

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La ciudadanía europea
en tiempo de crisis



El estado de la Unión Europea

La ciudadanía europea
en tiempo de crisis

El estado de la Unión Europea

La ciudadanía europea
en tiempo de crisis

Dirección:

Diego López Garrido

Codirección:

Michael Ehrke y Nicolás Sartorius

Coordinación:

María Pallares

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Edición, realización e impresión: Exlibris Ediciones, S.L.

Infanta Mercedes, 92, bajo - 28020 Madrid

91 571 69 13

www.exlibrisediciones.com

Diseño de la cubierta: Exlibris Ediciones, S.L.

ISBN: 978-84-92848-66-9

Depósito legal: M-11997-2014

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.

Índice

9	Presentación Nicolás Sartorius, Michael Ehrke
13	Introducción: El déficit de ciudadanía europea Diego López Garrido
I. La democracia europea	
19	La ciudadanía europea en tiempo de crisis Carlos Closa, Cristina Daniela Vintila
31	La crisis de la democracia en Europa y sus efectos José Enrique de Ayala
43	Las elecciones en Alemania, la gran coalición y las repercusiones en la política europea de Alemania Ernst Hillebrand
II. Los ciudadanos europeos	
51	Ciudadanía europea, calidad de vida y participación política Carlos Carnero, José Candela
61	La opinión de los europeos rescató a Europa Xavier Vidal-Folch
71	La unión en la globalización. La promoción de los derechos humanos y de la democracia. La lucha contra la pobreza Francisco Aldecoa
81	Políticas europeas en inmigración y asilo Miguel Pajares
91	Movilizaciones sindicales y sociales en Europa: 2013 F. Javier Doz Orrit

III. Economía y modelo social

- 105** **Evolución económica en la zona del euro y sus perspectivas; avances en la culminación de la unión económica y monetaria**
Manuel de la Rocha Vázquez, Domènec Ruiz Devesa
- 119** **Desempleo y salarios en Europa: tendencias de desarrollo actuales en el marco de la crisis**
Thorsten Schulten
- 131** **Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y el futuro de la UE: ¿esta vez es diferente?**
Vicente Palacio, José Manuel Albares
- 145** **Recomendaciones**
Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- 151** **Apéndice biográfico**
- 157** **Acrónimos**

Presentación

Este tercer Informe sobre el estado de la Unión Europea 2013-2014, que la Fundación Alternativas elabora conjuntamente con la Fundación Friedrich Ebert, se titula “La ciudadanía europea en tiempo de crisis”. El título trae causa en que las instituciones europeas declararon el año 2013 Año Europeo de los Ciudadanos. Toda una paradoja si tenemos en cuenta que en una unión de países democráticos no debería existir “un año” de los ciudadanos, por la sencilla razón de que todos los años deberían estar dedicados o centrados en la ciudadanía, pues en ella reside el poder y el fundamento de dicha democracia. Por otra parte, deberíamos reconocer que, como ha ocurrido en otros momentos de la historia, los tiempos de grandes crisis no son buenos para la ciudadanía. Porque si, como se suele decir, la información veraz es la primera víctima de las guerras, de igual manera puede sostenerse que el ciudadano de a pie es la primera víctima de las crisis: en una tan terrible y duradera como la actual, los sacrificados se cuentan por millones a lo largo y ancho del conjunto de la Unión Europea. Por esta razón hemos querido centrar el Informe en los ciudadanos europeos y no tanto, como en años anteriores, en las magnitudes macroeconómicas o en las instituciones.

Así pues, abordamos aquí cómo ha evolucionado el incipiente *demos* europeo, cuál ha sido la participación de los ciudadanos europeos en los procesos electorales del año transcurrido, centrándonos en las últimas elecciones federales en Alemania, por la influencia que puedan tener en el futuro de la Unión. Igualmente, analizaremos si el malestar y la desafección de los europeos hacia cómo se está construyendo y funcionando la Unión es profunda o meramente coyuntural y, sobre todo, qué significado tiene el inquietante ascenso, por lo menos en las encuestas, de los partidos y movimientos populistas, xenófobos, nacionalistas y antieuropeos.

También hemos creído conveniente dedicar un análisis a cómo la Unión Europea ha incidido, con sus normas y decisiones, en la vida cotidiana de los europeos, aspecto sobre el que no hay suficiente información objetiva, pues los Gobiernos suelen endosar a la Unión las malas noticias y apuntarse las buenas aunque las haya tomado aquella. De igual forma, consideramos relevante saber cómo ha evolucionado la opinión pública, la labor de los medios de comunicación y el gran impacto que está teniendo, en este

ámbito, el paso de lo analógico a lo digital. No podíamos olvidarnos, en un Informe de estas características, el abordar cómo se ha movido la Unión en la creciente globalización de los procesos económicos y políticos, qué papel ha jugado en la defensa y extensión de los derechos humanos y la democracia, cuál ha sido su contribución en la lucha contra la pobreza, una de las grandes lacras de la humanidad. En fin, tras la tragedia de Lampedusa o la guerra de Siria, tratar de políticas europeas de inmigración y asilo era una asignatura obligatoria para este Informe.

Es evidente que no podíamos dejar al margen una reflexión sobre la evolución de la unión económica y monetaria y sus efectos en las economías nacionales, origen del malestar y la protesta ciudadana. Porque de esta profunda crisis está saliendo maltrecho, en mayor o menos grado, el Estado de Bienestar que fuimos capaces de construir al salir de la Segunda Guerra Mundial. No tenemos más que leer lo que en este Informe se constata sobre la negativa evolución del empleo, con un 11% de parados, la caída de los sueldos y salarios, la reducción de las pensiones y los recortes en la protección social. En una palabra, desciende el nivel de vida y de bienestar social de la mayoría de los europeos, mientras aumenta la desigualdad y los pudientes se hacen cada vez más ricos. El lector encontrará igualmente un análisis de las luchas sindicales y de los movimientos sociales contra las medidas de austeridad en una serie de países europeos.

El último capítulo de este tercer Informe propone una reflexión sobre el camino hacia el futuro. Dentro de poco se celebrarán unas elecciones cruciales al Parlamento Europeo. En ellas se determinará, entre otras cuestiones, si las fuerzas europeístas avanzan o ganan la partida aquellos que, de una u otra forma, pretenden regresar al pasado de un nacionalismo trasnochado; si son los partidos progresistas los que obtienen la mayoría en la Cámara europea o continúan dominando el escenario los partidos conservadores, defensores de políticas de austeridad a ultranza. Las consecuencias de uno u otro resultado serán muy relevantes para nuestro futuro, pues ese Parlamento, con crecientes competencias, tendrá que decidir cómo salimos de la crisis, si recomponemos o no los destrozos causados, si nos estancamos en la actual situación o, por el contrario, damos pasos decisivos hacia una Europa federal en la que los ciudadanos y sus representantes llevemos la voz cantante y no los mercados, los poderes financieros o instituciones que nadie ha elegido. Tendremos la oportunidad, por primera vez, de elegir a un presidente de la Comisión progresista o conservador, de derecha o de izquierda, con la importancia que ello tiene para la dirección de las políticas de la Unión que tanto nos afectan. Nuestra apuesta, como se comprueba en el Informe, es por una unión

económica, social y política de tipo federal que desarrolle medidas progresistas, de mayor democracia, igualdad y solidaridad.

Solo nos cabe, para terminar, agradecer una vez más y en nombre de las dos fundaciones a los autores, por su esfuerzo y competencia a la hora de elaborar unos trabajos de gran calidad. Por supuesto, también al director, a la coordinadora y al Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas (CAE) por el trabajo realizado de orientación, coordinación y asesoramiento. Igualmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) por el apoyo prestado para la realización del Informe dentro del marco del programa “Hablamos de Europa”.

Nicolás Sartorius

*Vicepresidente Ejecutivo
Fundación Alternativas*

Michael Ehrke

*Delegado en España
Friedrich-Ebert-Stiftung*

Introducción: El déficit de ciudadanía europea

Diego López Garrido

El Estado, por sus orígenes y por sus funciones, resulta inconcebible sin una específica referencia al grupo o grupos sociales que constituyen su núcleo individualizador y le dan su sentido político, esto es, el pueblo.

Este término no hace referencia a una colectividad cualquiera, individualizable por su simple residencia en el territorio estatal o la sujeción a sus leyes, sino que se define como un “conjunto de personas ligadas al Estado por un vínculo jurídico de pertenencia general y permanente”, esto es, por el **vínculo jurídico de la ciudadanía**. La ciudadanía se predica de quienes forman parte del Estado como titulares de una particular esfera de derechos y obligaciones constitucionales. Su concesión es característica de nuestra época, una vez que en los Estados democráticos se reconoce a un número muy amplio de las personas que están bajo su jurisdicción una situación o estatus que en otras épocas era propia de una categoría restringida de individuos.

El concepto de pueblo resulta difícilmente representable si no se termina identificando con los “ciudadanos”, o sea, el pueblo proyectado en el estatus de ciudadanía, el pueblo realmente existente.

Desde su nacimiento, el punto más débil de la Unión Europea, cuya arquitectura ha mimetizado la del Estado sin alcanzarlo, ha sido su vinculación con el individuo. La Unión tenía territorio, tenía poderes políticos, tenía derecho –muy potente–, pero le faltaba el elemento más vivo y legitimador: el pueblo, el *demos*.

Se ha repetido que la Unión Europea es una construcción de arriba abajo. Sin embargo, esto ha sido posible en la medida en que las atribuciones

a la Unión eran muy limitadas, o cuando el Parlamento Europeo solo tenía de tal el nombre.

Cuando la Unión empieza a crecer y da un salto cualitativo con el Tratado de Maastricht (1993), esa dinámica ya no es posible. En un continente democrático, defensor del Estado de Derecho y de los derechos humanos –que es la identidad de Europa–, el ejercicio de más poderes obliga a cubrir cualquier déficit democrático. Obliga a contar con el “pueblo” europeo.

El resorte que la Unión inventó para dar cabida a ese pueblo o pueblos en su edificio es la *ciudadanía europea*. El Tratado de la Unión Europea lo expresa en sus artículos primero y noveno señalando que, en la Unión, “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”, y que: “Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. Las ciudadanas y ciudadanos europeos gozan de los derechos y libertades que se proclaman en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

A pesar de esta cobertura legal, lo cierto es que los ciudadanos europeos se sienten más europeos que ciudadanos. Como el presente Informe pone de relieve, hay un “déficit de ciudadanía europea”.

Los ciudadanos europeos creen que el modo en que mejor están es perteneciendo a la Unión. Lo pensamos los que estamos dentro y los muchos que están fuera solicitando entrar. Sin embargo, la devastadora crisis económica que se ha cernido sobre nuestras cabezas ha mostrado más nítidamente que nunca lo lejos que estamos de una democracia transnacional, y lo cerca que tenemos el funcionamiento oligárquico de la Unión.

La crudeza de la crisis, los efectos letales sobre la calidad de vida de los ciudadanos, paro, subempleo, pobreza, etc., sobre el modelo social europeo en definitiva, han expuesto a la luz la fragilidad y vulnerabilidad de la ciudadanía europea. Debemos reconocer que el ciudadano no se ha sentido defendido por la Unión. Más bien amenazado por la política de austeridad. No ha disfrutado de la solidaridad europea. Se han incrementado las desigualdades y asimetrías entre Norte y Sur, entre centro y periferia, y también en el interior de cada Estado. Ha continuado la trágica realidad de las decenas de miles de mujeres maltratadas por los terroristas de la violencia de género, sin que hubiera una fuerte y eficaz iniciativa desde Europa.

La crisis no ha extendido la democracia europea. La ha encogido. Porque los acuerdos económicos más decisivos para afrontar aquella (rescates, programas de ayuda a los bancos, objetivos de déficit) han obligado a intervenir en un plano protagonista a los ejecutivos nacionales, aunque el formato fuera comunitario.

Las más relevantes decisiones han seguido adoptándose en 2013 y principios de 2014 con dosis aún más grandes de intergubernamentalismo. El Parlamento Europeo y la Comisión han tenido un papel subalterno.

No obstante, en los últimos meses, en contraste con lo anterior, las movilizaciones sociales han sido de magnitud desconocida. Cuando se afirma que, ante las políticas de recortes en sanidad, educación, dependencia o de desregulación laboral, no hay nada que hacer, la realidad lo desmiente.

Centenares de miles de europeos han salido a la calle para manifestar su ácida protesta, demostrando que ellos sí consideran útil y necesaria la movilización. En el ámbito nacional y también en el europeo, como ciudadanos no sometidos a los “mercados” o a las primas de riesgo. Como ciudadanos europeos.

Los inmigrantes –“los otros ciudadanos”– se han manifestado de diferente modo, tratando de llegar al Viejo Mundo con un riesgo personal mayor cuanto más alta es la fortaleza que rodea a Europa. Un derecho tan esencial como el asilo ha seguido sufriendo por la ausencia de una política europea de inmigración.

La Unión tiene que responder precisamente a la demanda de los ciudadanos europeos. La Europa social, aun inédita, es el proyecto imprescindible para la legislatura que se inicia con las próximas elecciones al Parlamento Europeo. Este Informe incluye una serie de Recomendaciones a ese respecto, que deseáramos que se tuvieran en cuenta.

La Europa de este siglo tiene que ser la de los ciudadanos, como la del siglo pasado fue la de los Estados. Sus políticas han de corresponderse con los anhelos de la gente. De ahí que nos parezcan tan importantes acciones que hagan salir a la Unión de su parálisis en ciudadanía en aspectos como las políticas de estímulo al crecimiento y empleo, la política social o de inmigración. Políticas pensadas para mejorar la vida de los habitantes de Europa. Por ejemplo, un seguro de desempleo y un salario mínimo a nivel europeo, con igualdad entre hombres y mujeres; una potenciación del diálogo social; o un programa europeo de reducción de la pobreza. Dentro y fuera de la Unión. La mejor política contra la inmigración ilegal es la ayuda al desarrollo, interrumpida bruscamente con la crisis económica. Si sigue habiendo la enorme diferencia de renta entre Europa y África, la emigración a los países más desarrollados será imparable y perfectamente comprensible.

El complemento imprescindible de tales objetivos sigue teniendo una doble dimensión: económica y política.

La financiación del golpeado Estado de Bienestar pasa por los eurobonos y por una fiscalidad europea apoyada en la armonización de los impuestos directos, un impuesto de transacciones financieras y un programa europeo de lucha contra el fraude tributario. Todo ello en el contexto de

una política económica europea sostenible e inversora, que acabe con el monocultivo de la estéril austeridad a secas. Y de una política del Banco Central Europeo que olvide su obsesión única por defender al sistema financiero y a los acreedores, y promueva una inflación razonable.

En cuanto a la “repolitización” del debate europeo, que recientemente reclamaba Jürgen Habermas, solo será posible profundizando precisamente en el “estatus de ciudadanía activa europea”. Es lo que se conseguiría permitiendo a los ciudadanos residentes y con arraigo en otro país de la Unión votar en las elecciones generales o regionales, sin perder el derecho al voto en su país originario. También se conseguiría facilitando la libre circulación de personas, con independencia de su nacionalidad, haciendo posible que un trabajador que haya perdido el empleo en un país distinto al suyo pueda permanecer allí un tiempo dilatado para encontrar otro, sin verse obligado a romper el modo de vida que ha encontrado y sus lazos sociales y profesionales.

Una Unión de ciudadanos, y no solo de Estados o de economías, es absolutamente necesaria a la altura del desarrollo político y social de la Europa que sigue teniendo que responder a la crisis mayor de su historia. Pero eso es una utopía si los grandes países no aceptan la reforma de los Tratados. Es decir, un nuevo periodo de “reforma constitucional” europea. Una reforma que ponga límites al intergubernamentalismo y que fortalezca a la Comisión y a las instituciones ciudadanas por antonomasia y representantes de los intereses generales —el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales— en la definición de las políticas de la Unión. Una reforma que potencie la participación de los ciudadanos en la vida de la Unión, y que promueva la formación de unos partidos políticos y una opinión pública europeas de la que adolecemos. Una reforma, en fin, que transforme la arquitectura fiscal, monetaria y laboral europea, ayudando a crear una verdadera unión social.

A este respecto, insistimos en este Informe, como lo hicimos en el Informe del año 2012, en la conveniencia de convocar una Convención “constitucional” europea para la reforma de los Tratados. Sin ella, los caminos de la Unión van a verse cada vez más obstaculizados para transitar hacia un espacio de soluciones a los problemas críticos que hoy nos atenazan.

Esto será —o deberá ser— después de las importantes elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2014. Es una cita crucial para las y los europeos. De ellas saldrá el Parlamento con más responsabilidades ante los ciudadanos de la Unión. En el presente Informe se plantean muchas tareas para la próxima legislatura europea. El punto central de la misma debe ser —no me cabe duda— la consagración de una ciudadanía europea que merezca tal nombre, de hombres y mujeres libres en el seno de una Unión política federal.

La democrazia europea

La ciudadanía europea en tiempo de crisis

Carlos Closa, Cristina Daniela Vintila

Introducción: el origen y significado de la ciudadanía europea

A diferencia de sus Estados miembros, la Unión Europea (UE) no cuenta con un pueblo o nación. En aquellos, la masa de personas privadas de derechos se transformó progresivamente vía conquista de derechos en un conjunto de ciudadanos. Marshall tipificó los derechos vinculados a la ciudadanía como civiles, políticos y sociales, y estableció una secuencia histórica de adquisición, precisamente en ese orden. Aunque esta tipología y su secuencia han sido cuestionadas y refutadas en varios casos, conserva todavía gran capacidad descriptiva.

La ciudadanía se plantea como un estatuto formal pero bajo él subyace siempre el mecanismo aglutinador de la masa de individuos previa a su obtención de derechos: la percepción de pertenencia al mismo colectivo de la que se deriva un sentimiento de identidad. La identidad crece como resultado de procesos históricos, voluntarios o involuntarios, de consolidación de la unidad de un determinado grupo humano. Intuitivamente, la identidad (como pertenencia) se asocia con los conceptos de pueblo o nación, colectivos ambos que raras veces son el resulta-

do de procesos democráticos de decisión, sino producto de contingencia histórica. Son los eventos históricos los que van delimitando los contornos de la nación y el pueblo, y esta delimitación previa simplifica la posterior identificación de quiénes son los portadores de derechos: potencialmente, todos los que pertenecen a la nación.

La creación de la ciudadanía de la UE ha seguido una trayectoria diferente. Obviamente, no existe ningún pueblo o nación *europea* preexistente en un sentido étnico o lingüístico, ni tampoco los derechos resultan de una “lucha” o reclamación popular. Al contrario, los derechos de la ciudadanía europea fueron creados por acuerdo mutuo de los Gobiernos e, inicialmente, su razón de ser fue instrumental: se trataba de derechos para garantizar el funcionamiento del mercado único, siendo por ello el primero y principal la libertad de circulación y residencia. En la negociación del Tratado de Maastricht, el Gobierno de Felipe González impulsó la creación de un estatuto que permitiese superar definitivamente la visión “schmittiana” de amigo/enemigo y que avanzase más allá de la consideración de los nacionales de otros países como “extranjeros privilegiados”. Pero esos

aspectos declarativos no inspiraron un estatuto igualmente sólido de derechos.

Los derechos derivados de la ciudadanía europea

En un sentido restringido, el estatuto de ciudadanía europea confiere a los nacionales de los Estados miembros de la UE un conjunto *adicional* de derechos que los tratados adjudican explícitamente como tales: derecho de libre circulación y residencia; derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones locales y al Parlamento Europeo (PE); protección diplomática y consular por parte de las delegaciones de otro Estado miembro cuando el propio carezca de ella; derecho de petición al PE y al Defensor del Pueblo Europeo (Ombudsman) y derecho a recibir información y dirigirse a las instituciones comunitarias en la propia lengua. Según la Comisión, dichos derechos han sido otorgados con el objetivo de incentivar el sentimiento de identidad de los ciudadanos con la Unión¹, aunque su valor añadido ha sido muchas veces cuestionado a la vista de su definición minimalista y su naturaleza limitada. Sin embargo, en un sentido más amplio, el concepto de ciudadanía europea incluye, de forma intuitiva, otros derechos existentes en el ámbito de la UE pero que no están explícitamente vinculados al estatuto de ciudadanía.

La ejecución de esos derechos es desigual, ya que, tal como reconocía la propia Comisión en su Informe “La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE”, la normativa vigente *vis-à-vis* estos derechos difiere, en muchos casos, de la realidad cotidiana a

la que se enfrentan los ciudadanos, particularmente aquellos que se encuentran en situaciones transfronterizas². El derecho a la libre circulación y residencia se considera consolidado, pero acontecimientos recientes derivados de la creciente politización del tema migratorio en algunos países europeos –incluida la amenaza del Gobierno conservador británico de suspender su vigencia para rumanos y búlgaros una vez terminado el período transitorio en 2014– ponen en cuestión su irreversibilidad. En términos prácticos, el ejercicio de este derecho no está muy extendido: a finales de 2012, el total de ciudadanos europeos que residían en algún otro Estado miembro de la UE alcanzaba 14,1 millones, la gran mayoría (78 %) en edad de trabajar (15-64 años)³. Pese a que, en términos absolutos, esta cifra pueda parecer bastante elevada, los datos en términos relativos demuestran que, en realidad, los migrantes intra-UE constituyen solo 2,8 % del conjunto poblacional de la Unión.

Los derechos de sufragio activo y pasivo se han implantado en todos los estados de la UE con mayor o menor celeridad. En muchos países, la transposición de las directivas europeas que regulan el ejercicio de estos derechos marcaron el primer paso en materia de inclusión de los extranjeros residentes como parte del electorado nacional y, en algunos casos, incluso incentivaron debates políticos acerca de la necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales que permitan su implementación. En cuanto a su ejercicio efectivo, los desafíos aquí vienen dados por la escasa implicación de los ciudadanos europeos en las elecciones en su Estado de residencia. La falta de información sobre el procedimiento a

¹ COM (93) 702 final.

² COM (2010) 603 final.

³ COM (2013) 837 final.

seguir para poder votar en estos países destaca como explicación potencial detrás de su limitado nivel de participación política, particularmente en algunos países en los cuales la información ofrecida en este sentido por parte de las Administraciones públicas resulta poco adecuada⁴. A esto se le añade la barrera institucional aplicable en la mayoría de los casos de la necesidad de los ciudadanos europeos de inscribirse previamente en el Censo Electoral de sus países de residencia a fin de poder votar, lo que claramente obstaculiza su propensión de participar electoralmente⁵.

En cuanto a la protección diplomática y consular, se han producido avances pero es, desde luego, un aspecto cuantitativamente residual en la configuración del estatuto. Es más, la realidad demuestra que dicho derecho aún no resulta plenamente efectivo, ya que en muchas ocasiones los ciudadanos se enfrentan con el desconocimiento de los propios funcionarios consulares sobre la existencia de este derecho y, en su caso, sobre los trámites administrativos requeridos para su ejercicio efectivo⁶. Finalmente, con respecto a las peticiones al PE y al Defensor del Pueblo, no es fácil establecer una correlación entre estas y el estatuto, ya que esta posibilidad se abre para cualquier persona jurídica en el ámbito de la UE. En 2012, la Comisión de Peticiones del PE había recibido 1964 solicitudes, poco menos que un año antes (2091). Hasta septiembre de 2012, se admitieron siete de cada diez peticiones registradas, la mayoría referentes a temas de derechos fundamentales, el mercado interior y el medio ambiente⁷. Por otra parte, el Defensor del Pueblo

Europeo recibe anualmente alrededor de 2500 denuncias; el número de *indagaciones abiertas* ha ido creciendo desde 2010 (323) a 2012 (459), muchas de ellas siendo vinculadas a los problemas de transparencia identificados en la Administración europea⁸.

La escasa praxis de esos derechos inherentes a la ciudadanía de la UE no se debe a puro desconocimiento. De hecho, el conocimiento del concepto de “ciudadano de la Unión” está muy extendido entre los europeos: a ocho de cada diez personas este término les resulta en cierto modo familiar, aunque es verdad que menos de la mitad (46 %) afirman saber lo que realmente este término significa⁹. Del conjunto de derechos asociados a la ciudadanía de la UE, los europeos resultan mucho más familiarizados con la libre circulación y residencia y el derecho de petición a las instituciones europeas que con otras titularidades. Asimismo, nueve de cada diez europeos saben que pueden residir en algún otro país de la UE del que no sean nacionales, y es precisamente este derecho de residencia el que más se asocia con el estatuto jurídico de ciudadanía europea. Es más, dos tercios de los encuestados (67 %) opinan que la libre circulación, como una de las libertades fundamentales del mercado interior, conlleva beneficios económicos para sus propios países.

Los europeos muestran un nivel muy elevado de familiaridad también en lo que se refiere al derecho de petición a las instituciones comunitarias (el 89 % de ellos conocen que pueden ejercer este derecho como ciudadanos de la Unión)¹⁰. Sin embargo, los derechos electorales, pese a ser considerados como “el corolario del derecho de

⁴ COM (2010) 603 final.

⁵ COM (2010) 605 final; COM (2012) 99 final.

⁶ COM (2010) 603 final; COM (2011) 149 final.

⁷ COM (2013) 270.

⁸ COM (2013) 270.

⁹ Flash EB 365 (2013).

¹⁰ Flash EB 365 (2013).

libre circulación y residencia”¹¹ resultan menos conocidos. Asimismo, el 72 % de los europeos saben que tienen el derecho de ser electores y elegibles en elecciones al PE cuando residen en otros Estados miembros (frente a tan solo el 54 % en 2007)¹². Dicho nivel de conocimiento es incluso más limitado cuando se pregunta específicamente por las elecciones municipales: en 2012, el 66 % de los encuestados tenían conocimiento de la existencia de este derecho, aunque dicha cifra casi se duplicó con respecto a 2007 (37 %). Finalmente, cabe destacar que, pese a que los europeos resultan más familiarizados con algunos derechos derivados de la ciudadanía europea que con otros, por lo general, solo el 24 % de ellos se declaran informados sobre el procedimiento a seguir en caso de que dichas titularidades no les sean respetadas.

La cuestión del *demos* europeo

La noción de ciudadanía remite inexorablemente a un régimen democrático: no tiene sentido hablar de ciudadanos donde no existen derechos políticos. Y el sujeto de la democracia es el *demos*; la parte del pueblo o nación que ejerce los derechos democráticos de autodeterminación y, en la práctica, siempre se ha construido sobre aquel. En la UE, la existencia de ciudadanía no ha evitado, sin embargo, la pregunta ¿existe realmente un *demos* europeo? ¿Podría existir?

Como se ha planteado al inicio de este trabajo, la UE carece de un pueblo o nación en sentido estricto y, por ello, la cuestión es si existe o puede existir un *demos* que no se apoye sobre un sujeto predemocrático preexistente.

Existen dos posibles líneas de respuesta. Una fue presentada en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el Tratado de Maastricht en 1992 y argumentaba que no se puede concebir un sujeto político europeo, ya que carece de la identidad, la lengua y los mecanismos de solidaridad que caracterizan a las naciones en los Estados. El principio de mayorías, característico de la democracia, solo tiene sentido en este contexto. Esta postura naturaliza la realidad empírica sociológica y la transforma en el modelo normativo a seguir. La tesis contraria, asociada con un planteamiento cercano al patriotismo constitucional de Habermas, vendría a argumentar que el conocimiento y el ejercicio de los derechos comunes pueden construir un modelo de identidad derivado precisamente de la reflexividad inherente al ejercicio de los derechos. Obviamente, este modelo de identidad difiere notablemente de la nacional. Este planteamiento da primacía a una definición normativa del *demos* y desatiende su sustrato sociológico. Ambas son hipótesis a comprobar, pero resulta relevante la segunda.

En esta, la identidad derivaría del ejercicio de derechos; principalmente, pero no únicamente, políticos. En el ámbito de la UE, el ejercicio de los derechos políticos europeos muestra una palpable desafección ciudadana. Uno de los indicadores más destacables de esta desafección resta en los niveles limitados de implicación ciudadana en elecciones al PE. Pese a que el voto de los ciudadanos en este tipo de convocatoria electoral es clave para la legitimidad democrática de la UE y la calidad de la representación política a nivel europeo, la tasa de participación en elecciones europeas sigue baja desde que se celebraron las primeras elecciones europeas, disminuyendo a lo largo del tiempo desde el 62 % en 1979 hasta el 43 % en 2009. Es más, dicho nivel de participación en elecciones euro-

¹¹ Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994.

¹² EB 364 (2013).

peas se ha mantenido por debajo de la tasa de voto en elecciones nacionales; lo que hizo resurgir las preocupaciones acerca del déficit democrático de la UE y la ausencia de un compromiso real de los nacionales de los Estados miembros con el proyecto político europeo. Por otra parte, las elecciones europeas parecen despertar niveles diferenciados de interés entre los europeos. Conforme a los resultados de las elecciones de 2009, el nivel de apatía electoral *vis-à-vis* la política europea resulta considerablemente mayor entre los nacionales de los 12 países que accedieron a la UE en 2004 y 2007, en contraste con los ciudadanos de países de la UE-15. Para el primer grupo, la tasa media de participación electoral en 2009 ha sido del 38 %, frente al 52 % en el caso de los ciudadanos de la UE-15, confirmando, de este modo, una pauta que ya se hizo visible cuatro años antes, durante las elecciones de 2004.

Pero estas cifras no deberían resultar muy sorprendentes si consideramos que solo para la mitad (54 %) de los europeos votar en elecciones al PE representa una medida eficiente para influir en el proceso de toma de decisiones¹³. Por otra parte, hay que recordar que esta falta de implicación activa de los ciudadanos en el ámbito electoral europeo viene acompañada por un alarmante y creciente distanciamiento con respecto a la UE en general, así como por la disminución de las actitudes de apoyo hacia la misma. Hay varios datos que contribuyen a afinar esta afirmación.

Un primer aspecto que cabe apuntar es que una mayoría relativa de europeos (39 %) adoptan una posición neutra sobre la UE. A la luz de los datos, en los últimos años, hubo una disminución clara del porcentaje de europeos que

valoran positivamente la UE en su conjunto; a la vez que aumentó la tasa de encuestados que tienen una imagen negativa sobre la misma (28 % en 2013)¹⁴. Segundo, que los nacionales de los Estados miembros todavía muestran solo un nivel moderado de conocimiento sobre la UE: en 2012, uno de cada dos ciudadanos afirmaba tener conocimiento sobre el funcionamiento de la Unión¹⁵. De hecho, este nivel de conocimiento parece positivamente relacionado con la imagen que se forman los ciudadanos sobre la Unión en su conjunto: mientras que el 43 % de aquellos que afirman conocer cómo funciona la UE tienden a valorarla en términos positivos, dicha tasa se reduce a la mitad (21 %) entre los que afirman no tener información sobre la misma.

Tercero, la evaluación que hacen los europeos de la calidad de la democracia en la UE destaca como otro indicador de la desafección ciudadana con la política europea. Como se muestra en el **Gráfico 1**, el porcentaje de europeos que se declaran insatisfechos con cómo funciona la democracia en la UE (45 %) sobrepasaba levemente la tasa de aquellos que opinan lo contrario (44 %)¹⁶. La insatisfacción con la democracia europea ha ido aumentando en los últimos años transcurridos desde el comienzo de la crisis, hasta tal punto que, en 2012, dicha actitud resultaba incluso predominante en países como Grecia (77 % no satisfechos con la democracia en la UE), Portugal (66 %), España (54 %), Italia (53 %), Reino Unido y Austria (52 % en cada caso).

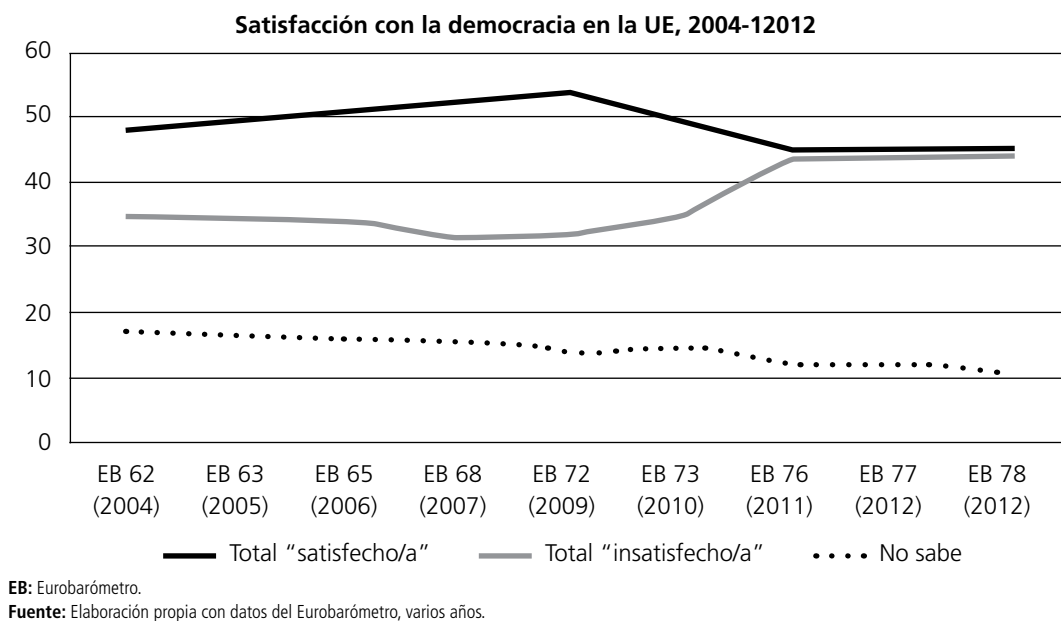
Cuarto, los datos atestiguan que, en los últimos años, se produjo una erosión del nivel de confianza en la UE en general, y en las distintas

¹³ Flash EB 373 (2013).

¹⁴ EB 80 (2013).

¹⁵ EB 78.1 (2012).

¹⁶ EB 78 (2012).

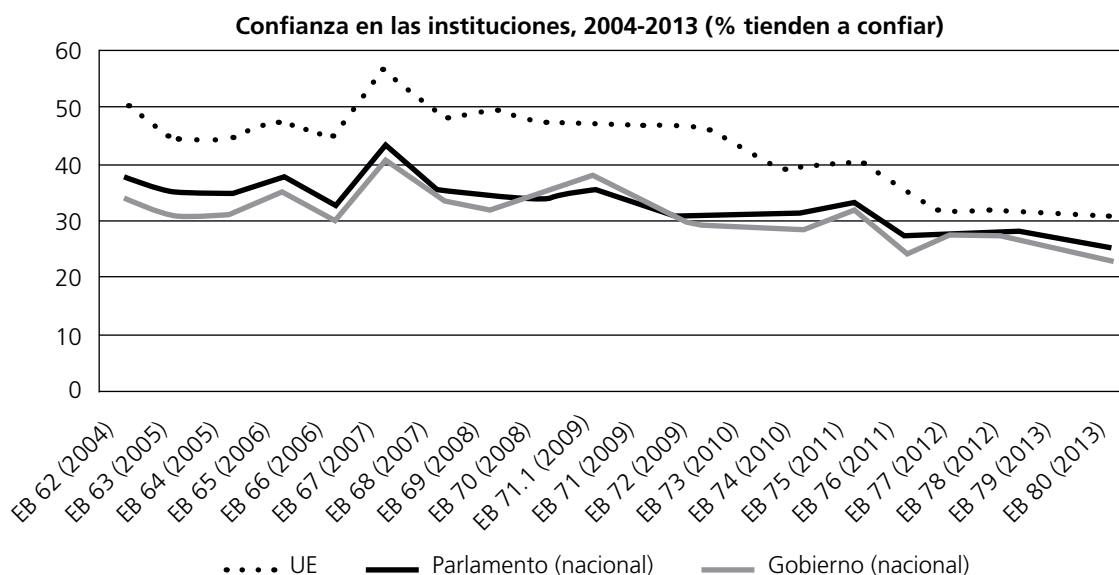
**Gráfico 1.** Opiniones sobre la democracia en la UE

instituciones europeas, en particular. Por un lado, los resultados de una encuesta realizada a finales de 2013 apuntan a que solo tres de cada diez europeos mostraban confianza en la UE en su conjunto, aunque dicho nivel era incluso menor cuando se preguntaba por la confianza en los Gobiernos y parlamentos nacionales (**Gráfico 2**)¹⁷. Por otro lado, tras el comienzo de la crisis y en el contexto de las medidas de austeridad tomadas para paliar los efectos de la misma, hubo una caída significativa del nivel de confianza de los ciudadanos en cada una de las instituciones europeas. En 2012, el PE destacaba como la segunda institución europea en la que más confían los ciudadanos (44 %), después del Tribunal de Justicia de la UE (49 %) y por delante de la Comisión (40 %), del Banco Central Europeo (37 %) y del Consejo (36 %)¹⁸.

¹⁷ EB 80 (2013).

¹⁸ EB 78.1 (2012).

Finalmente, los datos no dejan lugar de duda acerca del porcentaje muy elevado de ciudadanos que consideran que sus preferencias no están tomadas en consideración en la política europea. En 2013, dos tercios de los europeos (66 %) consideran que su voz no importa en la UE, dicho porcentaje lleva aumentando progresivamente desde 2009 hasta la actualidad (**Gráfico 3**). Esta tendencia se corrobora en todos los Estados miembros, salvo Dinamarca, y los valores más altos se registran en Chipre y Grecia (el 86 % de los nacionales de estos países consideran que sus opiniones no importan en la UE), España (80 %), Italia, Portugal y la República Checa (79 % en cada caso). Es más, los datos apuntan a que esta opinión está relacionada positivamente con las percepciones acerca de la calidad de la democracia en la UE: casi ocho de cada diez ciudadanos que consideran que su voz es importante en la UE están, a la vez, satisfechos con la democracia europea; mientras



EB: Eurobarómetro; UE: Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro, varios años.

Gráfico 2. Evolución del nivel de confianza en las instituciones, 2004-2013

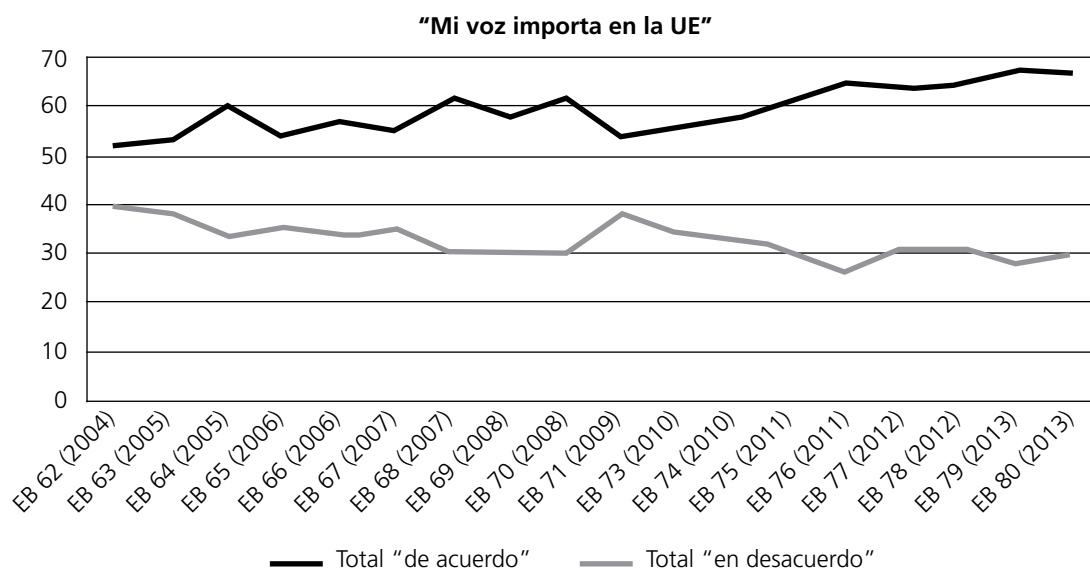
que el 62 % de los que piensan lo contrario se muestran insatisfechos con la calidad de la democracia en la UE.

Estos datos no pueden ocultar un aspecto paradójico: a pesar de la influencia de la UE en la vida cotidiana, los ciudadanos todavía perciben que el ámbito fundamental para la toma de decisiones es el nacional. Y este sigue siendo un dominio reservado a los propios nacionales: ningún Estado miembro ha avanzado hacia el otorgamiento de derechos de voto a los nacionales de otros Estados en elecciones legislativas o referéndums con importancia política (las únicas excepciones son el Reino Unido, que se lo otorga a los irlandeses y los ciudadanos de la Commonwealth, y Portugal, que reconoce este derecho para los residentes brasileños). Este derecho sigue dependiendo de la previa consecución de la nacionalidad del Estado de residencia. Esta falta de fluidez en el vínculo entre derechos po-

líticos y residencia marca el ámbito exclusivo de la ciudadanía nacional y la vinculación de esta con alguna noción indefinida y vaga, pero real, de identidad. En contraste, como se expone a continuación, la identidad europea es débil y difícil de asir.

La identidad europea

Tal como se ha destacado previamente, el estatuto jurídico de ciudadanía europea, junto con el grupo de derechos asociados, ha sido muchas veces catalogado como instrumento para incentivar el fortalecimiento de una identidad europea como vínculo afectivo de los ciudadanos con la UE. Detrás de esta expectativa restan argumentos que apuntan a que el ejercicio efectivo de los derechos con los que la ciudadanía europea brinda a sus beneficiarios puede fo-



EB: Eurobarómetro; UE: Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro, varios años.

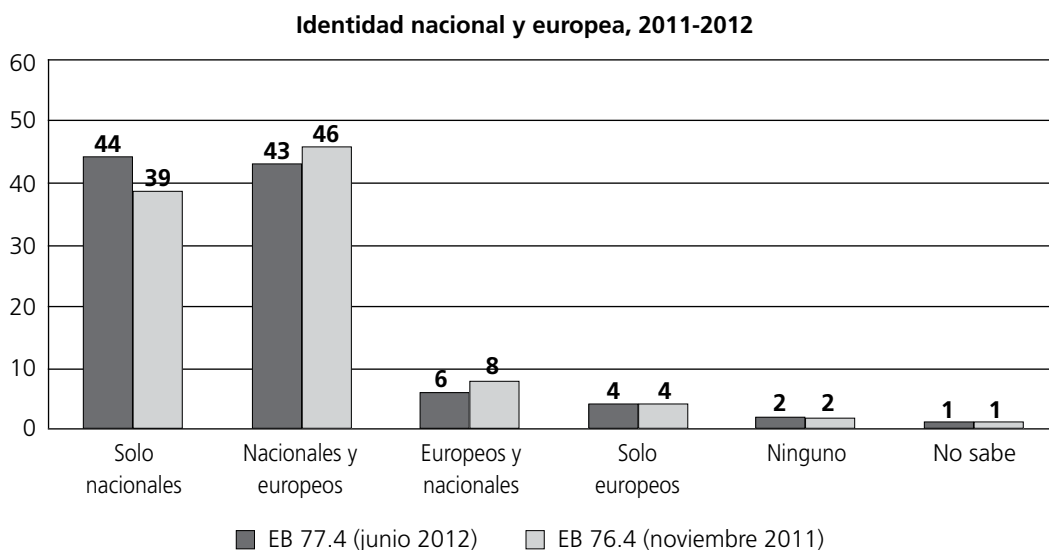
Gráfico 3. Percepción sobre la importancia de las opiniones individuales en la Unión Europea

mentar no solo el nivel de concienciación que tienen los nacionales de los Estados miembros de su estatuto jurídico de ciudadanos de la UE, sino también su sentimiento identitario de pertenencia hacia la Unión. Siguiendo esta lógica, muy visible además en el discurso de las propias instituciones europeas, la identidad europea se define como una construcción dinámica que se ve cristalizada y reforzada vía la praxis de los derechos reconocidos a los ciudadanos europeos.

Es difícil afirmar la existencia de una identidad europea si esto se refiere a lo que los individuos perciben. En este sentido, los datos de opinión apuntan hacia una persistente fragmentación en los niveles de pertenencia identitaria de los ciudadanos, mostrando que la identidad nacional prevalece claramente sobre la europea, ya que gran parte de los ciudadanos siguen identificándose principalmente en base a

la pertenencia a sus países de origen, en vez de su pertenencia a la UE. El **Gráfico 4** pone de manifiesto que, en 2012, en torno al 43 % de los ciudadanos se declaraban nacionales (de su estado) y europeos, pero más todavía (el 44 %) se declaraban solo nacionales; mientras que solo una pequeña minoría se declaraban europeos y nacionales (6 %) o solo europeos (4 %).

Entre aquellos que contestaban identificarse solo como nacionales de sus respectivos países, hay diferencias sustantivas entre las distintas generaciones, lo que hace pensar en que la tendencia de identificarse con la *polis* nacional tiende a reducirse entre los más jóvenes, más familiarizados, en principio, con su condición de ciudadanos de la UE y que han hecho más uso de los derechos que brinda este estatuto: mientras que el 37 % de los menores de 25 años entrevistados se identificaban solo con su país de origen, para los mayores de 55 años, por



EB: Eurobarómetro.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Eurobarómetros 76.4 (2011) y 77.4 (2012).

Gráfico 4. La pertenencia identitaria de los ciudadanos europeos

ejemplo, dicha tasa aumenta hasta alcanzar el 54 %. Junto con esto, en 9 de los 27 países de la UE, más de la mitad de los ciudadanos se declaraban solo nacionales, el nivel más alto se registraba en Reino Unido, donde casi siete de cada diez ciudadanos se identificaban solo como británicos¹⁹.

Así que una primera conclusión inmediata es que no todos los europeos se sienten como tales y, además, que la europea es una identidad compartida que coexiste al mismo tiempo con una identidad nacional más exclusiva. La europea es una identidad construida en dos niveles compatibles y no excluyentes, aunque no necesariamente en una relación armónica. Estas percepciones encajan con el tipo de estatuto que la ciudadanía de la UE construye: un estatuto minimalista, derivado de la nacionalidad de los Estados miembros, que no crea nuevos dere-

chos, sino que extiende algunos existentes de forma exclusiva para los nacionales de un Estado a ciudadanos de otros Estados miembros de la UE.

El sentimiento de identidad europea (compartida o, marginalmente, exclusiva) debe relacionarse con los componentes de la misma: ¿qué aspectos permiten identificar la identidad? De acuerdo con los entrevistados, los elementos en los que más se cristaliza la identidad europea son, por este orden, los valores de la democracia y la libertad (47 %), la moneda única, el euro (43 %), la cultura (27 %), la historia (26 %), el éxito de la economía europea (20 %), la geografía (19 %), la bandera europea (13 %), el lema (13 %) y el himno (5 %)²⁰. Es llamativo que rasgos de tipo esencialistas como la raza, la religión o el idioma no forman parte de este conjunto (aunque sí la cultura y la historia) y sí

¹⁹ EB 77.4 (2012).

²⁰ EB 77.4 (2012).

valores constitucionales (democracia y libertad) y logros económicos (euro y economía). Se podría decir que se trata de una identidad *racionalizada*, donde la reflexión sobre determinado tipo de valores constitucionales y de ciertas políticas públicas actúa como elemento de construcción, mientras que, en paralelo, el componente simbólico es menos importante.

Finalmente, los datos de opinión detectan además una diferencia entre sentirse *européo* y sentirse *ciudadano europeo*. De media, cuatro de cada diez nacionales de los Estados miembros *no* se sienten ciudadanos de la UE²¹, dicha percepción resultando, de nuevo, condicionada por la edad: entre las generaciones más jóvenes, la tasa de aquellos que *no* se sienten ciudadanos europeos es bastante inferior (32 %) que para los mayores de 40 años (68 %). También existen variaciones interesantes entre países. Los mayores niveles de identificación con la UE se observan en Luxemburgo (el 85 % de los luxemburgueses se sienten ciudadanos europeos), Malta (74 %), Alemania (73 %) y Finlandia (73 %). En España, el 69 % se siente europeo (mientras que un 30 % declara *no* sentirse y el 1 % *no* sabe/*no* contesta). En el polo opuesto, los países cuyos nacionales menos se identifican a sí mismos como ciudadanos de la Unión son Grecia (el 58 % *no* se sienten ciudadanos de la UE), Reino Unido (56 %), Chipre (54 %) e Italia (53 %). El sentimiento de ser ciudadano europeo es más amplio entre los habitantes del área euro (62 %) que fuera de la misma (54 %).

Naturalmente, discusiones más esencialistas sobre la existencia de una identidad europea encuentran fuertes referentes en la cultura clásica, la historia compartida o la ética judeocristiana. Pero ello plantea un problema de especi-

ficidad relativa, ya que son compartidos en otras partes del mundo y, por otra parte, la mezcla específica de aquellos elementos con otras influencias culturales nacionales crea suficiente diferenciación como para que la pluralidad de identidades parezca prevalecer sobre las comunidades.

Los límites a la ciudadanía europea

El diseño de la ciudadanía no se ha inspirado en la respuesta a dos cuestiones cruciales para la ciudadanía nacional: la autodeterminación política (que lleva a los derechos políticos) y la igualdad (que plantea los derechos sociales). En cuanto a los primeros, el ámbito nacional y el ejercicio de los derechos en ese ámbito sigue siendo prioritario para la autodeterminación política (es decir, para tomar decisiones sobre cómo quieren los ciudadanos gobernarse), aunque ello construye una paradoja, ya que gran parte de las decisiones políticas en el ámbito nacional están predeterminadas a nivel europeo. Los derechos sociales están, en realidad, condicionados por los anteriores, ya que la provisión de los bienes públicos que los hacen efectivos depende de decisiones democráticas.

La existencia de un *demos* presupone la capacidad de tomar decisiones sobre políticas públicas (más allá de los ámbitos de reserva constitucional) en función de mayorías cambiantes. En el ámbito europeo, en los Estados miembros de la UE, el conflicto político central se articula en torno a la relación entre el mercado y la economía capitalista y los mecanismos para reducir las desigualdades que el propio mercado y ese modelo de economía generan. No por casualidad, gran parte de los Estados de la UE se declaran economías sociales de mercado (o usan formas análogas), lo que inscribe en el ADN

²¹ EB 80 (2013).

europeo el compromiso con la redistribución. La UE no ha llegado tan lejos en su formulación y, de hecho, la redistribución sigue siendo una cuestión abierta. Por una parte, gran parte de las políticas que garantizan el mercado y la ortodoxia macroeconómica y fiscal liberal (u *ordoliberal*) han sido constitucionalizadas y cuentan con mecanismos poderosos para garantizar su vigencia. Además, las encuestas también muestran que, en cuanto a los elementos considerados como más relevantes a fin de reforzar el sentimiento de comunidad y pertenencia de los ciudadanos a la UE, los beneficios sociales son los más valorados, lo que lleva, de nuevo, a pensar en una concepción de la ciudadanía basada más bien en el uso de los derechos derivados de este estatuto. De hecho, la mayoría de los encuestados opinan que compartir un sistema europeo de bienestar sería el mecanismo que podría reforzar más el sentimiento de ser ciudadano de la UE (el 44 % de los encuestados eligen esta opción, por encima incluso de poder disfrutar de un sistema de pensiones en toda la Unión (33 %))²². Curiosamente, las opciones de carácter más participativo, tal como la posibilidad de votar en todo tipo de elecciones en otro Estado miembro, resulta menos valorada como elemento con potencial de fomentar el sentimiento de ciudadanía europea.

Ello plantea, por otra parte, un desafío capital: ¿pueden los ciudadanos de la UE compensar aquellas políticas reequilibrándolas en sentido redistributivo? ¿Es esto viable en el estado actual de construcción de la UE? Es decir, pueden procesos democráticos europeos generar una mayor redistribución? La gran mayoría de las aportaciones sobre estas cuestiones, sean teóricas o empíricas, argumentan que la redistribu-

ción solo es posible si está respaldada por fuertes vínculos de confianza y solidaridad. Como ilustran algunas de las recientes tensiones secesionistas en Cataluña, Flandes o Escocia, los sentimientos nacionales (o nacionalistas) sirven para crear y delimitar claramente los límites a la solidaridad. Lo mismo puede decirse de las tendencias en algunos países hacia el *welfare chauvinism* (limitar el disfrute de los derechos sociales y las políticas redistributivas a los conacionales). Lo que es peor, la crisis ha puesto de manifiesto que las visiones dominantes de la solidaridad están determinadas por las fronteras estatales (aunque también dentro de estas se está produciendo una erosión de las políticas solidarias).

Conclusiones

El año 2013 fue designado oficialmente como el Año Europeo de los Ciudadanos, marcando de este modo el vigésimo aniversario de la institucionalización de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht. Sin embargo, trascurrido este periodo, el concepto de ciudadanía de la UE todavía resulta bastante cuestionado, no solo por la definición minimalista del conjunto de derechos que otorga a los europeos, sino también a la vista de la praxis relativamente escasa y desigual de estas titularidades. A esto se le añade la ausencia de un *demos europeo* propiamente dicho, que se implique activamente en la política europea y muestre un sentimiento de pertenencia identitaria hacia la Unión.

El panorama social y político existente en la UE en 2013 parece alejarse bastante del optimismo discursivo inicial que rodeaba la introducción formal de la ciudadanía de la Unión hace veinte años. Este optimismo incidía en el potencial constructivo del nuevo estatuto jurídico como fórmula que añadiría al proceso de

²² EB 77.4 (2012).

integración europea una deseada dimensión política. El balance, sin embargo, no resulta tan positivo. Primero, los derechos con los que la ciudadanía europea brinda a sus beneficiarios aún se ven afectados por distintos factores que obstaculizan su ejercicio efectivo, ya sean barreras administrativas o bien barreras informales derivadas, por ejemplo, de la carencia de información adecuada sobre estos derechos o la politización negativa que ha emergido en torno a algunas de estas titularidades. Segundo, es difícil argumentar que la ciudadanía europea haya alcanzado realmente su ambición de incentivar el fortalecimiento de un *demos* europeo y de una identidad europea como tal. Por un lado, la identidad europea sigue siendo una forma de pertenencia poco visible y bastante frágil en el

imaginario colectivo, particularmente cuando se le compara con la identidad nacional. Por otro lado, la realidad política apunta hacia un distanciamiento creciente entre los ciudadanos y la UE, que ya se había reflejado en las altas tasas de abstención electoral registradas durante las últimas elecciones al PE celebradas de 2009. Adicionalmente, el progresivo aumento del índice de desconfianza en las instituciones políticas, tanto nacionales como europeas, así como el empeoramiento de las valoraciones que hacen los europeos sobre la UE y la calidad de la democracia europea, llegaron a convertirse en indicadores claves de un alarmante síntoma de desafección ciudadana, que se ha visto agravado en el trasfondo de una crisis económica con importantes repercusiones resentidas a nivel social.

La crisis de la democracia en Europa y sus efectos

José Enrique de Ayala

Es evidente que la Unión Europea (UE) es una entidad política democrática, puesto que los Estados miembros (EE. MM.) que la componen son en su totalidad Estados de Derecho, aunque la calidad democrática de algunos de ellos haya sufrido cierto deterioro en los últimos tiempos. Y no obstante, a medida que la Unión se ha ido enfrentado a problemas más graves, se ha ido poniendo de manifiesto que la estructura institucional creada por los tratados configura una democracia imperfecta –especialmente en lo que se refiere a la rendición de cuentas (*accountability*)–, que carece, en la percepción de muchos ciudadanos europeos, de la legitimidad suficiente para tomar decisiones trascendentes para sus vidas como algunas de las que se han venido tomando desde el inicio de la crisis.

Esta percepción de falta de legitimidad se agudiza cuando se otorga a actores que no tienen origen democrático, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Central Europeo –que forman, junto con la Comisión Europea (CE), la llamada *troika*–, la autoridad de promover y supervisar medidas económicas muy duras para los ciudadanos de ciertos EE. MM., rescatados o no, sin que estos tengan la posibi-

lidad de revocar un mandato que jamás han concedido.

Legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio de las instituciones europeas

Todas las instituciones europeas tienen un origen democrático. Cuando se reúne el Consejo Europeo, o el Consejo, todos los que se sientan allí –excepto los miembros de la CE– están respaldados por sus respectivos Parlamentos nacionales que han surgido de elecciones libres. Pero es precisamente este origen el que hace que tanto los jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo Europeo, como los ministros en el Consejo, defiendan en estas instituciones sus intereses nacionales, puesto que ellos han sido elegidos exclusivamente por sus connacionales y solo responden ante ellos. En consecuencia, las decisiones que se adoptan, y que afectan a todos los europeos en algunos casos, o a los de uno o varios EE. MM. en otros, son –en el mejor de los casos– el resultado de una convergencia de intereses nacionales, o –en el peor–, de una pugna en la que la relación de fuerzas, y las eventuales alianzas, decantan la balanza entre

intereses contrapuestos, sin una vinculación directa con la voluntad de aquellos a los que afectan. Por ejemplo, Angela Merkel, canciller alemana, no tiene que responder ante los ciudadanos griegos por las decisiones que el Consejo Europeo tome sobre ellos, y que condicionan sus vidas, aunque esas decisiones hayan sido promovidas y alentadas por ella. Es esta diferencia entre capacidad de decidir y obligación de rendir cuentas la que causa el déficit democrático de las instituciones intergubernamentales europeas.

El Parlamento Europeo (PE) —la única institución de la UE elegida directamente por los ciudadanos—, a pesar de haber ampliado su campo de competencias en el Tratado de Lisboa, continúa padeciendo un déficit de competencias en comparación con un parlamento clásico: no tiene iniciativa legislativa plena, no puede censurar a los comisarios individuales, necesita una mayoría de dos tercios para aprobar una moción de censura colectiva de toda la CE, que no puede ser constructiva, y carece de un formato con los representantes de los estados de la zona del euro, para tratar los asuntos relativos a la moneda única, lo que produce evidentes disfunciones cuando se trata de estas materias.

Por su parte, la independencia de la CE está condiciona por el origen del nombramiento de su presidente —una propuesta del Consejo Europeo fruto de una negociación entre las principales capitales—, aunque este año la cuestión mejorará sensiblemente con la presentación por los partidos políticos, en las elecciones europeas, de su candidato a este puesto. Los comisarios, siguen teniendo un origen nacional —a pesar de las previsiones del Tratado de Lisboa—, con lo que su número aumenta con las ampliaciones, sin que existan competencias suficientes, son propuestos por las capitales y no pueden ser rechazados individualmente por el

PE. Los ciudadanos portugueses, por ejemplo, no han tenido ninguna posibilidad de influir en el nombramiento de Olli Rehn, comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, y por tanto les resulta muy difícil aceptar sus decisiones cuando les afectan de manera muy directa.

Las decisiones que son tomadas por las instituciones “comunitarias”, el PE y la CE, tienen en todo caso una mayor legitimidad democrática, no solo porque el origen de su poder está en los votos de los ciudadanos europeos —de una forma directa en el primer caso, indirecta en el segundo— sino porque no están vinculadas ni responden (al menos teóricamente) ante ninguna capital sino ante todos los europeos, lo que les confiere una cierta “neutralidad” respecto a los EE. MM., por más que no todos sus componentes sean siempre capaces de sustraerse a la influencia de sus naciones de origen, e incluso a la presión de las capitales más importantes.

Lo que ha pasado en los seis últimos años, desde el inicio de la crisis, es que el Consejo Europeo ha ido asumiendo más y más poder, convirtiéndose en la práctica casi en la única institución decisoria de la Unión, en detrimento de la CE, que ha pasado a actuar como un órgano ejecutivo subordinado a las decisiones intergubernamentales, y del PE, que carece del poder y la influencia necesarios para imponer su criterio. Esta deriva intergubernamental se ve agravada porque las decisiones que ha tomado el Consejo Europeo para hacer frente a la crisis han sido en algunos casos muy dolorosas para ciertos EE. MM. —los deudores—, cuyos ciudadanos no pueden dejar de pensar que esas decisiones han sido tomadas más en beneficio de los intereses de las capitales más fuertes —en particular Berlín— que en su propio beneficio, y —sobre todo— niegan a Gobiernos que no han elegido la capacidad de decidir sobre aspectos esenciales de su futuro.

En ocasiones, algunas instituciones europeas o algunos EE. MM. han tratado de eludir, en aras de una pretendida eficacia, los más elementales principios democráticos que obligan a que sean los representantes electos de los ciudadanos los que tomen directamente las decisiones que les afectan, en especial cuando estas decisiones son particularmente dolorosas. Tomemos como muestra un caso reciente.

El 18 de diciembre el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) alcanzó un acuerdo sobre la segunda “pata” de la unión bancaria, el mecanismo único de resolución. Una decisión decepcionante por el carácter intergubernamental del mecanismo, el complicado sistema de decisión y la escasez del fondo de liquidación, cuya constitución se dilata diez años. Todos los analistas coincidieron en que, una vez más, Alemania había logrado imponer sus tesis en contra de la mutualización de riesgos. Al día siguiente, el Consejo Europeo aprobó el acuerdo del ECOFIN, un paso necesario para que el PE, en su calidad de colegislador, pasara a estudiarlo y a discutir con el Consejo las eventuales modificaciones que quisiera introducir, antes del fin de la legislatura. El propio presidente del PE, Martin Schulz, criticó el acuerdo y anunció modificaciones. Pues bien, el 20 de enero el ministro alemán de Finanzas, Wolfgang Schäuble, viajó a Bruselas y se reunió con la comisión negociadora del PE para advertirles de que si tocaban una sola coma del acuerdo alcanzado, Alemania vetaría el mecanismo común de resolución. En contra de todos los principios democráticos, un ministro de un Estado miembro presionó abiertamente al PE –única institución comunitaria elegida por los ciudadanos– para privarle de su capacidad de decisión en un asunto de extraordinaria importancia para los ciudadanos (afecta a la capacidad de crédito y por tanto al crecimiento y al

empleo) y para el futuro de la unión económica y monetaria (UEM), torpedeando el sistema de colegislación que se instituyó precisamente para conciliar los intereses de los Gobiernos, que se reúnen en el Consejo, con los de los ciudadanos representados en el PE.

No es sorprendente que con este tipo de acciones muchos ciudadanos europeos sientan que están siendo gobernados por instituciones o personas en quienes ellos no han delegado su soberanía, y que carecen por tanto de la legitimidad de origen necesaria para tal gobierno. Los ciudadanos –en especial los de los EE. MM. deudores– se encuentran con que los Gobiernos que ellos han elegido no tienen la capacidad de decidir, que reside realmente en otros niveles fuera de su control, con lo que la desafección hacia la política y las instituciones no hace sino crecer.

Además de requerir necesariamente en origen una delegación explícita de la soberanía popular, las instituciones políticas deben legitimarse cada día en el ejercicio de las funciones para las que fueron constituidas y elegidas, cumpliendo su mandato y trabajando por el bien común. Es decir, la UE se legitima en la medida en que contribuye a la seguridad y el bienestar de los europeos. Según el Eurobarómetro (EB) 80, de otoño de 2013, publicado en diciembre, un 26 % de los encuestados cree que el objetivo principal de la construcción europea debería ser mejorar el nivel de vida de todos los ciudadanos, un 22 % desarrollar la economía y el crecimiento, y un 14 %, preservar la paz y la estabilidad.

Pues bien, salvo este último objetivo –que también puede estar en riesgo con la aparición de partidos ultranacionalistas– el fracaso desde el inicio de la crisis es evidente. La UE no ha sido capaz de promover la cohesión y la solidaridad entre los EE. MM., ni de propiciar un reparto equitativo de las consecuencias de la crisis, ni

entre los Estados ni entre las clases sociales, ni de asegurar el control de la economía financiera por parte de la política, ni de controlar los paraísos fiscales ni siquiera dentro de sus fronteras. Ha tomado decisiones parciales y tardías como las relativas al Pacto por el Crecimiento y el Empleo, o a la unión bancaria. Ha dado prioridad a las políticas de austeridad y de reducción del déficit, lo que es bueno para los prestamistas pero malo para los ciudadanos, originando estancamiento económico, más desempleo y desigualdad, y aumento de la deuda pública en aquellos EE. MM. que debían reducirla.

Repitiendo la situación de 2012, en 2013 la zona del euro estuvo en recesión ($-0,7$), mientras EE. UU. –con políticas más expansivas– crecía ($+1,3$). La tasa de paro aumentó seis décimas en un año hasta el $12,2\%$, mientras que en países como España o Grecia supera el 25% . Desde 2008 se han perdido 5,5 millones de puestos de trabajo en toda la Unión. En el tercer Informe anual sobre la situación social y laboral, la CE indica que una cuarta parte de la población europea se encuentra en riesgo de pobreza o de exclusión social. Estancamiento, paro, desigualdad y destrucción del modelo social son los resultados de las políticas comunitarias en los últimos años. Si estas políticas no cambian, será difícil que los ciudadanos europeos encuentren la legitimidad de las instituciones de la UE en la forma en que ejercitan sus competencias.

El malestar y la desafección de los ciudadanos hacia la Unión

Los ciudadanos europeos tienen la percepción de que en la UE se están tomando decisiones que están fuera de su control, por parte de personas u órganos que no responden ante ellos, y que esas decisiones no son equitativas ni solida-

rias sino que en muchas ocasiones responden a intereses contrapuestos a los suyos. Esta situación está produciendo una creciente desafección ante las instituciones comunitarias, y ante la propia idea de la UE, que puede ser tanto o más peligrosa que la propia crisis económica para el futuro del proceso de construcción europeo. Además, el malestar –aunque generalizado– no es uniforme, ya que afecta más a los ciudadanos de los EE. MM. del sur de Europa, que son los que más han sufrido las consecuencias de la política de solo austeridad y disciplina fiscal que ha impuesto el Consejo Europeo a instancia de algunos Gobiernos.

Nunca la UE estuvo tan desprestigiada o suscitó menos confianza desde que existen encuestas. Según el EB 80, el índice de confianza de los ciudadanos en la UE descendió al 31% , dos puntos menos que un año antes y 26 menos que en primavera de 2007, antes del comienzo de la crisis, cuando alcanzó su nivel máximo. La desconfianza afecta al 58% , y es mayoritaria en veinte EE. MM., superando el 70% en Chipre, Grecia y España. La diferencia entre los que apoyan el euro (52%) y los que no (41%) ha descendido a 11 puntos, desde los 13 de un año antes y desde los 32 de primavera de 2007. Concretamente, la opinión negativa de los ciudadanos europeos se basa en la percepción mayoritaria de que la UE no sirve para crear más empleo (52% frente a 40%), es responsable de las medidas de austeridad ($63/27$), no saldrá más equitativa de la crisis ($45/37$), y no hará pagar su justa parte al sector financiero ($50/34$).

De cara al futuro se puede observar una ligerísima mejoría respecto a 2012. La UE tiene una imagen positiva para el 31% ($+1$ respecto a un año antes), y negativa para el 28% (-1), es decir, un saldo positivo de 3 puntos, mínimo en comparación con los 37 de primavera de 2007. Un 51% de los ciudadanos es optimista respecto al

futuro de la UE (+ 1 respecto a un año antes), y un 43 es pesimista (– 2). Así, la diferencia a favor de los optimistas es de 8 puntos, mejor que en 2012, cuando la diferencia era de 5 puntos, pero mucho peor que en primavera de 2007, que era de 45. El pesimismo supera al optimismo en ocho EE. MM., entre los que se encuentran Italia, Portugal, Chipre y Grecia.

Los europeos siguen considerando mayoritariamente que la UE es una buena idea. Preguntados si su país haría frente mejor al futuro fuera de la UE, solo el 33 % contesta que sí, frente al 56 % que lo rechaza, aunque hay dos países en los que gana el sí: Chipre y Reino Unido. El 90 % cree que los EE. MM. deben trabajar juntos para hacer frente a la crisis (frente a un 7 % que opina lo contrario) y esta percepción es mayoritaria en todos los países. A pesar de la valoración negativa de las políticas comunitarias, todavía para el 22 % el nivel más eficaz para luchar contra la crisis es la UE, igual porcentaje que los que creen que son los Gobiernos nacionales, mientras que un año antes el 23 % se decantaba por la Unión frente a un 20 % que lo hacía por los Gobiernos nacionales.

El problema es que muchos europeos no creen que las instituciones comunitarias estén actuando democráticamente y teniendo en cuenta los intereses de todos. Preguntados si creen que la democracia en la UE funciona, contesta que sí el 43 % (– 1 respecto al año anterior), y que no el 46 % (+ 1). Solo el 40 % cree que los intereses de su país se toman en cuenta, frente al 53 % que cree que no. En el terreno individual, menos de una tercera parte cree que su voz cuenta en la UE, 29 % (– 2 respecto a 2012), frente a un 66 % (+ 2) que cree que no cuenta. Una diferencia de 37 puntos que contrasta con los 20 que había en primavera de 2007. Solo en un Estado miembro, Dinamarca, son más los que creen que su voz cuenta en las

instituciones comunitarias, mientras que el escepticismo supera el 75 % en ocho, entre los cuales se encuentran Portugal, España, Italia, Grecia y Chipre.

Son más los que creen que su voz cuenta en su propio país, 47 % frente a 50 %, con resultado positivo en 12 EE. MM. No obstante, las instituciones nacionales no salen mejor paradas que las comunitarias. Solo el 46 % cree que la democracia funciona bien en su país, frente al 52 % que cree que no (en 2012 había un empate a 49). La desconfianza en los partidos políticos es abrumadora en toda la Unión, un 82 % frente a un 14 %. La confianza es minoritaria en todos los EE. MM. y solo supera el 30 % en tres de ellos (Austria, Dinamarca, Suecia), mientras que está en niveles bajísimos en otros como Grecia (4 %), España, Eslovenia y Letonia (6 %), Chipre, Francia e Italia (7 %). La confianza en los Gobiernos bajó al 23 % (4 puntos menos que en 2012) frente a un 72 % de desconfianza. Solo en cinco EE. MM. el saldo es positivo, con España en el último lugar (9 % de confianza) seguida por Grecia, Italia y Eslovenia (10 %). La desconfianza en los Parlamentos nacionales alcanza el 69 %, frente al 25 % de confianza, con España Grecia Italia y Eslovenia de nuevo en los últimos lugares.

El ascenso de los movimientos populistas, xenófobos y antieuropeos

Estos sentimientos, que son gravísimos y representan una amenaza para la estabilidad política y la cohesión de Europa, se traducen en un rechazo de la política tradicional y una deriva hacia el extremismo de sectores cada vez más amplios de la población. El fracaso de la UE en dar soluciones a los problemas de la gente hace crecer el nacionalismo y la insolidaridad, mientras que la

amenaza de exclusión social aumenta el recelo ante los extranjeros en general, y los inmigrantes en particular, abonando el terreno para el crecimiento de partidos populistas y de extrema derecha que nunca habían florecido tanto desde los años 30 del siglo pasado.

El fenómeno no es nuevo en la UE, puesto que muchos de estos partidos ya existían e incluso llegaron a entrar en el gobierno (Austria, Italia) o a apoyar a Gobiernos conservadores (Dinamarca, Holanda) antes de la crisis. El Partido de la Libertad de Austria (FPÖ) fue fundado en 1956, el Frente Nacional francés (FN) en 1972. El belga Interés Flamenco (VB) es el sucesor directo del Bloque Flamenco, creado en 1978, la Liga Norte italiana (LN) fue fundada en 1991, el Partido Popular danés (DF) en 1995, y el holandés Partido por la Libertad (PVV) en 2005.

La crisis ha aumentado el apoyo a estos partidos por parte de muchos ciudadanos que no encuentran en los partidos tradicionales solución a sus problemas y buscan desesperadamente una alternativa, y especialmente en aquellas capas de la población que tienen que competir con los inmigrantes por empleos y servicios sociales cada vez más escasos. No obstante, el crecimiento de estos apoyos no ha sido tan espectacular como podría deducirse de la alarma suscitada. En la **Tabla 1** se refleja cómo ha evolucionado el voto de extrema derecha en las respectivas elecciones nacionales, desde la anterior elección –generalmente en los inicios de la crisis–, a la última –generalmente en los últimos años de la crisis–. En ese periodo de tiempo (variable según los países), de los 18 partidos relacionados, 10 han perdido apoyo electoral, con descensos tan pronunciados con el de la LN, que pierde más de la mitad de sus votos, o el PVV y el VB, que pierden más de un tercio.

Si la suma final arroja un aumento del total de los votos cercano al 18 % es porque entre los

ocho partidos que han subido, algunos lo han hecho de forma espectacular, como el FN, que triplica sus votos; Verdaderos Finlandeses, que los cuadriplica; el Jobbik húngaro, que los multiplica por siete, o Amanecer Dorado en Grecia, que los multiplica por 20.

De los cinco EE. MM. en los que ha habido elecciones en 2013, en tres desciende el voto a partidos de extrema derecha y en dos sube, con un descenso en el cómputo global de un millón y medio de votos, debido al derrumbe de la LN italiana. En el conjunto de toda la Unión solo seis partidos superan el 10 % de los votos: FPÖ, Verdaderos Finlandeses, Jobbik, FN, DF y PVV. Es posible que en las elecciones al PE el voto a algunos de de estos partidos –como el FN– se dispare, en términos porcentuales, favorecido por la abstención de votantes más tradicionales, las demarcaciones nacionales y el sistema proporcional, y una cierta tradición de los votantes de usar el voto europeo como voto de castigo a los partidos en el poder.

La lista de la Tabla 1 no es exhaustiva. Con un criterio más amplio, se podría haber incluido en ella a la Alianza Nacional de Letonia, en la que se ha integrado un partido de ultraderecha; a las diferentes versiones croatas del Partido de los Derechos, herederos del partido nazi del mismo nombre que creó el movimiento ustacha, e incluso al Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) claramente eurohostil, pero que rechaza verse catalogado como partido racista, por más que sus propuestas antiinmigración le acerquen a partidos de la extrema derecha europea. Los partidos que figuran en la Tabla 1 no son desde luego homogéneos en su ideología, hay mucha diferencia, por ejemplo, entre la islamofobia del PVV holandés que conjuga con actitudes tolerantes hacia la homosexualidad o el apoyo al sionismo, y el antisemitismo de partidos neonazis como Aurora

Tabla 1. Evolución del voto a partidos de extrema derecha, xenófobos o ultranacionalistas, de los EE. MM. de la UE en las respectivas elecciones legislativas nacionales¹

País	Partido	Elección anterior			Última elección			Variación	
		Fecha	%	Votos	Fecha	%	Votos	%	Votos
Alemania	Partido Nacional-demócrata	09/09	1,8	768 442 ²	09/13	1,5	635 135	– 0,3	– 133 307
Austria	Partido de la Libertad	09/08	17,54	857 029	09/13	20,51	962 313	+ 2,9	+ 105 284
Bélgica	Interés Flamenco	06/07	11,99	799 844	06/10	7,76	506 697	– 4,23	– 293 147
Bulgaria	Ataque	07/09	9,40	395 707	05/13	7,30	258 481	– 2,10	– 137 226
Chequia	Amanecer	05/10	–	– ³	10/13	6,88	342 339	+ 6,8	+ 342 339
Dinamarca	Partido Popular	11/07	13,9	479 532	09/11	12,3	436 726	– 1,7	– 42 806
Eslovaquia	Partido Nacional	06/10	5,07	128 490	03/12	4,55	116 420	– 0,52	– 12 070
Eslovenia	Partido Nacional	09/08	5,40	56 832	12/11	1,80	19 786	– 3,60	– 37 046
Finlandia	Verdaderos Finlandeses	03/07	4,1	112 256	04/11	19,1	560 075	+ 15	+ 447 819
Francia	Frente Nacional	06/07	4,29	1 116 136 ⁴	06/12	13,6	3 528 373	+ 9,3	+ 2 412 237
Grecia	LAOS	10/09	5,63	386 152	06/12	1,58	97 099	– 4,0	– 289 053
	Amanecer Dorado	10/09	0,29	19 636	06/12 ⁵	6,92	426 025	+ 6,6	+ 406 389
Holanda	Partido por la Libertad	06/10	15,4	1 454 493	09/12	10,1	950 263	– 5,3	– 504 230
Hungría	Jobbik	04/06	2,2	119 007 ⁶	04/10	16,67	854 745	+ 14	+ 735 738
Italia	Liga Norte	04/08	8,3	3 024 758	02/13	4,08	1 390 156	– 3,9	– 1 634 602
Reino Unido	Partido Nacional	05/05	0,7	192 745	05/10	1,9	564 321	+ 1,2	+ 371 576
Rumanía	Gran Rumanía	11/08	3,2	217 595	12/12	1,24	92 239	– 1,96	– 125 356
Suecia	Demócratas de Suecia	09/06	2,93	162 463	09/10	5,70	339 610	2,77	+ 177 147
Total				10 291 117			12 080 803		+ 1 789 686

¹ En los sistemas bicamerales, los datos se refieren siempre a la Cámara baja² Los datos corresponden al primer voto³ El partido Amanecer de la Democracia Directa fue creado en 2011.⁴ Los datos corresponden a la primera vuelta.⁵ Hubo elecciones en mayo y se repitieron en junio. Los datos corresponden a las últimas.⁶ Votos a las listas regionales por el sistema proporcional.**Fuente:** elaboración propia.

Dorada, cuyos militantes utilizan el saludo fascista; o Jobbik, que erigió en noviembre, en Budapest, un monumento a Miklos Horthy, regente nazi del país aliado con Hitler (1920-1944). Pero todos ellos comparten la eurofobia, el nacionalismo extremo y alguna forma de xenofobia, que se dirige en la mayoría de los casos contra los musulmanes y los gitanos.

Los partidos de esta tendencia más consolidados están intentando presentar una imagen menos radical para ampliar su base electoral,

encabezados por el FN, al que Marine Le Pen, presidenta desde enero de 2011, está intentando dar un tono institucional alejándose de los aspectos más polémicos del ideario de su padre como el antisemitismo. En noviembre de 2013, se entrevistó con Geert Wilders, líder del PVV, para fraguar una alianza de partidos ultranacionalistas que les permitiera tener grupo parlamentario propio en el PE tras las elecciones de 2014, para lo que hacen falta representantes de siete EE. MM. Han mostrado interés por el pro-

yecto VB, FPÖ y Demócratas de Suecia, y la LN no lo ha excluido.

En la **Tabla 2** se muestra la evolución de otros partidos de carácter euroescéptico y populista o antisistema, pero que no pueden ser considerados de extrema derecha, salvo tal vez –como se ha dicho– el UKIP, que defiende políticas contra la inmigración (no muy diferentes de las del Partido Conservador), pero cuyo objetivo esencial es la salida de Reino Unido de la UE, y que podría tener muy buenos resultados en las próximas elecciones europeas. Los otros dos son partidos nuevos, nacidos al calor del descontento social provocado por las consecuencias de la crisis, de las que culpan a la integración europea. Alternativa por Alemania, que estuvo a punto de entrar en el Bundestag en las últimas elecciones y probablemente tendrá representación en el PE, propugna únicamente la salida de su país del euro, pero atrae el voto de radicales y eurófobos, que pueden marcar el futuro del partido. El Movimiento 5 Estrellas del cómico y bloguero Beppe Grillo, que fue el partido más votado en su primera participación en las elecciones generales italianas, es el mejor ejemplo en Europa de cómo el descontento y la desconfianza en la política tradicional pueden empujar a enormes capas de población a echar-

se en brazos de un partido populista sin más ideología que la destrucción del sistema existente y sin más programa que abolir los privilegios de la clase política. Aunque se declara euroescéptico, su posición política concreta respecto a la UE es un enigma, como lo es respecto a la mayoría de los asuntos, aunque el apoyo de Grillo a la penalización de la inmigración ilegal puede dar una idea de por dónde van los tiros. Su fracaso en las elecciones municipales de mayo-junio podría anticipar un derumbe tan drástico como su ascenso, pero está claro que recoge el voto de muchos decepcionados con la política europea respecto a Italia durante la crisis.

Finalmente, hay otro grupo de partidos euroescépticos, conservadores y con ciertos tintes nacionalistas, en el que podríamos incluir al polaco Ley y Justicia y al checo Partido Democrático Cívico, que siempre han sido reacios al proceso de integración europeo y han tratado de entorpecerlo cuando han tenido responsabilidades de gobierno, e incluso al Partido Conservador británico, que forma con los otros dos la Alianza de Conservadores y Reformistas en el PE, y cuyo líder (y actual primer ministro), David Cameron, ha prometido hacer en 2017 un referéndum para sacar al Reino Unido de la UE si no consigue

Tabla 2. Evolución del voto a partidos populistas y euroescépticos de los Estados miembros de la UE en las respectivas elecciones legislativas nacionales¹

País	Partido	Elección anterior			Última elección			Variación	
		Fecha	%	Votos	Fecha	%	Votos	%	Votos
Alemania	Alternativa por Alemania	09/09	–	– ²	09/13	4,7	2 056 985 ³	4,7	+ 2 056 985
Italia	Movimiento 5 Estrellas	04/08	–	– ⁴	02/13	25,5	8 689 168	25,5	+ 8 689 168
Reino Unido	Partido por la Independencia	05/05	2,2	605 973	05/10	3,1	919 471	+ 0,9	+ 313 498
Total				605 973			11 665 624		+ 11 059 651

¹ En los sistemas bicamerales, los datos se refieren siempre a la Cámara baja.

² Alternativa por Alemania fue creado en 2013.

³ Datos correspondientes al segundo voto, a las listas del sistema proporcional.

⁴ El Movimiento 5 Estrellas fue creado en 2009.

Fuente: elaboración propia.

ciertas reformas para recortar las competencias comunitarias. Entre estos tres partidos han obtenido en sus últimas elecciones nacionales algo más de quince millones de votos de ciudadanos cuyas reticencias pueden suponer sin duda una rémora para el avance de las políticas comunes de la Unión.

Los efectos políticos del populismo

A pesar de que la extrema derecha causó el siglo pasado la mayor catástrofe provocada por el hombre, la Segunda Guerra Mundial, los partidos de esta ideología actúan en Europa con total libertad, sin despertar prácticamente reacciones o respuestas firmes ni en los partidos democráticos, ni en la sociedad civil. La falta de consecuencias de los ataques a la ministra francesa de Justicia, Christiane Taubira (nacida en Guayana) en la revista *Minute*, comparándola con un mono, o de los insultos públicos del vicepresidente del Senado italiano, Roberto Calderoli (LN) a la ministra italiana de Integración, Cecile Kiengue (nacida en Congo), calificándola de orangután, son una muestra de la tolerancia social y jurídica hacia este tipo de actitudes.

Solo el partido neonazi Aurora Dorada ha sufrido en Grecia persecución judicial después de varias decenas de ataques violentos y agresiones a personas, que culminaron en septiembre con el asesinato del rapero antifascista Pavlos Fyssas. Seis de sus 18 diputados están procesados por este hecho, incluido su líder, Nikos Mijaloliakos, y el partido ha sido privado de la subvención parlamentaria (lo que no impide que sus previsiones de voto para las elecciones europeas sean del 10 %). En Francia, el Consejo de Estado confirmó la prohibición gubernativa de las representaciones del cómico antisemita Dieudonné M'bala, inventor del salu-

do parafascista llamado *quenelle*, que han repetido en las redes sociales muchas personas, incluidos militares y deportistas.

Es muy improbable que los partidos de extrema derecha lleguen a ser mayoritarios en ningún país europeo, pero su creciente relevancia está originando efectos muy negativos para la salud democrática en muchos de ellos. Por una parte, los mensajes demagógicos, contra la inmigración, contra Europa o contra los políticos van calando lentamente en los ciudadanos hasta llegar a ser asumidos en mayor o menor grado por un sector importante de la población, aunque no apoye a estos partidos. Como segunda derivada, se produce un efecto de contaminación de las políticas que llevan a cabo los partidos mayoritarios, especialmente (pero no solo) los conservadores, temerosos de perder votos, o –en ocasiones– aprovechando el estado de opinión creado por los populistas para poner en marcha políticas reaccionarias.

He aquí una muestra de cómo el discurso de la extrema derecha, xenófobo y racista, está calando en las sociedades europeas. En una encuesta realizada en Francia en diciembre de 2012, y publicada en marzo de 2013, por el Consejo Nacional Consultivo de los Derechos del Hombre, en el marco de su Informe anual sobre racismo, un total del 54 % de los franceses (el 5 % más que el año anterior) se declaraban más bien racistas (7 %), un poco racistas (22 %) o no muy racistas (25 %), frente a un 44 % que no se consideraban racistas en absoluto (– 5). Aún más significativo es el apoyo del 65 % (+ 7) a la idea de que algunos comportamientos pueden justificar a veces reacciones racistas, frente a un 33 % (– 6) que cree que nada puede justificar tal reacción. El 69 % cree que hay demasiados inmigrantes en Francia (10 puntos más que el año anterior y 22 más que en 2009). Aunque hay una diferencia importante

entre simpatizantes de derecha (81 %) y de izquierda (51 %), entre estos últimos esta percepción ha aumentado 11 puntos frente a 3 puntos de aumento en los primeros.

Consciente de este estado de opinión, que afecta también a los votantes de izquierda, el ministro socialista Manuel Valls –al que algunos comparan con Sarkozy– ha emprendido una campaña para expulsar a los gitanos procedentes de Rumanía, Bulgaria o los Balcanes occidentales, con el argumento de que ellos “tienen vocación de regresar”. La detención en una excursión escolar de la niña Leonarda Dibrani (nacida en Italia) y su expulsión con toda su familia a Kosovo, se convirtió en un símbolo de esta política despiadada, que no obstante está permitiendo a Valls ser el político más valorado en el país galo. Los gitanos del este de Europa en Francia no llegan a 20 000 en un país de 65 millones de habitantes. Es un problema artificial que utiliza el ministro del Interior, con la aquiescencia del presidente de la República, para hacer demagogia y evitar el deslizamiento de los votantes más desfavorecidos hacia el FN.

En Reino Unido, la presión que supone la subida de intención de voto para el UKIP se ha traducido en medidas contra la inmigración, como la aprobación de una nueva ley más restrictiva, y en propuestas para limitar las ayudas sociales durante los tres primeros meses de estancia, e incluso establecer un límite numérico a los inmigrantes procedentes de la UE. El Gobierno de Cameron ha tratado de imponer algún tipo de restricción contra la llegada de rumanos y búlgaros, cuya libertad de movimiento ha entrado en vigor el 1 de enero, lo que naturalmente ha sido rechazado por la CE. Es significativo que el Estado miembro que más ha presionado para la ampliación al este –y que ahora promueve la adhesión de Turquía– pretenda luego limitar la libre circulación de personas, una de las cuatro liber-

tades que forman el núcleo del acervo comunitario. También el Gobierno holandés, y la Unión Social-Cristiana de Baviera, socia en el gobierno de Berlín, han pedido limitaciones al libre movimiento de rumanos y búlgaros, a pesar de que esta migración se concentra mayoritariamente en España e Italia.

El retroceso en la calidad democrática afecta sobre todo a algunos EE. MM. del este y del sur de Europa. En un amplio estudio del *think-tank* británico Demos sobre la democracia en la UE, publicado en 2013 por encargo de la Alianza de Socialistas y Demócratas en el PE, se señala a Bulgaria, Rumanía, Grecia y Hungría como los peor situados en un índice de democracia que abarca aspectos como malestar democrático y desconfianza en los partidos tradicionales, corrupción y crimen organizado, sistema judicial, libertad de los medios de comunicación, derechos humanos y tratamiento de las minorías. Particular atención merece el caso de Hungría, donde el partido conservador Fidesz, que ganó en 2010 con sus aliados democristianos una mayoría de dos tercios en el parlamento, aprobó una constitución y un enorme número de leyes que limitan las competencias del Tribunal Constitucional, la independencia judicial y al libertad de prensa, bordeando –cuando no traspasando– las líneas rojas de los principios democráticos que exigen los tratados de la UE.

Este asunto es muy grave y merece la mayor atención a todos los niveles. Puede que haya llegado el momento de que las instituciones de la UE, tan preocupadas por la disciplina presupuestaria y fiscal, se preocupen también seriamente de la deriva política antidemocrática, que empieza a ser peligrosa y puede serlo aun más en el futuro, y se conviertan en garantes de la calidad democrática de los EE. MM. Solo en una ocasión, en el año 2000, se tomaron medidas contra Austria por la entrada del FPÖ en el

Gobierno. Desde entonces, los procedimientos de infracción abiertos por la CE, como los que se iniciaron contra Hungría en enero de 2012, no han tenido resultados visibles. Existe la posibilidad de suspender a un Estado miembro, de acuerdo con el artículo 7 del Tratado de la UE, pero este es el último –y grave– recurso. Es necesario arbitrar procedimientos ágiles y resolutorios para sancionar las violaciones de la Carta

de Derechos Fundamentales, que es vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (excepto para Reino Unido y Polonia), así como potenciar el trabajo de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, e involucrar al Tribunal de Justicia y al PE cuando sea necesario para garantizar la inviolabilidad de los principios democráticos que son el núcleo fundamental en el que se basa la propia existencia de la UE.

Las elecciones en Alemania, la gran coalición y las repercusiones en la política europea de Alemania

Ernst Hillebrand

El 22 de septiembre de 2013 se celebraron elecciones federales en Alemania. El partido conservador, la CDU, encabezado por Angela Merkel, cosechó una clara victoria. Sin embargo, el triunfo logrado no fue suficiente para prorrogar su coalición con el partido liberal, el FDP. Finalmente se formó una “gran coalición” con el partido socialdemócrata, el SPD, que a su vez registró su segundo peor resultado electoral desde la Segunda Guerra Mundial.

¿Qué puede esperar Europa, y en especial los países de la zona del euro, de este nuevo gobierno Merkel III? Para abordar esta pregunta, conviene tener en cuenta dos aspectos. En primer lugar, es importante comprender qué papel desempeñó la cuestión de Europa en las elecciones y en qué medida influyó en el resultado de los dos grandes partidos. En segundo lugar, resulta interesante examinar el acuerdo de coalición alcanzado en diciembre y analizar los aspectos de política europea que contiene.

Las elecciones y la campaña electoral: Europa como telón de fondo

Durante la campaña electoral, todos los grandes partidos evitaron abordar la cuestión de Europa. A primera vista, esta actitud resulta muy extraña, dado que tanto para los expertos como para los ciudadanos la crisis de la zona monetaria representa la mayor fuente de peligro potencial para la estabilidad económica y las perspectivas de futuro del país. Ningún partido, ni siquiera el eurófilo partido de Los Verdes (*Die Grünen*) se atrevió a complacer a sus votantes sonriendo delante de banderas europeas y prometiendo “más Europa”. No cabe duda de que Alemania sigue siendo un país muy comprometido con la integración europea, cuyo nivel de aprobación sigue siendo elevado no solo entre las élites, sino también entre la población en general. No obstante, con la crisis del euro, la percepción de la UE en Alemania

también ha cambiado y ha aumentado el euroescepticismo.

Mientras que en los temas de la campaña ningún partido aludió directamente al futuro de la integración europea, ni a los costes y riesgos del rescate del euro, la cuestión fue de capital importancia en la campaña electoral. La cautela alemana en el rescate del euro y la crisis en los demás Estados de la zona del euro constituyeron el trasfondo de la campaña, sobre todo de la gobernante CDU. “Las elecciones se caracterizaron por una tensión inherente entre la relativa estabilidad económica en el propio país y la inestabilidad en otras regiones de Europa”¹. En su campaña, la CDU apostó por una elevada aceptación entre la población de la política de gestión de la crisis de la canciller alemana. Angela Merkel fue erigida en representante de una política económica exitosa y en guardiana de los intereses alemanes en Europa. “La receta para Europa era atreverse con ‘más política alemana’, en referencia sobre todo a la austeridad”². Según la CDU, Alemania ha incrementado la competitividad de su economía gracias a una exitosa política de reformas y ha mantenido bajo control la deuda pública. Los demás países tendrían ahora que hacer lo mismo y Angela Merkel, como canciller, se encargaría de que los contribuyentes alemanes no tuvieran que financiar las consecuencias de una política económica equivocada y del estancamiento de las reformas en otros países de la zona del euro. Esta línea de argumentación, junto con un compromiso de principio respecto a la integración europea, cosechó un enorme éxito durante la campaña electoral.

¹ Kellerman C, Mikfeld B. “Stabilitätspatriotismus vs. soziale Gerechtigkeit”, in *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, Nr. 1-2/2014, p. 68-73.

² *Ibid.* p. 69.

En cambio, el SPD llevó a cabo una campaña electoral basada en las políticas redistributivas. Si bien es cierto que Alemania ha tenido éxito, se ha producido un estancamiento en las reformas en todas las áreas. Sobre todo se han de corregir las notables injusticias sociales, especialmente mediante la introducción de un salario mínimo legal. Durante la campaña electoral, el SPD actuó de manera prudente en materia de asuntos europeos y evitó centrarse demasiado en la crisis del euro. Y eso por tres razones: en primer lugar, todas las encuestas de opinión señalaban que la línea de actuación de Merkel gozaba de gran popularidad. En segundo lugar, las encuestas de opinión internas al partido concluyeron que la cuestión de la integración europea era un asunto muy delicado para el partido. Los electores y los seguidores del partido están divididos entre los defensores de una mayor integración y otra mitad más escéptica. Y en tercer lugar, el SPD participó en todas las medidas de rescate del euro del Gobierno CDU/FDP, sin reivindicaciones propias a nivel de contenido. No era posible, por tanto, lanzar una ofensiva sobre la base de la política de rescate, ni tampoco un debate sustancial en torno a las devastadoras consecuencias sociales de la línea de actuación de la *troika*. Sin embargo, el partido dejó claro en la campaña electoral que estaría dispuesto a ofrecer más solidaridad alemana con los países en crisis si llegaba al poder.

En resumidas cuentas, la *no cuestión* de Europa constituyó el telón de fondo sobre el que se desarrolló la campaña electoral. La CDU se posicionó como el partido de la estabilidad económica, la continuidad de una política económica exitosa y la protección de los intereses de Alemania en la UE. El SPD se posicionó como el partido de la justicia social, de la redistribución y de la solidaridad europea con los países en crisis. Al final se impuso

claramente el *patriotismo de estabilidad* conservador de la CDU.

La formación del Gobierno y el acuerdo de coalición

En las negociaciones sobre el acuerdo de coalición entre la CDU y el SPD, la cuestión de Europa quedó relegada a un sorprendente segundo plano. No se creó ningún grupo de negociación específico y la cuestión se trató como subtema del grupo de trabajo Finanzas y Presupuesto. Ni la CDU ni el SPD deseaban convertir este asunto en un posible obstáculo para las negociaciones, ya que los partidos difieren más en la forma que en el fondo. Ambos son partidarios de una mayor integración y de un rescate del euro a (casi) cualquier precio. Desde el punto de vista táctico, esta fue una actitud muy racional, sobre todo para el SPD. Actuando a la defensiva en materia de política europea, se reconocía implícitamente la victoria de la política europea de la Sra. Merkel sin que sea necesario un análisis detallado de los resultados electorales en este ámbito. La cúpula del partido centró entonces las negociaciones en cuestiones económicas y sociales, que se consideran determinantes para futuros éxitos electorales, como lo son la introducción de un salario mínimo o reformas en la legislación sobre pensiones.

En el acuerdo de coalición se retoma la interpretación conservadora de la crisis del euro como resultado de una errónea política económica y presupuestaria llevada a cabo en los países en crisis. Sobre las causas de la crisis del euro se ha afirmado que “comprenden desde una deuda excesiva de los Estados europeos hasta un déficit en materia de competitividad, desequilibrios económicos y deficiencia en materia de construcción en la unión económica y mone-

taria, pasando por aberraciones en los mercados financieros”³.

En las reflexiones para superar la crisis, las propuestas están muy marcadas por el espíritu de una lógica de competitividad: “Para que Europa pueda salir definitivamente de la crisis se requiere un amplio enfoque político, que aúne reformas estructurales en aras de una mayor competitividad y un saneamiento presupuestario estricto y sostenible con inversiones de futuro dirigidas a fomentar el crecimiento y el empleo basado en un equilibrio social” (pág. 157).

La posible contribución alemana a la salida de la crisis se considera relativamente baja. Así, Alemania “sigue dispuesta a prestar apoyo solidario, por ejemplo bajo la forma de créditos de apoyo y ayuda técnica para permitir políticas de reforma en los países receptores con el fin de recuperar la competitividad y reducir la tasa de desempleo” (pág. 158).

Se rechaza explícitamente una mutualización de la deuda: “Debe preservarse el principio según el cual cada Estado miembro es responsable de sus propias obligaciones. Cualquier mecanismo de colectivización de la deuda pública comprometería la alineación necesaria de las políticas nacionales en cada Estado miembro” (pág. 159).

En resumidas cuentas, en el acuerdo de coalición figura claramente la letra de la CDU, pero también la de una línea fiscal conservadora que existe en el SPD. En virtud de esta lógica, la responsabilidad recae en primer lugar en los países en crisis, que son quienes deben restablecer su competitividad económica mediante reformas estructurales. Los elevados excedentes comerciales alemanes en la UE apenas se abordan; a

³ *Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, XVIII Legislatura*, p. 157.

veces se hace referencia de manera poco precisa a *desequilibrios económicos*. Sin embargo, se considera que estos no se deben a la política económica alemana y su enfoque unilateral en materia de competitividad y exportación. Tampoco se deben a la introducción del euro, que hizo imposible el restablecimiento cíclico de la posición competitiva de los países más pobres mediante una depreciación de la moneda nacional. Según el acuerdo de coalición, las causas se hallan más bien en la falta de reformas en los países en crisis en el pasado, que ahora se han de corregir.

Las políticas del acuerdo de coalición

Las políticas europeas formuladas en el acuerdo de coalición son de corte conservador y siguen la línea que la Canciller alemana había trazado en el pasado. El elemento central de la gestión de la crisis del euro deben ser “acuerdos de reforma contractualmente vinculantes” entre los países en crisis y la Comisión. Estos acuerdos tienen como objetivo el restablecimiento de la competitividad y el saneamiento presupuestario, aunque también están comprometidos con el “crecimiento y el empleo”. Estas cláusulas como reflejan la influencia del SPD en esta parte del acuerdo de coalición: referencias a la dimensión social de la política europea, una mención al pleno empleo y el compromiso de no perder de vista el objetivo de crecimiento.

Estos objetivos también tienen que servir otros dos elementos del acuerdo de coalición: por un lado, el Gobierno explica que es necesario realizar más inversiones en Europa “sobre todo en infraestructuras, energías renovables, eficiencia energética, transportes, redes transeuropeas, medios digitales o suministro de banda ancha, educación, así como investigación

y desarrollo” (pág. 160). Sin embargo, no deben crearse fondos europeos adicionales para alcanzar este objetivo, sino que cabe recurrir sobre todo a los recursos del Banco Europeo de Inversiones y a los Fondos Estructurales. La huella del SPD también puede apreciarse en algunos puntos de contenido político-social, aunque se tratan de medidas relativamente vagas en línea con el “método abierto de coordinación”. De ese modo, las tendencias en materia de desarrollo social en la UE deberían supervisarse de forma sistemática en el futuro (*social score board*) y deberían apoyarse iniciativas para luchar contra el desempleo juvenil. La política debe tener como objetivo el fortalecimiento del estado de los derechos sociales básicos en la UE. Se rechazan de manera contundente los planes de la UE a favor de la privatización de la infraestructura pública municipal y regional.

En el apartado relativo a la unión bancaria, el Gobierno se compromete a conseguir una “unión bancaria que funcione, basada en una supervisión bancaria única y un mecanismo único para la resolución de asuntos bancarios” (pág. 93). Sin embargo, hasta que no exista un fondo de rescate suficiente, la responsabilidad del rescate debe recaer en cada Estado. Puede recurrirse para ello al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE): “Siempre y cuando un Estado miembro no esté capacitado para el rescate bancario en solitario y se viera sometido a un desequilibrio económico peligroso, podrá solicitar ayuda al MEDE según el procedimiento existente” (pág. 94).

Perspectivas

La política europea alemana no queda establecida con certeza en el acuerdo de coalición actual; por lo tanto, en los próximos cuatro años,

esta dependerá finalmente de las decisiones concretas que se tomen. No obstante, el acuerdo permite formular algunas hipótesis y reflexiones básicas, que pueden orientar a los actores.

En resumidas cuentas puede esperarse que:

- Alemania continúe aplicando su política orientada a la exportación, sin grandes modificaciones. El término “excedente de exportación” no se menciona ni una sola vez en las 185 páginas del acuerdo de coalición. Sin embargo, el mantra de competitividad y la “capacidad exportadora” están presentes a lo largo de todo el texto⁴. En el fondo, la estructura económica de Alemania y la creciente importancia de los mercados fuera de la UE apenas permiten la aplicación de otra política. La Alemania de Angela Merkel se orienta cada vez más hacia las perspectivas y retos de una economía mundial globalizada en la que los motores de crecimiento se hallan claramente fuera de la “vieja Europa”. En 1991, más del 50 % de las exportaciones alemanas iban destinadas a países de la actual zona del euro, mientras que en 2012 esta proporción cayó hasta el 37,5 %. Las élites alemanas miran cada vez más a Europa con unas gafas de visión global. Angela Merkel recuerda a menudo el hecho de que Europa, con un 8 % de la población mundial, un 25 % del producto interior bruto (PIB) mundial y un 50 % del gasto social mundial, no se encuentra especialmente bien posicionada para este mundo globalizado. En clave política y en términos prácticos, esta orientación significa que Alemania defenderá el euro a toda costa. El euro es una

herramienta idónea para mejorar la posición de las empresas alemanas en la competencia tanto a escala europea como mundial, dado que facilita las exportaciones alemanas con una moneda subvaluada para Alemania. Esto también significa que las empresas de los países en crisis de la zona del euro no tendrán respiro frente a la presión competitiva ejercida por las empresas alemanas. La política alemana sigue ignorando los problemas provocados por los desequilibrios comerciales que surgen dentro de la zona del euro y sigue subestimando el potencial destructivo de esta situación.

- En segundo lugar, en los próximos años Alemania tampoco desempeñará realmente su papel de potencial locomotora de la recuperación en la Unión Europea. Para ello sería determinante reforzar la demanda interior de Alemania, que se ha visto muy afectada por la política de austeridad que siguió la introducción del euro. En Alemania, el ciudadano medio claramente se benefició menos del crecimiento experimentado en la época anterior a la crisis financiera que en otros países de la UE. En 1993 Alemania figuraba en el tercer puesto de los países de la UE en cuanto a renta per cápita (en paridad de poder adquisitivo) y en 2012 cayó hasta el séptimo puesto. Actualmente, los salarios por hora en Alemania se hallan todavía en el puesto número once, *por debajo* de la media de la UE-28⁵. La introducción por ley de un salario mínimo de 8,50 euros, impuesto por el SPD en las negociaciones de

⁴ En el acuerdo de coalición, la palabra “competencia” (*Wettbewerb*) aparece 90 veces, y la palabra “competitividad” (*Wettbewerbsfähigkeit*), 33.

⁵ Aiginger K. “Erfolgsmodell Deutschland sollte Ziele überdenken”, in *Die Presse* del 22.05.2013, <http://diepresse.com/home/wirtschaft/oeconomienstimme/1406135/Erfolgsmodell-Deutschland-sollte-Ziele-ueberdenken>, consultado el 03.09.2013.

coalición, promete un cierto alivio en este caso. Asimismo, puede esperarse una mejora de la situación en la base de la pirámide del mercado laboral a través de ciertas reformas en las reglas del trabajo temporal. Los cálculos prevén que la introducción de un salario mínimo –plenamente en vigor a partir de principios de 2017– incrementa la masa salarial en Alemania en unos 10 000 millones de euros⁶. Sin embargo, esto no garantiza en absoluto que Alemania pueda superar en el futuro el estancamiento de su demanda interior. El salario mínimo legal supone un estímulo para el nivel de salarios general, pero este será relativamente bajo y posiblemente incluso se vea neutralizado en parte por los efectos de la inmigración laboral.

El gasto adicional del Estado previsto en el acuerdo de coalición asciende a unos 23 000 millones de euros en cuatro años, lo que equivale a un gasto adicional anual de unos 6000 millones de euros, es decir, un 0,2 % del PIB⁷. Con esto, Alemania no puede asumir el papel de *consumer of last resort* (consumidor de última instancia) dentro de la zona del euro que le correspondería a la luz de la situación coyuntural y del peso relativo de su economía. Además del estancamiento salarial, aquí se pone de manifiesto sobre todo la debilidad de las inversiones públicas y privadas, que durante la última década se han estancado en Alemania de manera considerable. Este retraso en materia de inversiones tiene repercusiones notables en las tasas de crecimiento. Según cálculos del Deutsches Institut der Wirtschaft (Instituto de Economía Alemán), Alemania ha acumulado un

déficit en las inversiones del 3 % del PIB, en comparación con la media de la zona del euro desde 1999. “Esta cifra acumulada desde 1999 equivale a aproximadamente un billón de euros... Si la ratio de inversión hubiera correspondido a la media de la zona del euro, el PIB per cápita habría crecido anualmente en casi un 1 % adicional”⁸.

Conclusión

La política de la Sra. Merkel, el “patriotismo de estabilidad”, seguirá aplicándose también con el nuevo Gobierno, aunque con alguna modificación. Las declaraciones formuladas por el nuevo Gobierno a favor de una política social y una legislación a escala de la UE son de todos modos poco relevantes, dada la situación actual de crisis. Aferrarse al euro necesitará inevitablemente una reducción masiva de salarios y prestaciones sociales por parte de los Gobiernos de los países en crisis en el marco de sus estrategias de saneamiento. Esto significa que la prolongación de la crisis social en los países periféricos, así como su gradual desindustrialización, es inevitable. En estas circunstancias no podrá evitarse completamente un cierto aumento de las ayudas financieras alemanas en la UE. Un mayor impulso institucional a favor de más integración, tal y como viene siendo reclamado una y otra vez desde ciertos grupos de la élite del sector económico y político del país, no es sin embargo muy popular entre la población alemana.

⁶ Sebastian Dullien, “Makroökonomische Folgen des Koalitionsvertrags”, in *Wirtschaftsdienst*, 1/2014, <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2014/1/3100/>

⁷ Ibid.

⁸ DIW Berlin, Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsaufgabe für Deutschland, DIW Wochenbericht 26/2013, S. 3.

Los ciudadanos europeos

Ciudadanía europea, calidad de vida y participación política

Carlos Carnero, José Candela

Introducción

La crisis ha provocado un aumento exponencial del debate sobre Europa en la opinión pública. La discusión se ha centrado hasta la fecha en lo positivo y lo negativo de la política económica impulsada por la Unión Europea (UE) y, en algunos casos, en la existencia misma de la Unión. Son cuestiones decisivas y legítimas, sin duda, pero que terminan impidiendo valorar a la Europa unida por lo que hace cada día como construcción constitucional que, ejerciendo las competencias que le han sido atribuidas, elabora, aprueba y aplica decisiones concretas –unas veces legislativas y otras no– que afectan a la vida cotidiana de la ciudadanía, con el ánimo de mejorarla de acuerdo con los estándares de su modelo social y la Carta de Derechos Fundamentales comunitaria.

En muchas ocasiones, la ciudadanía europea se beneficia de decisiones de la UE sin ni siquiera imaginar que hayan sido adoptadas en ese nivel, representando un valor añadido que no se habría materializado en el marco de sus Estados

miembros individualmente considerados. Si fuera consciente de ello, muy probablemente la imagen de la Unión mejoraría bastante, concitando un apoyo ciudadano que hoy merma en vez de aumentar en el marco del debate antes señalado, en el que a veces los matices son difíciles de introducir o apreciar. Por eso es imprescindible que la UE y sus Estados miembros hagan visible lo que hacen a lo largo del año para que la ciudadanía europea viva mejor en el ámbito de sus competencias.

El balance de 2013 es positivo en lo que se refiere a la contribución de la UE para mejorar la calidad de la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. En las páginas que siguen se demuestra esta afirmación en referencia a la gran influencia de la legislación y de la acción política de la Unión en ámbitos tradicionales tales como la libre circulación, el trabajo y la seguridad social, la educación, la sanidad, el transporte, las telecomunicaciones o el consumo, y en la nueva y creciente demanda de participación de los ciudadanos en la gobernanza democrática de la Unión.

Ahora bien, también en 2013 han aparecido, como muestra el último Eurobarómetro de ese año, desafecciones graves de los ciudadanos europeos hacia la Unión.

Eso contrasta con las celebraciones del vigésimo aniversario de la creación de la ciudadanía europea en el contexto del Tratado de Maastricht¹ y la designación de 2013 como Año Europeo de los ciudadanos por la Unión. La actividad institucional más directa de esta conmemoración ha sido el programa de “diálogos ciudadanos”² organizado por la Comisión Europea en todos los Estados miembros de la Unión³.

Mientras que las instituciones europeas cuentan ahora con más de medio siglo de existencia, la categoría de ciudadanía europea no empezó a producir efectos jurídicos (y por tanto políticos) más que a partir de 1993 (Tratado de Maastricht). Desde entonces, el contenido en derechos y libertades de la ciudadanía europea, tanto en su parte económica o social como en su parte política, se ha desarrollado suficientemente en la primera parte pero poco o muy poco en su segunda parte. Así pues, el “Año europeo de los ciudadanos” ha terminado en 2013 pero el desarrollo de gran parte de la sustancia de la ciudadanía europea no está más que en sus comienzos.

¹ El artículo 10 del Tratado de la Unión europea dispone que “Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”. La primera propuesta de incorporar a los Tratados la noción ciudadanía europea aparece en una carta del presidente del Gobierno español Felipe González al presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, en el contexto (1991) de los trabajos preparatorios de redacción del proyecto de Tratado de Maastricht.

² Ver: http://ec.europa.eu/european-debate/index_en.htm

³ Ver: <http://europa.eu/citizens-2013/fr/home>. El esquema de este debate organizado por la Unión es simple y de dimensión esencialmente deliberativa: diálogos directos entre Comisarios europeos y ciudadanos de a pie para recopilar las preocupaciones, demandas y necesidades de los ciudadanos, en cualquiera de los temas en los que la Unión tiene competencias y publicarla en una Comunicación de la Comisión en 2014.

Una reciente encuesta de la Comisión Europea refleja que el 83 % de la población europea piensa que en las elecciones europeas habría mucha más participación ciudadana si se informara más sobre el impacto de la UE en la vida cotidiana. Ante las elecciones europeas de mayo 2014, la información al respecto supone pues una respuesta a este sentir mayoritario. Y es que la UE está, en primer lugar, al servicio de sus ciudadanos, siendo este el principio que desde el Tratado de Maastricht debe guiar, en teoría, la vida política de las instituciones, organismos y agencias de la Unión.

En la práctica, hay que distinguir dos objetivos distintos de la Unión, uno económico y social (el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos) y otro político (el aumento de la cantidad y la calidad de la participación de los ciudadanos europeos en el proceso político de toma de decisiones de la Unión).

El presente capítulo ofrece, primero, un breve balance de lo que ha hecho la Unión en 2013 en relación con ambos objetivos, y después una breve perspectiva de lo que en el futuro debería hacer la Unión para progresar en la consecución de los mismos.

Calidad de vida de los ciudadanos europeos

En 2010, la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre derechos de los ciudadanos que incluía un ambicioso programa de acción hasta 2020⁴. Este programa de acción es el discurso político de lo que debería hacerse durante esta década en materia de ciudadanía por parte de los actores políticos que intervienen en los distintos niveles de la gobernanza europea (supranacional, estatal, regional, local) y en la sociedad civil. De

⁴ COM (2010)603, final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:ES:PDF>

este modo, dicho discurso se convirtió en el punto de referencia más importante hasta hoy para analizar cómo influye la UE en la calidad de vida de los ciudadanos. El objetivo general de este programa es la mejora de la aplicación efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE⁵.

Balance de 2013

En relación con esta aplicación efectiva de los derechos de la UE, de las últimas síntesis oficiales sobre la aplicación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales⁶, se deriva que las cuestiones más frecuentemente planteadas por los ciudadanos europeos se agrupan en siete ámbitos: obstáculos que complican la vida cotidiana de los ciudadanos en tanto que trabajadores o estudiantes; protección de la salud de los ciudadanos; trabas administrativas a la libre entrada y establecimiento en los Estados miembros; desprotección de las personas con discapacidad o consideradas “vulnerables”; obstáculos a la vida cotidiana de los ciudadanos en tanto que consumidores; un insuficiente acceso por parte de los ciudadanos a la información relativa a sus propios derechos fundamentales, en especial a nivel de las Administraciones locales, y finalmente un insuficiente grado de participación política en los asuntos europeos.

El resto del presente capítulo contiene un resumen de la acción de la Unión en cada uno de esos siete ámbitos en 2013 y una breve reflexión sobre mejoras a introducir en el futuro.

Supresión de obstáculos a los ciudadanos en tanto que trabajadores y estudiantes

En 2013, la consecución de este objetivo debía pasar, según el programa de trabajo anual de la UE, por una iniciativa legal de cierta envergadura, a saber: la propuesta legislativa de revisión del reglamento europeo sobre la coordinación de la seguridad social⁷. Dicho reglamento cubre de forma global la coordinación de los sistemas de seguridad social y su objetivo es facilitar la libre circulación de los ciudadanos en la Unión. Esta coordinación se basa en la cooperación de las Administraciones nacionales de seguridad social. De hecho, las disposiciones de este reglamento se aplican a todas las ramas clásicas de la seguridad social: enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, prestaciones de invalidez, subsidios de desempleo, prestaciones familiares, prestaciones de jubilación y de jubilación anticipada y subsidios de defunción.

Pues bien, dicha iniciativa legislativa no ha podido ser hecha efectiva en 2013. Una comunicación reciente anuncia sin embargo una serie de acciones futuras de la Comisión para ayudar a los Estados miembros a aplicar efectivamente las reglas de la Unión en materia de libre circulación y a utilizar los fondos disponibles. Concretamente, la Comisión se propone seguir colaborando estrechamente con los Estados miembros a fin de mejorar la aplicación de las reglas de coordinación de la seguridad social mediante la elaboración de una “guía práctica” destinada a precisar los “criterios de determinación de la residencia habitual” de los ciudadanos europeos⁸.

⁵ El balance de la realización efectiva de este programa se encuentra en las páginas 26 y siguientes del EU citizen's report 2013: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf

⁶ COM (2013) 269 final: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf

⁷ Reglamento CE n.º 883/2004.

⁸ Ver: COM (2013) 837 final, de 25.11.2013: Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones – La libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave.

A los ciudadanos en tanto que estudiantes, aparte de estas medidas de mejora de la libertad de circulación y establecimiento, la Unión les ha ofrecido en 2013 una renovación de la iniciativa que quizás más influya en el reconocimiento efectivo del derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la educación.

El año 2013 ha estado marcado en efecto por la renovación de los programas de educación de la Unión ya existentes de cara al nuevo periodo de planificación estratégica 2014-2020.

Así, la decisión más importante de este año en el campo de la política europea de educación ha sido la aprobación del programa ERASMUS+⁹, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2014 y tiene un periodo de aplicación de siete años. La cobertura presupuestaria de estos siete años de programa asciende a 14 700 millones de euros, lo que representa un formidable aumento del 40 % comparado con el programa precedente y muestra, hay que subrayarlo, la gran relevancia que presta la Unión a la inversión en educación y formación de sus ciudadanos.

Supresión de las trabas administrativas a la libre entrada y establecimiento de los ciudadanos en los Estados miembros de la Unión

Para 2013, la acción programada por la Unión era encontrar soluciones para suprimir los obstáculos a los que se ven confrontados los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias que viven en un país de la Unión distinto al suyo, en relación con los documentos de identidad y las tarjetas de residencia emitidos por los Estados miembros. El objetivo a alcanzar debía consistir en la instauración de documentos europeos de identidad y de residencia uniformes y facultativos que los Estados pudiesen poner, si así lo de-

sean, a disposición de sus ciudadanos como complemento de los documentos nacionales.

De hecho, se puede decir que este objetivo se ha cumplido en 2013, puesto que en muchos países de la Unión existe ya la denominada “tarjeta de residencia europea”. Sin embargo, la instauración de un “DNI europeo”, proyecto de larga historia, no ha visto aun la luz ni siquiera para el conjunto de los países que disponen de un “DNI” nacional, conjunto que no coincide con el de la totalidad de Estados miembros actuales de la Unión.

Para 2013 también se había previsto continuar la lucha contra la doble imposición que sufren los ciudadanos europeos con vida cotidiana transfronteriza, por ejemplo, en el caso de impuestos locales, impuestos sobre bienes inmuebles o por matriculación de vehículos.

El objetivo de la Unión para este año no era sin embargo muy ambicioso, porque se limitaba a la recopilación de “buenas prácticas” existentes en los Estados miembros. La Comisión ha podido recopilar esas buenas prácticas pero no ha tomado ninguna iniciativa legislativa *ad hoc* durante 2013.

Protección de los ciudadanos discapacitados y asistencia a “personas vulnerables”

El objetivo actualmente en vigor de las diversas políticas europeas que tienden a subsanar los problemas específicos de los ciudadanos discapacitados (más de 80 millones hoy en día en toda la Unión) es el de favorecer la movilidad de estos ciudadanos europeos promoviendo, a partir de 2014, la concepción e implantación de una “tarjeta europea de invalidez” basada en un sistema de reconocimiento mutuo (entre los Estados miembros) que garantice la igualdad de acceso, en la Unión, a ciertas ventajas específicas, principalmente en materia de transporte, turismo, cultura y ocio.

⁹ Ver: http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_en.pdf

Por lo que atañe al año 2013, el único balance al respecto es la realización por parte de la Comisión Europea de una “acción piloto” destinada a fomentar la creación, por los Estados miembros que aun no lo han hecho, de dicha tarjeta europea de invalidez.

Aparte de la categoría general de “personas con discapacidad”, la Unión se hace cargo de aquellas personas llamadas “vulnerables” en lo que se refiere a una cantidad creciente de obstáculos surgidos de las limitaciones garantistas de los sistemas judiciales de los Estados miembros. Así, en 2013 la Unión ha promovido la protección de los derechos judiciales de dichos ciudadanos (principalmente niños y personas de la tercera edad), de modo que los órganos judiciales en cualquier tipo de procedimiento (civil, penal, etc.) tomen en cuenta la situación de persona vulnerable en el ejercicio de su poder judicial.

El éxito, parcial, de esta iniciativa de la Unión se ha concretado en la propuesta, presentada por la Comisión en noviembre de 2013, de una serie de instrumentos jurídicos cuya finalidad es la consolidación de los derechos procesales de dicha categoría de ciudadanos en el ámbito del Derecho procesal penal¹⁰.

Mejora de la vida cotidiana de los ciudadanos europeos en tanto que consumidores y usuarios

Programada para 2013, una sola acción de la Unión se refería a este objetivo, a saber: la modificación del procedimiento europeo de solución de los llamados “litigios de pequeña cuantía”, relativos a las compras efectuadas en otro Estado miembro.

La realización efectiva de esta modificación (que equivale a la aprobación de una modifi-

cación del antiguo reglamento específico en la materia¹¹) no se ha completado en 2013. Sin embargo, la Comisión Europea ha sometido al legislador comunitario en noviembre de 2013 un extenso Informe¹² sobre la aplicación de dicho reglamento, de manera que solo a partir de 2014 se podrá alcanzar el objetivo fijado.

No obstante, y aunque aun a nivel prelegislativo, la Unión ha avanzado en su acción de protección de los ciudadanos en tanto que consumidores en una actividad de la vida cotidiana cada vez más frecuente, como es el de las compras por Internet. Aunque no completado en 2013, la Comisión Europea ha casi terminado un modelo de página web que será obligatorio que aparezca, desde su implantación, en toda página de Internet radicada en cualquier Estado miembro de la Unión que contenga mecanismos de compra *on line*. Dicho modelo contendrá una serie amplia de informaciones sobre los productos en venta, de forma que el consumidor pueda fácilmente comparar las características y los precios de dichos productos en varias páginas web comerciales.

Aparte de esta acción citada en el *Informe sobre los ciudadanos europeos* de 2013¹³, cabe mencionar, en relación con los derechos de los ciudadanos en tanto que usuarios, dos consecuencias de la Unión que inciden directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos y que afectan a dos ámbitos concretos: el transporte y las telecomunicaciones.

En cuanto al transporte, una campaña de sensibilización de la Comisión Europea lanzada a mediados de 2013 incluye medidas específicas encaminadas a pasajeros discapacitados y pasa-

¹⁰ Ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0822:FIN:FR:PDF>

¹¹ Reglamento CE n.º 861/2007, del Parlamento europeo y del Consejo.

¹² Ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0795:FIN:ES:PDF>

¹³ Ver: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf

jeros con movilidad reducida. En marzo de 2013, la Comisión adoptó la Directiva 2013/9/EU que añade requisitos esenciales explícitos en cuanto a la accesibilidad de personas con discapacidad y personas con movilidad reducida de la red ferroviaria. Una aportación más de la acción de la Unión se refiere al proceso en curso de normalización de la accesibilidad a edificios. La Comisión elaboró en 2013 un estudio en el que se describe la situación fragmentada en la UE y ofrece un panorama de más de 250 reglamentos, normas y directivas y este mismo año ha proseguido el diseño de un estándar europeo.

Además, para aumentar el conocimiento de los ciudadanos de sus derechos como usuarios de cualquier medio de transporte, se inició en 2013 una intensa campaña de información, pilotada por la Comisión Europea, que se prolongará hasta 2015. Por otra parte, el 13 de marzo de 2013, la Comisión propuso una revisión de los derechos de los pasajeros de líneas aéreas cuyo objetivo es reforzar la aplicación de estos derechos mediante la aclaración de los textos legales aplicables y la mayor eficacia y simplificación de los mecanismos de tramitación de reclamaciones en cualquier Estado miembro de la Unión¹⁴.

En cuanto a las telecomunicaciones, hay que señalar la gran aportación de la Unión en 2013 a la protección de los ciudadanos en su calidad de usuarios de las redes de telecomunicaciones. Gracias a la intervención de la Unión en el ámbito tan proclive estos últimos años al abuso de las compañías de telecomunicaciones en mate-

ria de tarifas por prestación de servicios de telefonía móvil, y sobre todo la intensa actividad de la Comisión Europea en este campo, la supresión simple y llana de las tarifas de *roaming* en la Unión está más cerca que nunca en la historia, ya larga, de la lucha de la Unión contra los abusos de estas empresas y en defensa de los ciudadanos¹⁵.

Protección de la salud de los ciudadanos

Como en el caso de otras estrategias de la UE, el año 2013 ha sido el último de aplicación de la *Estrategia europea de salud*. El balance de este año en la materia se puede centrar en los siguientes dos ámbitos de acción: mejora de las condiciones sanitarias de la vida laboral y mejora de los sistemas generales de prevención sanitaria.

En el primero de estos ámbitos (condiciones sanitarias de la vida laboral), los derechos de los ciudadanos europeos están desde hace años protegidos por una avanzada legislación europea que ha influido determinantemente y con carácter obligatorio en la legislación existente en todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión. En 2013, la Unión no ha tenido necesidad de introducir reformas sustanciales en dicha legislación.

El segundo ámbito, sin embargo, ha sido, en 2013, objeto de un profundo replanteamiento para darle a la medicina preventiva regulada mediante normas europeas el lugar puntero en el mundo que ha adquirido actualmente.

A partir de 2014, el nuevo Programa plurianual de acción en el ámbito de la salud (2014-2020)¹⁶, tiene los cuatro objetivos siguientes: emprender las reformas necesarias para unos sistemas de salud innovadores y via-

¹⁴ Aparte de estas medidas concretas adoptadas en 2013 por la Unión, la defensa y la promoción de los derechos de los ciudadanos como usuarios de servicios de transporte (público o privado) y la mejora de la movilidad ha continuado este año por parte de la Unión a través de una especialmente intensa actividad reguladora por parte de la Comisión europea y en concreto de su Dirección general de transportes, y ello en lo que se refiere a todos y cada uno de los modos del transporte (por carretera, ferroviario, marítimo y aéreo) y a la movilidad urbana. Ver: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/index_en.htm

¹⁵ Ver: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/roaming>

¹⁶ Ver: http://europa.eu/legislation_summaries/public_health/european_health_strategy/sp0017_es.htm

bles; mejorar el acceso de los ciudadanos a una asistencia sanitaria mejor y más segura; fomentar la salud de los ciudadanos europeos y prevenir las enfermedades, y proteger a los ciudadanos europeos frente a las amenazas sanitarias transfronterizas.

Mejora del acceso, por parte de los ciudadanos, a la información relativa a sus propios derechos fundamentales, en especial a nivel de las Administraciones locales

Vinculada al ejercicio pleno de la libertad de circulación de los ciudadanos europeos, la mejora de la cantidad y la calidad de la información que pueden ofrecer a estos las administraciones locales acerca de los derechos que les asisten en virtud de su ciudadanía europea es quizás la acción más básica, y al tiempo con mayor valor añadido, de las que la Unión se propuso efectuar en 2013 en materia de ciudadanía.

Es un hecho que el primer contacto que los ciudadanos tienen con la Administración de un Estado miembro que visitan es a nivel local. A ese nivel, la información de lo que el ciudadano puede obtener como beneficio para una gran parte de las necesidades de su vida cotidiana es aun pobre o nula en gran parte de los Estados de la Unión.

Este hecho es comprensible cuando se constata, como ha hecho la Comisión Europea, que aparte de las deficiencias de información de los ciudadanos en lo que se refiere a sus derechos y libertades en tanto que nacionales, a nivel de las Administraciones locales, salvo contadas excepciones, las deficiencias de información sobre lo que significa y lo que aporta la ciudadanía europea a la mejora de la vida cotidiana de los ciudadanos es un obstáculo muy considerable y muy costoso de superar.

La aportación de la UE a la solución de este problema fue en 2013 un simple inicio del enor-

me trabajo que los Estados miembros deberían, de propia iniciativa y en su propio interés, efectuar a gran escala. Esta aportación se ha concretizado en 2013 en las siguientes dos medidas:

Por un lado, la creación de un instrumento de formación *on line* dirigido a las propias Administraciones locales, que deben en gran parte, ellas mismas, incrementar sus conocimientos de los derechos y libertades que conlleva la posesión de una ciudadanía europea (así como los procedimientos existentes para el disfrute de dichos derechos y libertades) en lo que respecta a la relación entre los ciudadanos y las Administraciones locales en cualquier Estado de la Unión.

Por otro lado, la promoción, por medio del programa de la Unión titulado Hermanamiento entre ciudades¹⁷, los intercambios de “buenas prácticas” entre municipios y aquellos proyectos cuyo objetivo sea el de mejorar el conocimiento de los derechos de los ciudadanos europeos y facilitar su ejercicio.

El balance de 2013 para estas dos medidas es parcialmente satisfactorio, puesto que la página web dirigida a las Administraciones locales ha sido postergada a 2014, aunque el programa de hermanamiento ha sido aplicado y será además prorrogado en 2014.

Perspectivas futuras

Es difícil predecir el futuro del *dossier* ciudadanía europea como línea de acción horizontal que debe estar presente, en principio, en la generalidad de las políticas europeas, bien sea a nivel legislativo bien a nivel de la acción ejecutiva de la Unión. La nueva legislatura del Parlamento Europeo, desde finales de mayo de 2014, y la

¹⁷ Ver: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship./programme/action1_measure1_fr.php

nueva Comisión Europea, desde noviembre de 2014, deberán en un momento u otro manifestarse a favor o no de conceder a este *dossier* la importancia que los tratados le otorgan.

Hay que recordar que con muchas políticas europeas, como se ha visto en el balance precedente, se puede influenciar para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos en muchas ocasiones a pesar de ciertas políticas nacionales de recortes. Cabe señalar dos ejemplos significativos: el aumento considerable de los gastos de inversión en educación e investigación en el presupuesto de la Unión para 2014-2020 frente a recortes agresivos a nivel nacional en esos mismos sectores básicos, y la creación de la Garantía juvenil europea, una garantía inmediata (que debe ser efectiva como muy tarde a los cuatro meses tras finalizar los estudios o entrar en el paro) de un puesto de trabajo o de formación para los jóvenes ciudadanos europeos que no tienen, a causa de la crisis, ni trabajo, ni educación, ni formación profesional¹⁸. Ambos ejemplos, como muchos otros que se podrían poner, entran en la categoría general de lo que la Comisión Europea llama la “inversión social europea”, inversión, que no simple gasto, que continuará sin duda al menos durante el nuevo periodo financiero de la Unión (2014-2020), dado que las decisiones presupuestarias que la sustentan ya han sido tomadas en 2013 por el legislador europeo (Parlamento y Consejo).

Ahora bien, hasta 2013 ha habido, en el seno de la Comisión Europea, un reagrupa-

miento del *dossier* “ciudadanía europea” bajo el mandato de una de sus Vicepresidencias. El hecho de que una de las competencias de un miembro de la Comisión sea la de ciudadanía europea ya es de por sí positivo. Ahora bien, existe el riesgo de que la nueva Comisión no le conceda a este *dossier* la importancia política que se merece y en consecuencia desaparezca como competencia o “cartera” específica de un Comisario. Existe también el riesgo, más importante aun, de que la “dimensión ciudadana” de las políticas de la Unión (desde la garantía de la libre circulación hasta, por ejemplo, la supresión de las tarifas de *roaming*) sea menospreciada en beneficio de otras dimensiones o intereses.

Que esto se produzca o, al contrario, que se le conceda a la dimensión ciudadana la presencia que requiere en la generalidad de las políticas de la Unión dependerá de la de la mayoría parlamentaria y de la orientación política e ideológica de la nueva Comisión Europea que salgan de las elecciones europeas del 25 de mayo de 2014.

Los ciudadanos europeos en la vida política de la Unión

La ciudadanía europea conlleva un derecho a la participación en el proceso político europeo de toma de decisiones. A esto debe conducir en definitiva el proceso de modernización política que se inicia en el enunciado recogido en el artículo primero del Tratado de la UE (“Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.”), sin perjuicio de que formalmente dicho enunciado se limita a la aplicación del principio de subsidiariedad.

Este principio inspira la política europea desde 1993, procedente del Tratado de Maastricht,

¹⁸ Ambos ejemplos, la inversión presupuestaria en educación e investigación y la garantía juvenil europea, corresponden a creaciones de la Unión en 2013 con efectos durante los años venideros. Ver, sobre educación: http://ec.europa.eu/education/funding-search_en.htm#_themes=any; sobre investigación: http://cordis.europa.eu/eu-funding-guide/home_es.html y sobre la garantía juvenil europea: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>

y coincide con el nacimiento de la ciudadanía europea en los tratados de la Unión. A partir de entonces se inició el desarrollo de esta parte sustancial del sistema democrático europeo.

En 2007, el Tratado de Lisboa añadió a los tratados de la Unión el segundo elemento de este desarrollo: la introducción del concepto de “democracia participativa”. A los ciudadanos europeos debe, desde entonces, no solo –como desde el Tratado de Maastricht– acercarse lo más posible la toma de decisiones europeas sino que pueden ellos mismos concebir el contenido de las decisiones legislativas de la Unión¹⁹. Es lo que se conoce como “iniciativa ciudadana europea”, de la que más abajo se hace balance en lo que respecta a su ejercicio en 2013.

Pero más allá de la letra de la ley, en 2013 se ha preparado lo que puede representar (indirectamente aun, eso sí), la participación más importante de los ciudadanos europeos en la vida política de la Unión (en su calidad de electores en las elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2014), ya que el nuevo presidente de la Comisión Europea, tras esas elecciones, saldrá, por primera vez en la historia de la Unión, de un Parlamento elegido por los ciudadanos.

Balance de 2013: la “iniciativa ciudadana” europea

El año 2013 ha sido el segundo año de funcionamiento de la iniciativa ciudadana, creada por el Tratado de Lisboa como emulación del “derecho de petición” existente en muchos Estados miembros de la Unión. La “iniciativa ciudadana” consiste en darle a un millón de ciudadanos europeos (provenientes de al menos 7 de los 28

Estados miembros de la Unión) la posibilidad de sugerir una acción legislativa de la Unión sobre cualquier tema que escojan, a condición de que la Comisión Europea, acto seguido a la presentación de la iniciativa y previamente a la intervención del legislador comunitario (el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE), diga si es oportuna o no dicha iniciativa en función de que exista o no competencia de la Unión para legislar en el ámbito y en el sentido que proponen los ciudadanos.

Hasta diciembre de 2013, es decir en los dos años de funcionamiento de este mecanismo democrático de la Unión, se han tomado hasta 23 iniciativas de este tipo, pero la eficacia de este nuevo instrumento de “democracia participativa” ha sido poca. Solo una de estas 23 iniciativas ha podido ser presentada a la Comisión (lo fue en 2012) y esta última se ha dado dos años para responder²⁰. No obstante, a fecha de 31 de diciembre de 2013, ocho iniciativas más permanecen aun abiertas, es decir, con posibilidades de ser presentadas a la Comisión²¹.

Perspectivas futuras de la “iniciativa ciudadana” europea

La “iniciativa ciudadana” europea constituye una nueva y poderosa herramienta para que los ciudadanos europeos puedan hacer oír su voz.

A su vez, el mecanismo inicial para ejercerla es simple: las personas interesadas en presentar una iniciativa pueden utilizar un programa informático elaborado por la Comisión Europea con la ayuda del programa de soluciones de interoperabilidad para las Administraciones públi-

¹⁹ Ver artículo 11.4 del Tratado de la Unión europea. Ver también, para más información sobre la iniciativa ciudadana: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.1.5.pdf

²⁰ Ver: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

²¹ Ver la lista de estas ocho iniciativas en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

cas europeas (ISA) para recoger exclusivamente *on line* las firmas exigidas.

Y sin embargo, el reglamento que la regula²² merecería ya una reforma, sobre todo para evitar que el procedimiento sea tan largo en el tiempo y para evitar también que sea el poder ejecutivo o “Gobierno” de la Unión el que pueda siempre impedir que progrese una iniciativa ciudadana.

Una posible alternativa al esquema de funcionamiento actual (Ciudadanos → Comisión Europea → Parlamento Europeo) sería la de la vía directa (Ciudadanos → Parlamento), añadiendo así al “derecho de petición” clásico, la iniciativa legislativa. Claro que esto choca, en puridad de términos, con la “exclusiva” de la Comisión Europea en materia de iniciativa legislativa, por lo que para llegar a esa modalidad de la iniciativa ciudadana habría quizás que reformar los tratados.

Resumen crítico y cinco propuestas de progreso a favor de la ciudadanía europea para el periodo 2014-2020

El análisis de la acción de la Unión a favor de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que hasta ahora hemos resumido muestra un aspecto positivo mínimo como es la aplicación, más o menos exitosa según las políticas, de una “agenda ciudadanos” que se desarrolla sobre todo durante el periodo de la actual Comisión Barroso II.

Ahora bien, tal como muestran los últimos sondeos a nivel europeo (ver sobre todo el último Eurobarómetro publicado en diciembre de 2013), los ciudadanos europeos en una gran

mayoría de los países de la Unión muestran una creciente desafección hacia la UE. En el caso de España, país tradicionalmente europeísta, esa desafección es creciente estos últimos años.

Es por ello que, al reflexionar sobre la política de ciudadanía europea de la Unión, es inevitable concluir, al margen de las acciones puntuales reseñadas a favor de la calidad de vida de los ciudadanos, que, posiblemente, esta creciente desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión se debe, además de la nocividad propia de la crisis económica actual y sus efectos en, principalmente, la gobernanza económica de la Unión, a una insuficiente voluntad política progresista por parte de los líderes nacionales y de las instituciones europeas en su conjunto para tomarse en serio lo que implica en realidad la relativamente nueva noción de ciudadanía europea. Esta noción pertenece al Derecho primario de la Unión y, como se ha recordado en las páginas precedentes, debería hacer más patente su presencia y producir sus efectos políticos no solo en la cartera de una de las poco importantes Vicepresidencias de la Comisión, sino en todas y cada una de las políticas de la Unión.

En una época como la actual, en que cada día aparecen ejemplos en la política mundial de agotamiento de las democracias representativas y consiguientes autoempoderamientos por parte de las sociedades civiles, de los ciudadanos, la vida política comunitaria está también de hecho necesitada de renovar su gobernanza democrática mediante una reflexión que aun no se ha hecho en toda la extensión que merece, a saber: en qué debe consistir y qué mecanismos deben implantarse para que pueda hablarse de una verdadera democracia participativa o, mejor, de una democracia ciudadana europea.

²² Reglamento (UE) n.º 211/2011, del Parlamento europeo y del Consejo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:ES:PDF>

La opinión de los europeos rescató a Europa

Xavier Vidal-Folch

Cambios en la Unión Europea

“La información es un elemento determinante, capital, de la unificación europea; la unificación europea no se realizará sin la voluntad de los europeos”. Esta frase ha cumplido treinta años. Figuraba en el prólogo del *Libro Verde* redactado en 1984 para madurar el planteamiento de un mercado único de la radiodifusión, la “televisión sin fronteras”.

Hoy, como entonces, sigue respondiendo a la realidad. Ahora bien, muchas realidades y tendencias han cambiado profundamente desde entonces en el ámbito de la comunicación y la información europea.

Quizá la principal es que ha cambiado su objeto, la propia Unión Europea (UE). Hace treinta años no existía ninguna de las políticas que la han introducido irreversiblemente en la vida cotidiana de sus ciudadanos: ni el programa Erasmus de intercambio de estudiantes universitarios; ni el espacio Schengen, que permite la libre circulación de personas sin necesidad de pasaporte; ni el mercado interior, que ha derri-

bado las penúltimas barreras del mercado común; ni la moneda única, que ha eliminado las diferencias de los tipos de cambio y el coste de las transacciones entre divisas, dando mayor transparencia al mercado sin fronteras.

Más recientemente, la crisis financiera desatada en otoño de 2008 ha contribuido enormemente a introducir a la UE en las agendas de sus Estados miembros y en las percepciones socioeconómicas de sus ciudadanos, tendencia que se multiplicó desde el rescate financiero de Grecia en mayo de 2010. Los temas, las políticas y los personajes europeos se han hecho desde entonces más locales; e inversamente, algunos asuntos locales han adquirido dimensión europea.

Las estrategias de cada Gobierno, sus vulnerabilidades ante los mercados, la afloración de cifras y resultados, han provocado un impacto de intensidad inédita en iguales parámetros de los socios. Un revés en el saneamiento de las finanzas públicas propias, en los informes de las agencias de calificación, o un episodio de inestabilidad política que generase incertidumbre

sobre la sostenibilidad de las políticas emprendidas en un país periférico generaba inmediatas turbulencias en los otros países vulnerables. Probablemente, esta crisis haya puesto más bases para la emergencia de una opinión pública europea que algunos de los grandes logros comunitarios.

¿Medios de ámbito europeo?

Hasta ahora no puede afirmarse que exista una opinión pública europea como tal, con características similares a la de cualquiera de sus Estados miembros. Esta cuestión se ha solido explorar en relación con otra, íntimamente ligada a ella, la existencia o inexistencia de medios de comunicación de ámbito europeo o al menos de vocación transnacional. Los medios transnacionales serían los que buscan difundir noticias y opiniones “explícita y deliberadamente” para “varios públicos repartidos por un territorio geográfico que trasciende las fronteras nacionales”, según los definió el estudioso François Heinderyckx¹.

Pero se trataba más bien de una aspiración que de una realidad, ya que la “legitimidad de la estructura nacional de los medios y la satisfacción que proporciona su perspectiva sobre la actualidad están consolidadas”. O porque las dificultades para modificarlas sustancialmente son enormes: una serie de barreras intangibles se erigen en obstáculos cuasi insalvables para la creación de medios convencionales de ámbito europeo: lingüísticas, culturales e históricas. Lingüísticas, de manera que solo se han podido desbordar, y aun parcialmente, en los medios

audiovisuales; culturales, porque incluso el significado de muchos conceptos (federalismo, subsidiariedad, responsabilidad/culpa) difiere entre unas zonas y otras de la Unión; históricos, como lo demuestra la escasez de iniciativas tendientes a elaborar manuales o estándares comunes para la redacción de libros de historia de nuestros países, y el escaso predicamento de las que se han abierto paso.

Así que el enfoque transnacional llegaría más bien “por vía de complementariedad que de sustitución”, según la tesis de Heinderyckx. Desde esa perspectiva hay que leer los numerosos esfuerzos desarrollados por los medios convencionales para construir un espacio comunicacional a nivel de la UE: intercambios de artículos y ediciones de suplementos comunes entre periódicos de distintos países comunitarios (Europa), hasta proyectos agregadores (Presseurop), emisoras de televisión transnacionales (Arte) o publicaciones nuevas con explícita voluntad de articular un ámbito informativo y de opinión, adicional al habitual, de nivel comunitario (*The European*).

En todo caso, el hervidero de iniciativas comunes se ha multiplicado en los últimos años con la irrupción de las redes sociales basadas en Internet. Una iniciativa institucional como el Facebook lanzado por el Parlamento Europeo, por ejemplo, llega a conectar hasta 650 000 usuarios: en este caso, mayoritariamente jóvenes, universitarios, y amantes de los debates no meramente nacionales. Así, de forma un tanto magmática, los viejos periódicos y las nuevas redes, amén de todos los demás medios que transitan en los intersticios entre ambos mundos, los periodistas y los ciudadanos, los usuarios y los bloggers están creando un cierto espacio de comunicación común.

Por el momento, ese espacio exhibe grandes oscilaciones. Sus picos son coincidentes con los

¹ François Heinderyckx. *L'Europe des médias*. Universidad de Bruselas; 1998.

momentos de mayor intensidad de movimientos ciudadanos que o son de nuevo cuño, o que, exhibiendo raigambres anteriores, se expresan, modulan e intensifican mediante el uso de las nuevas tecnologías y formatos digitales. Baste recordar como ejemplos el hervor –europeo y mundial– en torno a la guerra de Irak, el movimiento de los indignados, las protestas por la política de austeridad económica extrema o episodios como los de los vuelos secretos de la CIA, las revelaciones de WikiLeaks o el asunto de las prácticas del espionaje estadounidense desveladas por Edward Snowden. Pero ese espacio acusa también muchas “horas valle”. Será arduo que se establezca, si es que llega a establecerse, una opinión pública europea al modo exacto de las opiniones públicas generadas en torno al Estado-nación.

Estas últimas son a un tiempo acicate y consecuencia de la creación del espacio político de la democracia nacional. Acicate porque fueron los memoriales de agravios (*cahiers de doléances*) previos a la Revolución francesa los que, erigidos en temprana muestra de periodismo político, permitieron cristalizar una opinión delbeladora del Antiguo Régimen, y al cabo portadora de los valores democráticos en ciernes. Consecuencia, porque la madurez y consolidación de los sistemas democráticos acaban midiéndose por la densidad, independencia e influencia de los medios: la libertad de expresión y el derecho a una información veraz constituyen así pilares esenciales de la democracia moderna.

Los medios convencionales, Europa y la globalización

Los medios convencionales atraviesan hoy una triple crisis: económica, de tipo coyuntural, por

la súbita reducción de ingresos tributaria de la caída publicitaria y de un consumo muy condicionado por la reducción de la renta per cápita derivadas de la doble Gran Recesión; financiera, de tipo estructural, dado el carácter creciente de los gastos de determinados medios (maquinaria, papel, distribución, recursos humanos); y de ubicación espacial/temporal. Esta última es la más compleja de perfilar. Proviene de que los medios ostentaban en las democracias nacionales la singular función de articular –mejor o peor, esa es otra cuestión– la opinión pública, como mecanismo indispensable para la participación política, como corriente condicionante de los procesos de decisión y como contrapeso o equilibrio de los distintos poderes en liza.

Pero los avances de dos fenómenos simultáneos, la construcción europea y la globalización, han encogido el espacio del Estado-nación (al menos en el viejo continente) a niveles cuasi residuales; y al mismo tiempo, las nuevas posibilidades proporcionadas por las nuevas tecnologías digitales han hecho saltar por los aires, al menos parcialmente, las fronteras de aquellas opiniones públicas nacionales. Como auguraba el sociólogo norteamericano Daniel Bell hace algunas décadas, el Estado es “demasiado pequeño para atender a los grandes problemas del mundo actual y demasiado grande para encarar los pequeños problemas cotidianos del ciudadano”. O en la versión de Salvador de Madariaga, que sostenía ya en 1948: “No hay ya una sola nación europea que pueda subsistir por sus propias fuerzas y la unión se presenta como la única alternativa frente al derrumbe”.

Algunos fenómenos desencadenados por la propia Unión están sirviendo de humus sobre el que fermenta esa opinión pública europea en ciernes. El principal es la aproximación de las sociedades civiles provocada por políticas o programas muy transversales y de interés inmediato

para los ciudadanos: así, la creación de una comunidad joven universitaria en torno al programa Erasmus, cuyo nacimiento tantas resistencias suscitó en las capitales; o la libre circulación fomentada por la cuasi desaparición de los pasaportes nacionales como consecuencia de los acuerdos de Schengen ya incorporados al Tratado; o el mencionado avance hacia la unión económica, que en medio de convulsiones divergentes respuntea una convergencia de la atención pública en los distintos Estados miembros hacia una temática común.

Algo parecido ocurre con las interrelaciones entre los procesos, simultáneos, de europeización y de globalización. Desde que se revitalizó la mortecina dinámica del G-20 en otoño del 2008 como respuesta de un mundo sorprendido ante el estallido de Wall Street –convocatoria precisamente impulsada por los líderes europeos– la agenda mundial es, cada vez más, la agenda europea, o más modestamente, viene en muy buena parte marcada por esta. Y de igual modo, el horizonte programático de la Unión se erige en la concreción práctica, a veces “ejemplar” en el sentido de que se postula como modelo (tasa sobre las transacciones financieras, lucha contra la pobreza y estrategia contra el cambio climático) de la agenda mundial, aunque la intensidad de esta haya declinado tras el empuje y la voluntad política exhibidos en las tres primeras cumbres del G-20.

No es extraño que esto sea así. Porque no solo la realidad confirma el desbordamiento y la obsolescencia de los Estados-nación para hacer frente a los problemas comunes, en beneficio de agrupaciones regionales como las que plasma el proyecto comunitario; sino que este carece de la suficiente dimensión como para afrontar en solitario los principales desafíos del mundo actual. Así, asuntos como la criminali-

dad organizada, el narcotráfico, los flujos migratorios, la imposición y el mantenimiento de la paz, la estabilidad monetaria o el crecimiento económico desbordan las capacidades de los hoy veintiocho, por más que estas sean notorias. Y además, aunque lo tuviera, la profunda vocación europea es multilateralista, en exacta correspondencia a su plural génesis interna.

Han pasado definitivamente a la historia, pues, aquellos momentos en que las respuestas europeas bastaban para satisfacer las necesidades de las sociedades europeas: si estas acusaban la inquietud por la inseguridad agroalimentaria o por la despoblación del campo, se ideaba la política agrícola común; si los monopolios o las conductas de las grandes corporaciones distorsionaban el funcionamiento de los mercados, se creaba la política de competencia; si las desigualdades sociales y territoriales amenazaban la existencia de unos estándares económico-sociales mínimos sobre los que asentar un modelo social sostenible, se fundaba la política de cohesión.

Las políticas internas de la UE seguirán siendo imprescindibles, pero ya no son ellas las que transitan en exclusiva la impronta de la innovación política. Y además, todas ellas están cada vez más condicionadas por –y a la vez condicionan a–, las tendencias y posturas globales. Así, el proteccionismo agrícola suscita crecientes rechazos en todos los foros mundiales; las sanciones que castigan los abusos de posición dominante afectan crecientemente a multinacionales con sede en países terceros, como EE. UU.; el problema de la desigualdad se ha convertido en paradigma de los nuevos capitalismos aflorados en los territorios emergentes, antes bautizados como países en vías de desarrollo.

Pero también es cierto que todas esas tendencias, el declive objetivo de los Estados-nación por desbordamiento de sus ámbitos

competenciales, y la propensión de las políticas europeas a la expansión global, tropiezan con límites. Algunos de ellos afloran espectacularmente en el momento de abordar las urgencias de la política exterior y de la defensa comunes. Ya nadie, o prácticamente nadie, ni siquiera ninguna de las dos potencias nucleares europeas, es capaz de emprender o ejecutar una operación militar de cierta envergadura (regional, mundial) en solitario o sin apoyo de los socios, como se vio sobre todo con la intervención en Libia y en menor medida con la de Mali. Pero al mismo tiempo no hay costumbre de morir por la bandera europea, mientras que las reservas espirituales de los patriotismos residuales permiten todavía la generación de exaltaciones patrióticas nacionales. E igualmente las situaciones de especial incertidumbre y/o la implosión de determinados Estados complejos o imperios en el viejo continente (la Federación Yugoslava, la Unión Soviética) han reverdecido los marchitos laureles de fenómenos añejos como las religiones o las viejas querencias nacionalistas.

De lo analógico a lo digital

Por eso resulta tan compleja la gestación de una “prensa europea”, pues al cabo la función mediata del periodismo es la construcción de una mirada compartida (siendo las inmediatas las de informar, explicar e interpretar). Y una opinión pública articulada no es otra cosa que el asentamiento de esa mirada compartida, sobre la propia sociedad que la fabrica, y sobre su entorno. De modo que lo viejo está muriendo entre estertores y lo nuevo, aunque palpita tumultuosamente, no acaba de nacer: en ese entrecruzamiento de impotencias relativas consiste precisamente una crisis.

Si eso sucede con los Estados, algo parecido ocurre paralelamente con las opiniones públicas. Ni las opiniones nacionales son lo que eran, y habrá motivos también para alegrarse de ello, por cuanto solían ser catalizadoras de ciertos intereses llamados nacionales, que frecuentemente enmascaraban rentas de posición de determinados sectores privilegiados y generaban el necesario caldo de cultivo de bastantes egoísmos nacionalistas; ni la opinión europea ha llegado aun —si es que lo hace algún día— para instalarse entre nosotros con rotundidad. Esquemmatizando, disponemos de una construcción económico-política de talla continental; pero de unos medios locales o nacionales. Es más, en abierto contraste con el origen histórico liberalizador y prodemocrático de la prensa, algunos medios constituyen hoy el último refugio de las inquinas propias de las exageraciones de los aun potentes nacionalismos residuales: la hemeroteca da buena cuenta de los excesos cometidos, por ejemplo, por alguna prensa del sur, los tabloides británicos y los periódicos sensacionalistas alemanes.

Para mayor complicación, las nuevas tecnologías, los nuevos medios digitales y las nuevas interacciones surgidas desde el mundo de la red están transformando el mundo de la comunicación, de manera que “nunca tantos ciudadanos originarios de tan distintos lugares pudieron comunicarse entre sí en tan poco tiempo”². De resultas de ello se están transformando a la velocidad de la luz los paradigmas del periodismo analógico. Así:

- Los consumidores se transforman progresivamente en productores de información e irrumpen en escena nuevos actores.

² Xavier Vidal-Folch, “Autores y usuarios en la era digital”. En: Serge Champeau y Daniel Innenarity (eds.). *Internet y el futuro de la democracia*. Barcelona: Paidós; 2012.

- Los enlaces (*links*) cobran mayor importancia, acercándose a la de los contenidos convencionales.
- El conjunto masivo y generalista de lectores evoluciona hacia una audiencia compuesta por individuos, comunidades y usuarios personalizados.
- Si en un primer momento de la revolución digital primó el sentido creador, espontáneo y dinámico consecuencia de la aparición de nuevos modos, nuevos medios y nuevos actores, su maduración y consolidación exigen el retorno a algunas funciones básicas del buen periodismo (selección, jerarquización de las noticias) y la recuperación de sus estándares de calidad.

En todo caso, conviene recordar que otros factores además de los medios de comunicación, como las propias políticas europeas, pueden tener una extraordinaria incidencia en la progresiva constitución de un *demos* europeo: los ya citados Erasmus y Schengen.

Crisis, austeridad, deterioro y refundación

Las encuestas de opinión registran una tendencia similar en el último lustro: la desafección creciente de un gran número de ciudadanos respecto de la construcción europea, incluso en países de tradición fuertemente europeísta como España.

Las razones últimas de esta deriva son fundamentalmente económicas. Radican en el pesimismo irradiado por la Gran Recesión y el consiguiente aumento del desempleo, y en el sesgo de la política económica preponderante en la zona del euro, de inspiración fundamentalmente proveniente del ordoliberalismo alemán. Para nutridos sectores de la ciudadanía de los países periféricos/vulnerables/sobreendeudados, las re-

cetas de la austeridad exenta de modulaciones constituye el elemento multiplicador y propagador de la propia crisis, a través de los mecanismos europeos. Es frecuente en estos segmentos oír la culpabilización lanzada sobre los países del Norte como un todo egoísta que se ha desentendido de las catástrofes sufridas por los países del Sur. Inversa y especularmente, la opinión creciente de los países septentrionales imputa a los ciudadanos mediterráneos la dilapidación de las ventajas suscitadas por el euro (bajos tipos de interés, facilidad de financiación y endeudamiento, liquidez, estabilidad monetaria), y se queja amargamente por el nivel de transferencias netas desde los bolsillos de sus contribuyentes a los programas de gasto y planes de rescate destinados a restaurar la sanidad de las finanzas públicas (y privadas) del Sur.

Pero si es discutible la etiología del fenómeno, lo que resulta indiscutible son sus consecuencias sociales negativas, la desbocada factura social que innecesariamente se ha pagado, mediante programas de ajuste súbitos, poco equilibrados, y que solían partir de hipótesis forzadamente optimistas de forma que se minimizase la dimensión del apoyo financiero requerido, para facilitar su digestión por las opiniones, y por los Parlamentos, de los países contribuyentes netos.

Pero simultáneamente a estos factores de deterioro, surgieron proyectos positivos que venían a refundar la arquitectura de la Unión, y muy especialmente a llenar de procedimientos, nuevos contenidos y medidas la unión económica y monetaria. Se orientaban a imposibilitar una nueva crisis de similar gravedad a la aun existente. La innovación no era puramente cosmética, sino que ha progresado sustancialmente en el imperativo trazado por el catedrático de California Barry Eichengreen: “Para evitar crisis similares en el futuro, Europa tendrá que construir las

instituciones de su unión monetaria”³. Un imperativo que el Grupo de Sabios presidido por Felipe González concretó en la primavera de 2010 de forma bastante detallada⁴.

Los mecanismos, instituciones y políticas sectoriales ya generados se agrupan en distintos bloques: el fiscal o presupuestario (reforma del Pacto de Estabilidad, Pacto fiscal europeo, *Six-pack*, *Two-pack*); el control efectivo de las políticas económicas nacionales, por vez primera más allá de la obsesión meramente presupuestaria (procedimiento de desequilibrios macroeconómicos); las nuevas operativas, ya no solo convencionales, del Banco Central Europeo (barras de liquidez, compras de deuda pública); los fondos de rescate provisional y definitivo; el Pacto por el Crecimiento y el Empleo; una bastante exhaustiva regulación financiera de nueva planta; y el esqueleto de una unión bancaria⁵.

Un conjunto de fuerzas contrarias a esa refundación se concitó entre sectores de la academia, el descontento social, un potente resurgimiento de la endogamia populista bajo formas extremas de xenofobia, y la malquerencia nacionalista de bastantes medios de comunicación. En su deriva chovinista, unos actuaron como reflejo y altavoz de las pulsiones nacionalistas de los Gobiernos; otros, como sus inspiradores e ideólogos; alguno, en fin, representó ambos papeles.

Los medios son el medio a través del cual distintas sociedades se conocen entre sí. O se

desconocen y rivalizan. La historia reciente ha vuelto a demostrar que es muy fácil contribuir a lo contrario, a crear falsas identidades, opuestas entre sí, y a veces hasta encarnizadamente opuestas: los griegos serían así unos tramposos; los alemanes, unos rígidos egoístas; y los españoles estarían aun echando largas siestas⁶.

Baste algún ejemplo para certificar que en el último lustro ha funcionado con gran automatismo la interacción de Gobiernos y medios. Así, la canciller Merkel resucitaba en un acto en Renania, el 17 de mayo de 2011, ciertos estereotipos, apuntando a los mediterráneos: “No podemos compartir una misma moneda si uno tiene muchas vacaciones, y otro, muy pocas”. Pero en realidad, los alemanes disfrutaban de un promedio de 25 a 30 días de vacaciones, mientras que el de españoles y portugueses era de 22⁷; y la jornada laboral semanal era para los españoles de 38,4 horas, por 38 para los italianos, 37,7 para los alemanes y 32,8 para los finlandeses⁸. Una salida de tono que criticaría la *Suddeutsche Zeitung*, tachándola acertadamente de “excursión al populismo”. Pero que reflejaba cierta sintonía con la famosa primera página del *Bild Zeitung*: “Vended vuestras islas, griegos fracasados, y también la Acrópolis” (en vez de pedir ayuda a los socios europeos), del 4 de marzo de 2010. Claro que otros, como el tabloide británico *Daily Mail*, criticaban la política económica de Berlín al lema de “Bienvenidos al cuarto Reich” (17 de agosto de 2011), y manifestantes griegos porfiaban en presentar caricaturas de la canciller con bigotes hitlerianos, y en comparar su política con los horrores de la Segunda Guerra Mundial, con ocasión de la visita de Merkel a Atenas:

³ VV. AA. “Drawing a line under Europe’s crisis”. En: *Completing the eurozone rescue: what more needs to be done*. Londres: VoxEU.org/CEPR; 2010.

⁴ Ver síntesis en Felipe González. *Mi idea de Europa*. Barcelona: RBA; 2010.

⁵ Informe presentado por Van Rompuy el 26 de junio de 2012 al Consejo Europeo, “Towards a genuine economic and monetary union”. EUCO 120/12, Presse 296, PR PCE 102.

⁶ Sanssouci Colloquium 2013, “Are the media destroying Europe?”, Potsdam, 5 de septiembre de 2013.

⁷ *El País*, 19 de mayo de 2011.

⁸ Eurofound. *El País*, 25 de enero de 2012.

“Alemania no se merece esto” protestaba el *Bild* el 10 de octubre de 2012.

Todos parecían olvidar las lecciones (para alemanes o para griegos) que lord Keynes sacó del desenlace económico de la Primera Guerra Mundial, diseñado por el Tratado de Versalles: “La política de reducir a Alemania a la servidumbre durante una generación, de envilecer la vida de millones de seres humanos y de privar a toda una nación de felicidad, sería odiosa y detestable, aunque fuera posible, aunque nos enriqueciera a nosotros, aunque no sembrara la decadencia de toda la vida civilizada de Europa”⁹.

La voluntad de los europeos rescata al euro

El repliegue del europeísmo en la ciudadanía europea no es solo una tendencia detectable cualitativamente en el ambiente, sino también un fenómeno cuantificable, y cuantificado, en las encuestas de opinión. Si se utilizan y cruzan datos de seis encuestas de amplio espectro, públicas y privadas, referidas al momento anterior de la crisis y a un lustro después, 2012-2013¹⁰, el escenario resultante es muy claro.

De todas esas prospecciones se desgaja un indicador rotundo de las causas del malestar: la crisis, y sus negativos efectos socioeconómicos. Así, el desempleo figura siempre en primer lugar de las preocupaciones de los europeos, llegando a serlo del 78 % de la población, cifra que aumenta exponencialmente en los países más vulnerables, como España (94 %), Italia

(97 %) y Grecia (99 %). La percepción social acusa el empantanamiento de la crisis económica, de forma que crece el desaliento desde el inicio de la crisis: quienes en España aprobaban la situación económica en 2007 (un 65 %) se derrumban en 2013 (4 %) y algo parecido ocurre en Reino Unido (del 69 al 15 %), Italia (del 25 al 3 %) o Francia (del 30 al 9 %). En todas partes, menos en Alemania, donde los optimistas crecen desde el 63 % del total al 75 %.

En sintonía con este progresivo desaliento social, mengua el apoyo a la integración económica (del 34 al 28 % en un solo año, de 2012 a 2013) y la intensidad de las actitudes favorables, de apoyo, a la UE. Aunque bastantes encuestas las registran en niveles superiores al 50 %, otras detectan un claro descenso: el 57 % de los ciudadanos europeos consideraban en 2007 que pertenecer al club comunitario era “bueno”, por solo el 33 % en 2012 (descenso de 24 puntos). Este desencanto sobre Europa era superior en diez puntos al operado sobre la confianza depositada en el propio Estado, que se redujo en igual periodo del 41 al 27 %. Significativamente, sin embargo, y más aun teniendo en cuenta que para la mayoría la identidad nacional es más importante que la europea, la confianza en la UE resultaba superior a la suscitada por los Estados (57 frente a 41 % y 33 frente a 27 %).

También el apoyo a la moneda única era coherente con esta evolución. En un lustro, el apoyo genérico a la unión monetaria se redujo en diez puntos, del 63 al 53 %. Una mayoría, sin embargo, muy meritoria en la medida en que eran más quienes creían que el euro no sirvió para mitigar los efectos de la crisis económica (51 %, siete puntos más que un lustro antes), que quienes pensaban lo contrario (38 %, solo cuatro puntos más).

Ahora bien, este estado de espíritu escondía una relevante fisura territorial interna, en la me-

⁹ John Maynard Keynes. *Las consecuencias económicas de la paz*. Barcelona: Crítica; 2002.

¹⁰ Datos de Pew Research, mayo 2013; y de los Eurobarómetros Standard 78 de noviembre de 2012; 79.5 de 5 de agosto de 2013; ídem de 15 de septiembre; Flash 386 de noviembre y EP-71 de marzo de 2009.

dida en que en torno al 60 % (dos tercios) de la población de los países acogidos al euro eran favorables a este, mientras que solo lo era el 30 % de los ciudadanos de los países de fuera de la zona del euro. Más precisamente, el 57 % de los ciudadanos de la zona del euro consideraban en 2013 que tenerlo como moneda común era bueno para su país, y hasta el 68 % creía que eso resultaba positivo para el conjunto de la UE. Estos últimos datos resultan fundamentales, porque al cabo la continuidad del euro dependerá del grado de apoyo que sus dueños y principales usuarios le presten. Y estos no se muestran en absoluto inclinados a prescindir de la moneda única y a volver a su antigua divisa, opción que rechazan el 67 % de los españoles, el 66 % de los alemanes, el 64 % de los italianos, el 63 % de los franceses y el 61 % de los griegos.

En el caso concreto de España, la tendencia de la opinión está en sintonía con la de la zona del euro. La mayoría (57 % contra una minoría del 29 %) consideraba positiva la pertenencia de España a la UE en enero de 2013, porcentajes algo menos favorables que los de un año anterior (61 frente a 27 %). Y con respecto a la pertenencia al euro, en vez de una curva suavemente declinante, nos encontramos con otra ligerísimamente ascendente: si en febrero de 2012 los eurófilos aventajaban a los partidarios del retorno a la peseta por 67 a 27 %, en mayo incrementaban la diferencia en un punto¹¹.

Esta deriva de la opinión, caracterizada por el malestar ante la crisis y el desencanto frente a los Gobiernos nacionales y respecto de la UE, ha registrado durante un lustro una traducción política incontestable en las urnas. Una veintena de Gobiernos han cambiado súbitamente de

signo, y apenas en dos casos se ha producido solo una variación en la composición de la coalición gobernante, Alemania (2013) y Holanda (2012), aunque en ambos países encabezadas por el mismo líder, la democristiana Angela Merkel y el liberal Mark Rutte, respectivamente. Los cambios de signo más espectaculares se produjeron sobre todo, pero no únicamente, en los países sometidos a rescate y, en general, en todos los periféricos: España, Portugal, Irlanda e Italia.

Y el caso de Grecia, que perdió en el periodo una cuarta parte de su producto interior bruto y aumentó su desempleo del 9 % (2009) al 27 % (2013) de su población activa, merece un análisis más detallado, por tratarse de la recesión más aguda. De las elecciones de 2009 a las de 2012 se produjo un vuelco generalizado. El partido hegemónico, el Pasok (socialista, con el 43,9 % de los votos) pasó a ser el tercero (12,3 %); el segundo, la conservadora Nueva Democracia (33,48 %) pasó a ser el primero (29,7 %), tras sufrir una escisión por el plano más nacionalista (ANEL), que obtuvo en 2012 el 7,5 % de las papeletas; mientras que la Coalición de la Izquierda Radical, Syriza, ascendió del 4,60 % al 26,9 %, un registro fulgurante de 22 puntos adicionales. A efectos del signo de la política económica y de la inserción del país en la UE y en la zona del euro, conviene referir que el conjunto de partidos que encajaron de mejor o peor grado las exigencias y contrapartidas del rescate, esto es, la suma de conservadores y socialistas, redujo brutalmente su mayoría del 77,4 al 42 %. Si se tiene en cuenta que Syriza fue extraordinariamente crítica con la política europea y reivindicó una renegociación sustancial de los términos del rescate, pero no propugnó la salida de la UE ni el abandono del euro, el porcentaje de las diezmadadas huestes europeístas seguía siendo, pese a todo, amplia-

¹¹ Metroscopia. *El País*, 10 de marzo de 2013.

mente mayoritario en el Vuli: el 68,9 %. Nada que indujese a la complacencia, porque se producía al precio de una dolorosa fractura social, a la que se le sumaba una recua de desgarros en el escenario político: el fraccionalismo de la derecha, el hundimiento de la socialdemocracia, el aumento del nacionalismo y el surgimiento de un partido neonazi (Amanecer Dorado), que no solo se hizo notar en la violencia callejera, sino también en el hemiciclo, al obtener un 6,9 % de los votos.

Ahora bien, la continuidad de Grecia en la familia del euro suponía un serio varapalo para el euroescepticismo. Su peor momento hasta hoy había llegado en la década de 1990, cuando los últimos socios escandinavos de la European Free Trade Association (EFTA) propiciada por Londres como rival meramente libre-cambista de la Europa comunitaria, la actual UE, se rindieron y entraron en esta. El segundo gran revés fue el cosechado en esas elecciones de Grecia. Porque los decrépitos antieuropeos habían encontrado en la eventual quiebra del euro un lema para resucitar sus planes. Y si durante un decenio el éxito de la moneda única los empujaba, en la fase abierta con la crisis, su pésima gestión contribuyó a engrosarlos, formando un frente multiforme antieuro, que añadía a los veteranos nuevos círculos académicos,

jóvenes leones del progresismo insatisfecho, y desorientados reconvertidos al nacionalismo, ese añejo alcanfor.

Si con la cruelesima crisis en curso y los consiguientes duros formatos de los rescates arbitrados, el euro no se desarticulaba, es que era más fuerte de lo augurado por los catastrofistas. Si con la austeridad en dosis extremas, que mellaba el empleo y jibarizaba los estados del bienestar; con la indignación de los ciudadanos griegos; con la escasa cintura del país líder; con la fatiga de los donantes a los países vulnerables; con el contagio del pesimismo a las opiniones más federales; con el catastrofismo de buena parte de la academia y con la inestimable ayuda de la prensa amarilla de aquí y de allá... Si con todo ello la moneda única solo exhibía problemas brutales de arquitectura, gestión y mensaje, pero no se rompía, es que se asentaba sobre bases resistentes. Tres, al menos: el paradigma del mal menor, el coste de oportunidad de la no Europa, o el miedo a lo desconocido; la proyección de que una ruptura de la zona del euro afectaría gravemente a la continuidad del mercado interior; y la voluntad ciudadana, expresada tanto en las encuestas como en las urnas. El caso es que el euro se salvó del colapso merced, fundamentalmente, a la voluntad política de los ciudadanos europeos.

La unión en la globalización. La promoción de los derechos humanos y de la democracia. La lucha contra la pobreza

Francisco Aldecoa

Consideraciones generales. La dimensión mundial de la ciudadanía

A lo largo de 2013, y lo que va de 2014, la Unión Europea (UE) ha ido resolviendo, en parte, sus problemas de gobernanza económica, y ha salvado los momentos más críticos de la crisis financiera, aunque perviven los efectos en el reparto desigual de las cargas, así como en su falta de crecimiento económico, cuestión que ha producido un escepticismo grande en la ciudadanía hacia el proyecto europeo. Este cambio de tendencia ayuda a mejorar el papel de la UE como actor global, pero todavía hace muy difícil que una unión poco cohesionada y afectada por la crisis pueda ejercer un auténtico liderazgo en la sociedad internacional globalizada.

Sin embargo, durante este periodo, la UE ha seguido dando pequeños pasos en la mejora de su situación como actor global. En este sentido, se puede decir que, al menos, no se han parado

las iniciativas que nacen de la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009 (y en funcionamiento el Servicio Europeo de Acción Exterior [SEAE], su principal herramienta, desde 2011), en el que se establece, en el artículo 21.2, que la UE definirá y ejecutará políticas comunes en el ámbito de las relaciones internacionales, con el fin de “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”. En definitiva, en hacer gobernable la globalización.

En relación con la dimensión exterior de la ciudadanía, también podemos señalar ligeros avances. Ha seguido su tramitación la propuesta de directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros, de 14 de diciembre de 2011, cuya elaboración no está resultando fácil. Pero a lo largo de este año ha tenido algunos desarrollos. Por otro lado, la ciudadanía europea ha

tenido mayor visibilidad en muchos ámbitos, en temas complejos como la protección diplomática, la asistencia diplomática, la protección consular y la asistencia consular, que están todavía en pleno desarrollo, si bien aun es pronto para saber hasta dónde se va a llegar en estos ámbitos y qué le va a corresponder a la Unión y qué a los Estados miembros. Quizá lo más importante son las enmiendas parlamentarias que han propiciado que la protección diplomática y consular se pueda tramitar a través de las embajadas de la Unión, cuestión de especial relevancia ya que la UE tiene ciento cuarenta delegaciones y la mayor parte de los Estados miembros no llega a la mitad.

Como consecuencia del desarrollo de la puesta en marcha del SEAE, en este su tercer año de existencia, ha ido paulatinamente ganando en eficacia, eficiencia, coherencia y consistencia en la ejecución de la política exterior común, pero todavía le falta un gran trecho para conseguir sus objetivos, especialmente en el ámbito de la visibilidad, la efectividad y el liderazgo. Esto se explica por que se ha conseguido mejorar la gestión de la administración exterior de la UE, pero sin embargo se ha avanzado poco en la mejora de los procesos de decisión, que es en lo que consiste realmente la política.

Esta dificultad es fácilmente entendible en el contexto político en que nos encontramos. Si no funcionan bien los procesos internos de decisión que se rigen por el conocido método de trabajo comunitario, para la toma de decisiones, resultará mucho más difícil que se consiga en el ámbito exterior, donde el método de trabajo es básicamente intergubernamental, y está sujeto en gran medida a la unanimidad de sus miembros. A pesar del gran avance que implica para la actuación global la existencia de un "Ministro", un "Ministerio" (se ha inaugurado

este año el nuevo edificio del SEAE, en el Rond Point Schuman) y unas embajadas de la UE. Sin embargo, todavía no se ha conseguido dar el paso definitivo en la elaboración y funcionamiento de una auténtica política exterior de la UE que consiga que esta juegue el papel que le corresponde en la globalización.

La Unión Europea ante la globalización

La UE consolida su posición ante la globalización, por diversas circunstancias. Son, entre otras, la ampliación a Croacia el 1 de julio de 2013, convirtiéndose en el Estado miembro número veintiocho, incrementando la UE a 507 millones de habitantes e incrementándose en un 1 % su producto interior bruto y acelerando con ello la situación de acercamiento del conjunto de los candidatos a la adhesión, así como los candidatos potenciales, especialmente los países pertenecientes a los Balcanes. Asimismo, tiene gran significación que a pesar de los problemas financieros se haya producido el ingreso de Lituania en el euro como país número dieciocho. Dándose la circunstancia que todos los miembros, menos Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia, han manifestado a lo largo de 2013 su deseo de pertenecer a la unión económica y monetaria lo antes posible.

La política europea de vecindad

Ha tenido un éxito relativo la consolidación de la política europea de vecindad, que se ha caracterizado por un dinamismo asimétrico, con mayor incidencia en la región de Europa Oriental. Esta asociación oriental ha estado fundamentada en una política transformadora en el ámbito de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza,

buscando la compatibilización con la política exterior de la Federación Rusa.

En este sentido, cabe destacar la finalización de las negociaciones del Acuerdo de Asociación, dentro del cual se inscribe el área de libre comercio amplia y profunda, con los estados de Moldavia, Georgia y Armenia. Pero, finalmente, serían tan solo los dos primeros los que conseguirían firmar dicho acuerdo con la UE en la Cumbre de Vilna, celebrada en noviembre de 2013. En lo concerniente a Armenia, la presión de Rusia para que accediera a integrarse en su proyecto de Unión Aduanera fue un factor determinante en la ralentización de una mayor integración con la UE.

Sin embargo, no podemos olvidar que a veces ha sido imposible la compatibilidad con la política rusa. Así, la decisión del Gobierno ucraniano, liderado por Víctor Yanukóvich, de posponer en el mes de noviembre la firma para la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación ha generado una gran controversia en una parte de la población ucraniana que quiere una mayor vinculación con la UE, la cual se ha materializado en continuas protestas, que han desembocado en la dimisión en pleno del Gobierno de Ucrania, con la huida de su presidente y el nombramiento por el Parlamento ucraniano de un nuevo Gobierno provisional. Esta situación ha concluido con la firma el 20 de marzo de los aspectos políticos del Acuerdo de Asociación, que será completado con la firma definitiva después de las elecciones generales convocadas para el 25 de mayo.

El desarrollo de la política de vecindad hacia el sur ha sido mucho más problemática, a pesar de ser intensa y utilizar los mecanismos previstos de apoyo a la sociedad civil dentro de la política de “más por más”. Únicamente ha dado resultados claramente esperanzadores el caso de Túnez, donde precisamente se inició la

Primavera Árabe hace ahora tres años, y donde se ha conseguido en gran medida un avance en la democratización con la aprobación de una constitución democrática y la formación de un Gobierno de consenso.

Asimismo, Marruecos sigue gozando de mayores vínculos. Cabe señalar el nuevo plan de acción que incluye la aplicación del estatuto avanzado para el periodo 2013-2017, clave para la intensificación de sus relaciones con la UE. Sin embargo, la inestabilidad en la región dificulta la eficacia del marco de la vecindad impidiendo alcanzar la transformación deseada hacia el acervo comunitario. A este respecto, hemos de mencionar el golpe de estado en Egipto (julio de 2013) y la guerra de Siria, así como el estancamiento en la crisis de Oriente Medio. Todo ello impide que se puedan impulsar reformas más ambiciosas en el vecindario oriental.

Por consiguiente, podemos concluir como que la política europea de vecindad ha sido más activa en la región de Europa Oriental y, especialmente, con los países de Moldavia y Georgia en respuesta a un mayor compromiso y determinación a la hora de aproximarse a los principios y valores europeos, donde Moldavia incluso ha transformado su deseo de participación plena en la política de vecindad con la de ser Estado miembro en unos pocos años, especialmente durante el último, a pesar de los problemas en Transnistria, aunque se han suavizado últimamente.

La participación de la Unión Europea en el G-20

La UE ha seguido participando en el G-20 a través de sus dos presidentes, el del Consejo Europeo y el de la Comisión, en la Cumbre de San Petersburgo, celebrada los días 5 y 6 de

septiembre, donde se aplica el principio de una voz y dos sillas, que significa que están presentes los dos presidentes pero solo habla uno en la ronda oficial de intervenciones, asignándose su intervención en función de temas políticos (Van Rompuy) o de temas económicos (Duraó Barroso), división difícil de aplicar en la práctica. Además, participan los presidentes de Gobierno de Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y España, este último con el estatuto de invitado permanente. Este foro, que surge a propuesta de la UE hace cinco años con objeto de hacer frente a la crisis financiera (se han celebrado siete Cumbres), ha ampliado su ámbito de actuación, y en la última prácticamente se han abordado todos los temas importantes políticos de alcance mundial. Hoy parece que su continuidad está garantizada, y se ha consolidado como un foro global. Sin embargo, aunque la UE se afirma cada vez más como actor global en el mismo, y tiene cada vez más que decir en la gestión de la globalización, los cinco Estados grandes siguen teniendo un gran protagonismo.

A diferencia de la Cumbre del G-20 de Los Cabos en México (junio de 2012), que había insertado una agenda expansiva al foro gracias principalmente al *dossier* sobre “crecimiento verde” de manera transversal (en todos los grupos de trabajo), la Presidencia rusa en 2013 ha elegido centrarse más en los aspectos económicos y financieros. La agenda rusa estuvo vertebrada esencialmente en el crecimiento y el empleo, con acento en la transparencia y la regulación. Ante esta elección temática, la Comisión Europea acordó el 23 de julio de 2013 una carta firmada por Van Rompuy y Duraó Barroso donde se exponen las prioridades de Europa en el foro (fruto de los Consejos Europeos precedentes). Entre las más destacables están el crecimiento y el empleo como tema

central en el G-20, continuar con la reforma financiera, avanzar sobre la elusión y evasión fiscal, y completar la reforma de la arquitectura financiera internacional (Fondo Monetario Internacional [FMI]), además de insistir en continuar con el trabajo en los campos del desarrollo, la anticorrupción y la energía.

Así, la UE ha llegado a la Cumbre de San Petersburgo mejor posicionada que en 2012. La UE ha sido felicitada por los miembros del foro debido a la estabilidad financiera alcanzada, las reformas estructurales y el camino hacia la unión bancaria. Los resultados de San Petersburgo básicamente hacen eco de la agenda europea, en la medida en que la iniciativa más novedosa en la mesa del G-20 fue el tema de la evasión fiscal, comprometiéndose los líderes a establecer un intercambio de información sobre impuestos a partir de 2015, apoyada de un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Asimismo, se comprometieron a prolongar la cláusula comercial *stand-still* hasta 2016 para evitar medidas proteccionistas, se reiteró la importancia de adoptar las medidas de Basilea III y se acordó reflexionar sobre reglas para supervisar entidades fuera de control, es decir, el sistema bancario en la sombra. Aunque el tema de Siria no estaba oficialmente en la agenda, parece que se discutió en la Cumbre. A este respecto, Van Rompuy condenó públicamente el ataque químico del 21 de agosto, pero reiteró que la UE no apoyaría la intervención militar. La posición europea tuvo mucha relevancia en esta suspensión, ya que había sido la posición que públicamente había mantenido a través de la Alta Representante. Aunque no existen informaciones precisas sobre lo que ocurrió en la Cumbre, parece que, como consecuencia de la misma, EE. UU. decidió suspender su intervención militar.

Respecto a las perspectivas de 2014, la Cumbre de líderes del G-20 se celebrará los días 15 y 16 de noviembre en Brisbane, Australia. La agenda que presenta Australia tiene como fondo el crecimiento mundial, articulando cuatro puntos: comercio, infraestructura, sistema fiscal y supervisión de la banca en la sombra. Ya están programadas todas las reuniones del año, que se inician en diciembre de 2013 con la primera reunión de *sherpas*. Se prevé para los días 22-23 de febrero la primera reunión de ministros de Finanzas del G-20 en Sidney, una segunda reunión en abril en Washington (coincidiendo con la reunión de primavera del FMI), y otras en septiembre, octubre y noviembre (previas a la de líderes). Asimismo, se prevé una sola reunión de ministros de Comercio para julio de 2014 en Sidney, y habrá en total cuatro reuniones de *sherpas* a lo largo del año. En todo caso, hay que resaltar que ha mejorado de forma considerable la consecución del objetivo contra los paraísos fiscales impulsada en el seno del G-20.

La política común de seguridad y defensa: un nuevo plan de trabajo para el próximo año y medio (2014-julio 2015)

A lo largo del año han tenido gran repercusión las diferentes propuestas dirigidas al desarrollo y aplicación de la política común de seguridad y defensa (PCSD), especialmente el deseo por parte del Parlamento Europeo de aprobar una nueva estrategia de seguridad, teniendo en cuenta que se cumplían diez años de la primera, “Una Europa segura en un mundo mejor”, propuesta por el entonces alto representante Javier Solana, ya que esta estaba quedando obsoleta necesitaba una autorización aun más completa que la realizada en el 2008. Así, su presidente, Martin Schulz, solicitó ante el Consejo Europeo

el 19 de diciembre de 2013 “la elaboración de una nueva estrategia europea de seguridad, una estrategia que se centre en los intereses esenciales, las tareas esenciales y las capacidades esenciales de la UE. Una estrategia que compromete y respeta los recursos. La cooperación es mejor que la rivalidad nacional”. Sin embargo, el Consejo no ha redactado dicha estrategia.

El Consejo Europeo de 19-20 de diciembre de 2013 había levantado una gran expectativa en el desarrollo de la PCSD. Sin embargo, sus resultados son limitados. El más importante, la elaboración de un plan de trabajo para año y medio hasta junio de 2015 en los siguientes ámbitos: a) incrementar la efectividad y el impacto. Estrategia de seguridad marítima, la ciberdefensa, la ayuda a la gestión de fronteras, la seguridad energética, etc.; b) la mejora en el desarrollo de las capacidades, drones, reabastecimiento en vuelo, comunicación por satélite, desarrollo del mando europeo de transportes, de momento solo para un número reducido de países que tienen por objeto gestionar la puesta en marcha del A400, y c) el fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa. Doble uso segunridades de suministro, etc. El Consejo decidió evaluar los avances concretos en junio de 2015 y dará nuevas orientaciones, basadas en el informe que el propio Consejo elabore.

Hay que señalar que la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente en materia de defensa, una vez más, se ha dejado pendiente, en este caso por el veto británico, este país insistirá en limitar los desarrollos comunitarios en materia de defensa, reservando esta especialmente a los Estados miembros y a la Alianza Atlántica. Es importante resaltar la apuesta a favor de las medidas de *pooling and searing*, ya que el Consejo Europeo constató que se habían incrementado las amenazas en

materia de seguridad y defensa y, sin embargo, se reducen los presupuestos de defensa de los Estados miembros de una forma drástica a lo largo de los cinco años. La forma de resolver esto es a través de una mayor integración en materia de seguridad y defensa.

La promoción de los derechos humanos y de la democracia

La UE entiende que los derechos humanos son universales e indivisibles, y los defiende dentro de sus fronteras a través de importantes instrumentos de reconocimiento, protección y garantía. En el ámbito internacional, esta actuación resulta más difícil y los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho son tradicionalmente, desde hace treinta años, con la entrada en vigor del Tratado de Maastrich, los tres ejes básicos de su actuación. Actualmente, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales aprobada en la primera Convención de 2000, tendrá pleno valor jurídico.

En el ámbito exterior, esta actuación es mucho más difícil y el objetivo es, por tanto, más limitado, el de la promoción de los derechos humanos y la democracia. Para conseguirlo utiliza distintos instrumentos, uno de ellos incorporar la cláusula condicional de derechos humanos en acuerdos comerciales y de cooperación con terceros países. Por otro lado, desde 2007 viene funcionando el instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos, con una cuantía de 1100 millones de euros, mediante la cual apoya a las ONGs que promueven la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho, la abolición de la pena de muerte, y la lucha contra la tortura, el racismo y otras formas de discriminación.

A partir de julio de 2012, la UE adoptó un marco estratégico y un plan de acción en el ámbito de los derechos humanos y la democracia, para dos años y medio, es decir, hasta finales de 2014, y nombró al griego Stravros Lambrinidis, que tendrá el mandato hasta diciembre de 2014, Representante Especial para los Derechos Humanos.

Por otro lado, utiliza las sanciones internacionales para los países que incumplen sistemáticamente los derechos fundamentales. Durante 2013, especialmente a Siria y a Irán. A finales de dicho año ha ido levantando paulatinamente las sanciones a Irán como consecuencia del acuerdo adoptado por la comunidad internacional y liderado por la UE respecto al control de la energía nuclear, ya que ha tenido cierta efectividad.

Por último, a través de los instrumentos de vecindad, se han conseguido importantes ventajas en esta materia, a los que hemos hecho referencia anteriormente.

La lucha contra la pobreza, especialmente en África

La lucha contra la pobreza ha sido impulsada desde los Objetivos Generales del Milenio de 2000 por parte de la UE con gran decisión. La reducción de la misma ha llegado a convertirse en el propósito primordial de los actores del desarrollo, especialmente en 2013. Así, ahora en el continente africano, que es en el que más repercusión ha tenido, se han salvado muchas vidas y se han mejorado sustancialmente. El número de personas viviendo con menos de 1,25 dólares al día ha bajado del 58 % en 1990 al 48 %. La esperanza de vida ha aumentado un 10 %. Más niños comen diariamente (la malnutrición se ha reducido un 7 %), y sus efectivos aumentan continuamente en las clases (actualmente rondan el 76 %). Estos logros tremendos y avances

registrados no hubieran sido posibles sin la ayuda decisiva de la UE.

En efecto, quizá sea por la historia común entre ambos continentes, pero la Unión siempre ha sido el apoyo natural al desarrollo en África. En 2007, en Lisboa (Portugal), la Unión llegó incluso a formalizar junto con los jefes de Estados africanos un marco de trabajo (Estrategia Común África-UE) para impulsar el desarrollo en África. Bajo este programa (de 2008 a 2013), África en su conjunto ha estado beneficiándose de muchas ayudas por parte de la Unión. En 2013, por ejemplo, se contabilizaban más de ochenta proyectos de infraestructuras que la Unión había contribuido a financiar, por valor de 6500 millones de euros. Estos últimos años, la Unión trabaja para armonizar y mejorar los sistemas educativos de más de 60 universidades de África. Más allá de promocionar la movilidad de los estudiantes africanos, con el fin de optimizar su formación, financió programas de becas y subvenciones por valor de quince millones de euros. La Unión Africana ya ha recibido 55 millones de euros por parte de la Unión y se prevé que reciba otros cuarenta millones con la ocasión de la segunda fase del plan de apoyo de la Unión a la institución africana.

Últimamente, son más de 400 los proyectos en seguridad alimentaria, en innovación y en la lucha contra el cambio climático que la Unión ayudó a financiar por valor de 140 millones de euros. En el análisis de las ayudas de la Unión a África, las proporcionadas por las instituciones de la Unión merecen un enfoque particular. La Comisión aporta en promedio más de 500 millones de euros de ayuda cada año a África para su desarrollo. A pesar de la crisis actual en Europa, la ayuda a África ofrecida por las Instituciones de la Unión no ha parado de au-

mentar. En 2011, esta ayuda se culminó en 3700 millones de euros, alcanzando el 10,9 % de aumento respecto al año anterior. En 2012, se cuantificaba la misma ayuda en 5500 millones de euros, registrándose un incremento del 23,6 %. Si bien África cuenta con diversas asistencias (EE. UU., China, Japón, etc.) en su esfuerzo de desarrollo, la Unión es indudablemente el mayor apoyo al desarrollo en África. En el periodo 2007-2013, África recibió más de 24 000 millones de euros de ayuda al desarrollo por parte de la UE. Y de cara al cumplimiento de los objetivos del milenio en 2015, se prevé un aumento sustancial de la ayuda total de la Unión al desarrollo del continente. Por último, hay que recordar que se ha convocado la Tercera Cumbre UE-África –cuyo objetivo central es reducir y finalmente erradicar la pobreza, en consonancia con el objetivo de desarrollo sostenible–, que se celebrará a primeros de abril en Bruselas y donde participarán casi la totalidad de los países africanos.

En definitiva, a pesar de la crisis económica que vapulea a Europa, a la que ya hemos hecho referencia, la Unión no ha suspendido su ayuda a África ni al mundo. Por el contrario, la ayuda proporcionada por las instituciones europeas subieron. Y se prevé una cumbre entre la Unión y las autoridades africanas, en Adís Abeba (Etiopía), en el transcurso del mes de abril de este año. En esta ocasión, se revisará al alza la ayuda de la Unión a la reducción de la pobreza y al desarrollo en el continente. África alberga más de 30 de los 49 países peor valorados del *ranking* del desarrollo en el mundo. De ahí que el mantenimiento e incremento de la ayuda al desarrollo a África a pesar de la crisis sufrida en Europa confirme el que la Unión ya es un actor global con responsabilidades globales.

Conclusiones y perspectivas para el 2014

A lo largo de 2013 y en lo que llevamos de 2014, la UE se ha ido consolidando, paso a paso, como actor global, especialmente como consecuencia de ser una potencia comercial de primer orden, de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria, sacando partido a las negociaciones de ampliación, a la política de vecindad, a la relación con los actores fundamentales, al desarrollo de la PCSD, etc.

Especialmente, en este periodo se ha consolidado el SEAE, que a día de hoy es ya una auténtica diplomacia común, activa, que está desarrollando cada vez más papeles, que interviene cada vez más en los ámbitos propios de la diplomacia clásica, cuya actuación exterior va creciendo al mismo tiempo que disminuye y sustituye a la de los Estados. En ese sentido, hay que hacer referencia a que gran parte de los Estados miembros están reduciendo sus delegaciones en el exterior, especialmente los Estados pequeños y medianos, y ese papel lo suple el SEAE. Sin embargo, hay que resaltar que en ningún momento la diplomacia común trata de sustituir al conjunto de la acción diplomática de los Estados miembros, y ambas diplomacias van a convivir en el futuro.

Este año se ha caracterizado por que se ha hecho un balance de la puesta en marcha de la decisión sobre la organización y funcionamiento del SEAE, con objeto de la revisión de la misma, a los dos años de funcionamiento. De dicho balance se desprende que hay que hacer algunos ajustes técnicos en el desarrollo de la misma, especialmente en relación con el estatuto de un Alto Representante adjunto, así como la clarificación de las competencias de las relaciones exteriores que dependen de la Comisión Europea con las que dependen del SEAE, y las dificultades de coordinación que han existido con los Estados miembros.

En todo caso, de la evaluación realizada por la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo, se desprende que el papel que ha desarrollado es positivo, especialmente en el ámbito de la gestión y de la administración exterior de la UE, y por lo tanto se ha conseguido que mejore la eficacia, la eficiencia de la acción exterior en el mundo. Sin embargo, se pone de manifiesto que todavía queda mucho por desarrollar en el ámbito de la política exterior común, especialmente en efectividad, visibilidad, coordinación y respuestas inmediatas ante los problemas internacionales.

Hay una creencia muy generalizada de que efectivamente ha mejorado enormemente la gestión exterior, gracias al nuevo diseño y al funcionamiento de la acción exterior. Sin embargo, todavía falta mejorar en la política, es decir, en la capacidad de decisión para que la UE se convierta en un auténtico actor global. Las elecciones del 23 y el 25 de mayo de 2014 se entiende que son una auténtica oportunidad para conseguir este objetivo, ya que, como es sabido, tendrán un alcance diferente a las celebradas en las anteriores legislaturas. La novedad principal es que, como consecuencia de las elecciones, y tal como establece el Tratado en su artículo 17.7, el Consejo Europeo propondrá al presidente de la Comisión teniendo en cuenta los resultados electorales. Los partidos políticos europeos han designado ya sus candidatos a presidente de la Comisión. Por ello, de las elecciones podrá salir un Gobierno europeo.

En la medida en que haya una participación importante y que haya una propuesta clara de presidente de la Comisión, apoyado por gran parte de la población, podrá cambiar significativamente el peso de la Comisión Europea en la política europea, transformándose en un auténtico Gobierno. Con ello se podrá politizar la política exterior. Además durante esta séptima legislatura, podemos decir que la Alta Representante

ha funcionado en su capacidad de gestión y puesta en marcha del SEAE. Sin embargo, durante la octava legislatura, será dirigida por un político, y es muy posible que teniendo en cuenta que habrá que llegar a unas coaliciones, el segundo partido que forme la misma nombrará a su candidato como Alto Representante.

Por tanto, 2014 será un año de transición, ya que por un lado los nombramientos del presidente de la Comisión, de la Comisión y del Alto Representante, así como del presidente del Consejo, no serán efectivos hasta el mes de noviembre, por lo que los cambios reales en materia de política exterior y del papel de la UE en la globalización, si los hubiere, no tendrán relevancia decisiva hasta el 2015.

Por otro lado, hay que poner de manifiesto, desde el punto de vista global, la importancia del inicio de negociaciones para la consecución de un acuerdo de libre comercio e inversiones entre la UE y los EE. UU., que se iniciaron en junio de 2013 y se espera, en el mejor de los casos, que terminen en 2014 y por tanto no tendrán efectividad hasta el año siguiente.

Para concluir, hay que resaltar varios éxitos en materia de política exterior, tales como la

negociación de los acuerdos provisionales conseguidos por la comunidad internacional y liderados por la UE en relación a la no proliferación de armamento nuclear por parte de Irán, que se espera que se conviertan en definitivos en el mes de junio, así como el éxito de los acuerdos entre Serbia y Kosovo, donde la Alta Representante ha jugado un papel fundamental en la mediación. Sin embargo, se inicia el año 2014 con los graves incidentes que se están produciendo en Ucrania, y que todo indica que van a más, a pesar de los buenos oficios de la UE y su Alta Representante, y los países miembros, que están haciendo para poner fin a la violencia. Por otro lado, las negociaciones de Ginebra para una solución pacífica en Siria no están dando los resultados deseados. Son de esta misma opinión los distintos informes que se han elaborado respecto al balance de 2013. Creo que es ilustrativa la evaluación que hace el European Council on Foreign Relations, Score 2014, que es la cuarta edición de esta publicación, donde se defiende que la política exterior ha vuelto a la política europea y en el capítulo relativo a los asuntos multilaterales y gestión de crisis le da una calificación mejor que la de años anteriores.

Políticas europeas en inmigración y asilo

Miguel Pajares

Introducción

El 3 de octubre de 2013 murieron cerca de 350 personas en el mar, a un kilómetro de la costa europea. Eran, en su mayoría, eritreos y somalíes que huían de países en conflicto y viajaban en un barco atestado que se incendió y se hundió al sur de la isla italiana de Lampedusa. Como siempre que se producen tragedias de estas dimensiones, las conciencias de los dirigentes europeos parecen despertar y se hacen propuestas para que tales cosas no vuelvan a suceder. Italia reclamó a la Unión Europea (UE) mayor compromiso y solidaridad, más medidas y recursos para afrontar conjuntamente los retos migratorios, y el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, en su reunión de los días 7 y 8 de octubre, respondió aprobando la creación de un Grupo de Trabajo sobre el Mediterráneo. Este se reunió el 24 de octubre y, en un tiempo récord, elaboró un documento, que a su vez dio lugar a una Comunicación de la Comisión: COM (2013)869 de 4 de diciembre. Después, el Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre (último de 2013) reclamó a la Comisión un calendario concreto de medidas y se comprometió a tratar el asilo y las migraciones en el Consejo de

junio de 2014 con la intención de establecer una política a largo plazo y dotarla de las medidas legislativas necesarias.

Volveremos sobre los documentos mencionados (el del Grupo de Trabajo y la Comunicación de la Comisión), ya que son parte importante de lo elaborado en 2013 en materia de inmigración y asilo, pero antes no queremos dejar de mencionar la sensación de *déjà vu* que nos produce este tipo de compromisos europeos para establecer, *de una vez por todas*, la política común de inmigración y asilo. En 1999, los jefes de Estado de la UE adoptaron en Tampere el *firme* compromiso de establecerla en cinco años. Igual de *firme* fue el compromiso que volvieron a alcanzar en Laeken en 2001, en Sevilla en 2002, y más aun en La Haya en 2004, donde, a la vista de lo poco que se había avanzado, se firmó un nuevo acuerdo de amplias dimensiones por el que en 2009 deberíamos tener ya plenamente vigente esa política común. El “periodo La Haya” aportó escasos progresos y acabó con un nuevo compromiso en Estocolmo para tener concluida dicha política en 2014. Entre tanto, hubo momentos estelares, como el encabezado por Sarkozy en 2008, apostando fuerte *en pro* de un pacto europeo sobre inmi-

gración y asilo que eliminara todas las divergencias que se producían en estos temas dentro de la UE. Ese acuerdo se firmó, como se han firmado otros compromisos similares a propuesta de España o de Italia en otros momentos. Sin embargo, aun cuando se han producido avances normativos en el ámbito comunitario y se han creado instrumentos para el control conjunto de las fronteras, lo cierto es que el peso de las políticas de inmigración y asilo sigue recayendo sobre los Estados. La armonización es débil (las divergencias entre cómo gestiona cada Estado estos asuntos continúan siendo importantes) y los instrumentos comunes siguen siendo pobres. Y hay algo más: pese a las muchas veces que hemos oído a las autoridades comunitarias decir que estas políticas han de estar presididas por nuestros valores en materia de derechos humanos, lo cierto es que no lo están, como mostraremos en este texto.

La admisión de inmigrantes en la Unión Europea

Tanto el documento del Grupo de Trabajo sobre el Mediterráneo, como la Comunicación de la Comisión que le sigue, hablan de la necesidad de abrir vías legales para la inmigración laboral: "La UE y sus Estados miembros tienen que seguir estudiando nuevas posibilidades de abrir vías legales que ofrezcan a los migrantes la posibilidad de entrar en Europa de forma regular, colaborando también en la lucha contra los abusos y la migración irregular"¹. Sin embargo, la admisión legal de inmigrantes es precisamente el asunto que mejor evidencia los límites de lo logrado en política europea de inmigración.

En el año 2000, cuando se iniciaba la andadura de la elaboración de una política común de inmigración, la Comisión planteó en una Comunicación que los Estados miembros debían reconocer la necesidad existente de inmigración laboral y que debían abrir vías de entrada accesibles para que tal inmigración transcurriera de forma legal; a lo que añadía que el carácter restrictivo de las vías de admisión existentes estaba favoreciendo la inmigración irregular: "No permiten una respuesta adecuada a las necesidades del mercado de trabajo y ponen la inmigración en manos de los traficantes y de los empresarios sin escrúpulos"². Desde entonces, muchos han sido los intentos de establecer esta normativa de admisión y también muchos los fracasos, aunque con algunos avances. En 2001, la Comisión propuso una Directiva de admisión de trabajadores que, después de distintos debates en el Parlamento y el Consejo, y tras varias modificaciones del redactado, acabó guardada en el baúl de los recuerdos. En 2004, la Comisión lanzó un *Libro Verde* sobre admisión de trabajadores para ver hasta dónde estaban dispuestos a llegar los Estados, y la conclusión fue que solo podría haber legislación europea en aspectos parciales. El más importante de ellos es la admisión de trabajadores altamente cualificados, para el que se aprobó la Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo, que da lugar a la llamada tarjeta azul que permite trabajar en cualquier país de la UE. Además, la Comisión propuso Directivas relacionadas con categorías como los estudiantes, los trabajadores *au pair* o los trabajadores estacionales. A finales de 2013 se discutía en el Parlamento Europeo la propuesta

¹ COM(2013) 869, p. 13

² COM(2000) 757, de 22 de noviembre, p. 13.

sobre este último grupo realizada por la Comisión tres años antes³.

Sin negar la importancia de los pequeños avances que se han producido en materia de admisión, lo que no podemos dejar de resaltar es el hecho de que no existe normativa europea que se ocupe del grupo más numeroso de los trabajadores de terceros países que entran en la UE, que no es otro que el de aquellos que realizan trabajos poco cualificados pero no estacionales. Se ha legislado para varios grupos de trabajadores, pero el más importante ha quedado excluido; y dado que las normativas de los Estados miembros son muy restrictivas, sigue ocurriendo lo que la Comisión ya dijo en el año 2000: que para estos trabajadores solo existen las vías irregulares de entrada.

Distintos informes (algunos de la propia Comisión Europea) que parten del análisis de nuestra evolución demográfica han advertido que, cuando cambie el actual ciclo económico y afrontemos una nueva etapa de crecimiento, Europa tendrá necesidades de mano de obra inmigrada mayores que las que tuvo en la fase de crecimiento anterior (antes de la crisis iniciada en 2007). Y serán necesidades para toda la escala de categorías, no solo para las especialidades altamente cualificadas. Sin embargo, a lo largo de 2013 ninguna señal apareció en el horizonte que indicara que tal vacío normativo fuera a rellenarse.

Un marco que podría servir para promover cierta apertura a la entrada legal de inmigrantes, aunque todavía no sea así, son las Asociaciones de Movilidad, y de ellas vamos a ocuparnos a continuación.

Asociaciones de Movilidad

En el año 2005 se estableció el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de la UE (GAMM, por sus siglas en inglés), y desde ese año constituye un marco general de la política exterior de migración y de asilo. El aspecto más importante que aporta es la incorporación de los países terceros de origen o tránsito de las migraciones, sobre todo los países vecinos, a la gestión de los flujos migratorios y a las políticas de asilo. El GAMM tuvo un nuevo empuje con otra Comunicación de la Comisión presentada el 18 de noviembre de 2011.

El GAMM se aplica mediante la realización de diálogos y acuerdos con los países terceros, y el marco bilateral que pretende establecer son las denominadas Asociaciones de Movilidad. En tales asociaciones se incorporan varios temas: los visados para los ciudadanos del país tercero que quieren venir a la UE, la readmisión por el país tercero de sus ciudadanos expulsados por algún país de la UE, la cooperación en el control de las fronteras, la política de desarrollo de los derechos humanos, la política de refugiados y solicitantes de asilo, y lo relativo al nexo entre migración y desarrollo. La retórica del redactado de las Asociaciones de Movilidad es muy amplia, pero a nadie se le escapa que lo que la UE busca principalmente es que los países vecinos (y otros países terceros) colaboren en el control de los flujos migratorios impidiendo que salgan de su territorio, y que readmitan a los migrantes que se expulse desde Europa. La UE también busca que esos países mejoren su sistema de protección de refugiados y de atención a solicitantes de asilo, lo que es loable, pero también sirve para que tales refugiados no lleguen a la UE.

¿Qué ofrece la UE a cambio de esa colaboración en el control de las fronteras y los movimientos migratorios? Lo más importante que

³ Propuesta de Directiva sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional. COM(2010) 379, de 13 de julio.

podría ofrecer, y que haría honor al nombre (Asociación de Movilidad), sería la libre circulación de trabajadores, pero los acuerdos suscritos quedan muy lejos de ese objetivo. Las medidas de facilitación de visados que se incluyen en las Asociaciones de Movilidad que ya se han suscrito son escasas y muy parciales: hablan de facilitar la movilidad a los empresarios y al comercio, de facilitar la entrada de los estudiantes y de establecer planes de migración circular para trabajadores estacionales. Además, enuncian buenas intenciones respecto a los visados de corta duración (los de un máximo de 90 días que sirven para viajar pero no para trabajar). Pero en lo relativo a visados para trabajos distintos de los estacionales no hay progresos.

De ahí que el proceso de establecimiento de Asociaciones de Movilidad sea lento. Se inició con Moldavia (2008), Cabo Verde (2008), Georgia (2009) y Armenia (2011). En el año 2013 se produjeron avances importantes ya que, además de la Asociación de Movilidad suscrita con Azerbaiyán, se suscribió otra con Marruecos, país de gran importancia para la deseada (por la UE) contención de los flujos migratorios⁴. Además, se concluyeron las negociaciones para la Asociación de Movilidad con Túnez (en noviembre de 2013) y se iniciaron discusiones con Jordania (en diciembre de 2013). En el periodo 2012-2013, la Comisión Europea trató

⁴ La Asociación de Movilidad con Marruecos se firmó el 7 de junio de 2013. Contiene compromisos en migración legal, migración irregular, protección internacional y el nexo entre migración y desarrollo. Entre otras cosas, Marruecos se compromete a establecer un sistema nacional de asilo. Además, se habla de colaboración mutua para la prevención y la lucha contra el tráfico de seres humanos y la protección de las víctimas. Deja pendiente un acuerdo futuro sobre facilitación de visados, así como la reapertura de las negociaciones sobre el acuerdo de readmisión. La Comisión aportará cinco millones de euros para apoyar el desarrollo de esta Asociación de Movilidad.

de dar un fuerte impulso a las Asociaciones de Movilidad aportando más de 200 millones de euros a más de 90 proyectos relacionados con las migraciones.

La escasez de concesiones en materia de libre circulación por parte de los Estados miembros de la UE ha merecido la crítica de la Comisión Europea en su *Informe sobre la aplicación del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad 2012-2013*: “Algunos de los diálogos regionales acusan la falta de compromiso por parte de los Estados miembros”⁵. Ya en la Comunicación de 2013 que mencionábamos en el primer apartado, la Comisión decía que lo que podía frustrar las Asociaciones de Movilidad era la pretensión de los Estados miembros de centrarlas en la transmisión a los países socios (terceros) de las responsabilidades en el control de las fronteras: “En las relaciones con los países socios habrá que tener en cuenta también la sensibilidad y las expectativas específicas de los países socios en este asunto, y su percepción de que la UE desea centrarse fundamentalmente en los aspectos relacionados con la seguridad, la readmisión y el retorno y la lucha contra la migración clandestina”⁶.

En definitiva, podemos decir que, si bien las Asociaciones de Movilidad constituyen un avance importante para la gestión de las migraciones, su eficacia dependerá de la disposición de los Estados miembros de la UE a dar algunos pasos en la perspectiva de la libre circulación de trabajadores dentro del territorio que delimitan esas Asociaciones, disposición que no se apreció en absoluto a lo largo de 2013.

⁵ COM(2014) 96 final, de 21 de febrero, p. 17.

⁶ COM(2013) 869, de 4 de diciembre, p. 5.

Las fronteras y la inmigración irregular

Desde el 11 de septiembre de 2001, en todo el mundo occidental las políticas de seguridad adquirieron enorme relevancia y las políticas de inmigración quedaron subsumidas dentro de ellas. Antes de los atentados de aquella fecha, las migraciones eran ya observadas por parte de los Gobiernos desde el prisma de la seguridad, pero después se multiplicaron las medidas restrictivas y de control policial, se reformaron las leyes de extranjería para adaptarlas al nuevo paradigma y se situó como elemento central de las políticas migratorias la llamada *lucha contra la inmigración ilegal*⁷. Los dos Consejos Europeos que se hicieron después del 11-S (los mencionados de Laeken, en diciembre de 2001, y Sevilla, en junio de 2002, con Aznar en la presidencia semestral europea) centraron buena parte de sus debates en ese tema, lo que dio impulso a instrumentos como el Sistema Informático Schengen, el Sistema de Información de Visados, el programa común de repatriaciones, los acuerdos de readmisión con los países de origen, etc.

Los pasos que en los años posteriores se fueron dando configuraron la política de *lucha contra la inmigración ilegal* con mucha más claridad que otras, como la de admisión de trabajadores, la de reagrupación familiar o la de derechos de los residentes. Así, se avanzó en aspectos como el diálogo y la cooperación con los países emisores, las ayudas a esos países para que mejoren

su control de las fronteras, la mejora de la información (creación de un portal comunitario de inmigración...), la creación de la agencia de fronteras FRONTEX, el código (manual práctico) común de fronteras, la dotación de un fondo para fronteras, el desarrollo de la tecnología biométrica, la creación de un sistema automatizado de control de entradas y salidas, la mejora de la política de expulsiones (acuerdos de readmisión con los países emisores, organización de vuelos conjuntos...), etc.

Este proceso tendría su momento más destacado con la aprobación de la Directiva de Retorno, propuesta en 2005 y aprobada en 2008⁸, que regula los procedimientos de expulsión. Esta Directiva asumió la lógica policial y restrictiva que se había ido imponiendo para la gestión de la inmigración irregular, incorporando aspectos tan controvertidos como la posibilidad de retener a los inmigrantes irregulares en cárceles (si no hubiera espacio en los centros de internamiento), la de internar a menores en los mismos espacios que a los mayores (si no se dispusiera de mejor opción), la de prolongar hasta seis meses el internamiento e incluso extenderlo a 18 meses en determinadas circunstancias, etc. La Directiva se situó en los estándares de aquellos Estados miembros que tenían normas más duras contra la inmigración irregular. También incluyó algunas garantías jurídicas que obligaron a algunos Estados a realizar ciertas mejoras; sin embargo, la discrecionalidad que permitía su redactado ha conducido a situaciones como la que se da en Grecia: que el periodo de internamiento de 18 meses se haya convertido en ordi-

⁷ El término *ilegal* ha sido criticado por las organizaciones internacionales que intervienen en las migraciones y el asilo, así como por el Consejo Económico y Social europeo y otras instituciones, reclamando que se modifique por *irregular*, con el objetivo de reducir los estereotipos que vinculan esa inmigración con la delincuencia. Sin embargo, en los documentos oficiales de la Comisión Europea y del Consejo sigue utilizándose el término *ilegal*.

⁸ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

nario, aun cuando la Directiva diga que debería ser excepcional.

A lo largo de 2013 prosiguió el proceso de dotación de medios y capacidades a la agencia europea de fronteras FRONTEX⁹. Lo más destacado fue la creación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras EUROSUR, que se estableció mediante el Reglamento 1052/2013, de 22 de octubre, y comenzó a funcionar a primeros de diciembre. EUROSUR es un sistema de intercambio de información y de cooperación sobre control de fronteras entre los Estados miembros y FRONTEX. Pretende detectar mejor las rutas migratorias, conocer con mayor precisión el espacio fronterizo e incrementar la agilidad y eficacia en la respuesta de los Estados y de FRONTEX. Se ha dicho que con EUROSUR en funcionamiento podría haberse evitado la tragedia de Lampedusa; sin embargo, sigue habiendo carencias en cuanto a tecnología capaz de detectar embarcaciones pequeñas por satélite (Martínez-Almeida, 2014), pese a que, para subsanar tales carencias, se firmó un acuerdo, en abril de 2013, entre FRONTEX, la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y el Centro de Satélites de la UE. Por otra parte, cabe mencionar también que aun no está bien resuelta la determinación del Estado miembro al que deben ser desembarcadas las personas que son rescatadas en el mar. El rechazo de algunos Estados a estos desembarcos sigue siendo un aspecto muy conflictivo.

⁹ Debe tenerse en cuenta que FRONTEX no tiene la responsabilidad del control y la vigilancia de las fronteras externas de la UE, porque tal responsabilidad sigue recayendo sobre los Estados miembros, que la consideran asunto de soberanía nacional. Lo que FRONTEX hace es prestar apoyo cuando el Estado lo solicita. Como parte de esta asistencia a los Estados, FRONTEX realiza labores de patrulla (Red Europea de Patrullas), coordina los vuelos conjuntos de deportación, realiza investigaciones sobre control y vigilancia de las fronteras, etc.

Además de la creación de EUROSUR, otro instrumento que se propuso en 2013 (para desarrollar en 2014 y años posteriores) fue el SEAHORSE Mediterráneo. Su objetivo es el mismo: intercambiar información sobre incidentes y patrullas en tiempo casi real mediante comunicaciones por satélite y aumentar la capacidad de respuesta frente a la migración irregular, pero su particularidad es que pretende incluir a Argelia, Egipto, Libia y Túnez. Está basado en la experiencia del SEAHORSE Atlántico que formaron España y Portugal con varios países africanos (Marruecos, Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Bissau y Cabo Verde).

Son sistemas que, como vemos, incorporan a los países de origen o tránsito, como también lo hacen las Asociaciones de Movilidad y otros acuerdos bilaterales que varios Estados miembros de la UE tienen suscritos con algunos de esos países. Gracias a estos compromisos y acuerdos, se ha ido consiguiendo cierta implicación de determinados países de origen o tránsito en el control de nuestra inmigración irregular, con resultados más o menos eficaces dependiendo de los países y de los momentos¹⁰; pero se trata de una implicación que se da solo en el terreno de la represión policial de los movimientos migratorios, lo que nos sitúa muy lejos de estar estableciendo un sistema de gestión de las migraciones. Un sistema así debería incluir oficinas de información, medidas de atención social, mayores posibilidades para la obtención de visados, intervención de organizaciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otras que dan apoyo a los migrantes, etc. Ese sistema podría reducir la inmigración

¹⁰ El mejor ejemplo en este sentido lo aporta Marruecos, cuya colaboración en materia migratoria es un permanente tira y afloja que depende de las concesiones de la UE en otras materias.

irregular y evitar que los migrantes se jugasen la vida en trayectos peligrosos, pero ello ha de incluir la apertura de vías legales de migración; sin ellas no hay sistema de gestión de las migraciones posible. Sin embargo, en lugar de repensar las migraciones de esa forma, todos los esfuerzos de los Gobiernos europeos parecen puestos en lograr que los países de origen o tránsito retengan a los migrantes para que no puedan iniciar el trayecto hacia Europa.

Por otra parte, en algunos de los momentos en los que los cuerpos policiales de los países de origen o tránsito han sido más eficaces reprimiendo los movimientos migratorios, los métodos aplicados han provocado las denuncias de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, y eso es algo que la UE y los Estados miembros han tratado de obviar como si el asunto no les concerniera. Pero sí les concierne, puesto que esos cuerpos policiales están prestando un servicio a la UE que esta paga por medio de fondos aplicados a distintos proyectos. La retórica europea plantea el asunto como si los países de origen y tránsito debieran, como buena praxis gubernamental, controlar *motu proprio* los flujos migratorios, pero conviene recordar que los tratados internacionales en materia de derechos humanos no obligan a ningún país a reprimir la salida de sus ciudadanos o el tránsito de otros; bien al contrario, el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluido el propio. Si pedimos a estos países que actúen contra este derecho, y pagamos por ello, hemos de asumir que somos corresponsables de los métodos que empleen.

Otro punto débil de la retórica sobre la *lucha contra la inmigración ilegal* es el abuso que se hace de la visualización de las mafias. La lucha por impedir que los inmigrantes pisen territorio europeo se disfraza como una lucha contra las

mafias, es decir, como una lucha que se efectúa en beneficio de los propios migrantes, a los que se califica como víctimas de las mafias. La Comisión Europea decía en la mencionada Comunicación de 2013: “Las redes internacionales de delincuencia organizada se aprovechan del deseo de los migrantes de conseguir una vida mejor”¹¹, como si los migrantes fueran seres engañados que no saben si quieren o no efectuar la migración. Es obvio que la lucha contra las organizaciones que se benefician del tráfico de inmigrantes debe ser un punto fuerte de la política migratoria, pero hemos de volver a insistir en que ello ha de ir acompañado de la apertura de otras vías migratorias distintas de las que ofrecen los traficantes.

Trata de personas

Mención aparte merece la lucha contra la trata de personas. Cuando hay trata, sí se da la situación de que las víctimas están engañadas y forzadas, y a menudo su cruce de una frontera se produce al margen de su voluntad. Afortunadamente, la lucha contra la trata de seres humanos se está abordando de forma diferenciada a la lucha contra el tráfico de inmigrantes¹². En el marco de la UE, disponemos de una Directiva europea de 2011¹³ centrada en la prevención de la trata y la protección a las víctimas (lo que incluye alojamiento apropiado y seguro, asistencia

¹¹ COM(2013) 869, p. 14.

¹² Ello no obsta para que se tenga en cuenta que una misma organización criminal puede estar haciendo trata de personas y tráfico de inmigrantes, como también tráfico de armas, blanqueo de capitales, etc.

¹³ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

material y médica, representación legal, asesoramiento jurídico, no penalización, garantías de acceso a programas de protección de testigos y regímenes de compensación), Directiva cuyo plazo de transposición concluía el 6 de abril de 2013. La Comisión reforzó esa Directiva con una Comunicación de 2012¹⁴ en la que fijaba de forma nítida las prioridades: identificar, proteger y aportar asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos; reforzar la prevención de la trata de personas; aumentar la presión legal sobre los autores de la trata; intensificar la coordinación y cooperación entre los actores clave y la coherencia de las políticas; y aumentar el conocimiento sobre las preocupaciones emergentes relacionadas con todas las formas de trata de personas y dar respuestas efectivas.

Pese a la claridad de los esfuerzos normativos que proceden de la Comisión Europea, la lucha contra la trata sigue teniendo resultados desiguales en los Estados miembros. Las víctimas de trata reciben, con demasiada frecuencia, la consideración de inmigrantes irregulares por parte de los cuerpos policiales y no es infrecuente que acaben recluidas en un centro de internamiento para extranjeros; la identificación sigue siendo deficiente y la protección que reciben (habiendo sido ya identificadas como víctimas) es muchas veces insuficiente; además, las sentencias condenatorias son muy escasas, aun cuando el delito tiene dimensiones importantes (en España, por ejemplo, acabado 2013 solo se habían producido cuatro sentencias condenatorias).

El primer paso al que los Estados miembros estaban obligados, y que podía mostrar su compromiso en la lucha contra la trata, era la trans-

posición de la Directiva que, como hemos dicho, debería estar hecha antes del 6 de abril de 2013. Pues bien, trece Estados no lo hicieron, y en mayo de 2013 la Comisión les envió emplazamientos para que lo hicieran. En diciembre de 2013 aun quedaban cuatro Estados que no habían notificado a la Comisión la transposición de esa Directiva: Chipre, España, Italia y Luxemburgo, por lo que la Comisión hubo de emplazarlos de nuevo, so pena de sanciones, para que garantizaran el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la legislación europea sobre la trata de seres humanos.

Derecho de asilo

La elaboración de la política y europea de asilo ha seguido caminos paralelos a la de inmigración. Distintas Directivas y Reglamentos han sido aprobados desde que comenzó la creación de normativa europea en el año 2000, centrados en aspectos como la búsqueda de unos procedimientos comunes en toda la UE para gestionar las peticiones de asilo; la implantación de un estatuto de asilo uniforme y válido para toda la UE, así como de un estatuto uniforme de protección subsidiaria; el desarrollo del convenio de Dublín sobre determinación del Estado miembro al que corresponde analizar una solicitud de asilo; la protección temporal en casos de afluencia masiva; la creación del sistema EURODAC sobre huellas digitales; las normas de acogida para los solicitantes de protección internacional, etc. Además, en 2010 se creó la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés)¹⁵. Este conjunto de normas e instrumentos consti-

¹⁴ COM(2012) 286 final, de 19 de junio, sobre estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016.

¹⁵ Reglamento (UE) n.º 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.

tuyen el acervo comunitario sobre asilo, que es amplio y recoge todos los aspectos necesarios, pero no ha conducido a la armonización. La normativa de asilo ha adolecido de un problema similar al de la normativa de inmigración: la excesiva discrecionalidad que permite en su aplicación, o la ambigüedad de partes de su articulado. La Comisión Europea ha tratado de llegar a normas más precisas, pero cuando eran sometidas a la aprobación del Consejo, el tira y afloja entre los Estados miembros acababa dando lugar a Directivas o Reglamentos con demasiadas opciones para la discrecionalidad, que permitían prácticas distintas e incluso contradictorias entre distintos Estados.

En 2013 se dio un paso importante para tratar de corregir esas carencias de las que adolece la normativa de asilo: se aprobaron los textos modificados y refundidos de dos Reglamentos (el relativo al sistema Eurodac¹⁶ y el relativo a la aplicación del Convenio de Dublín¹⁷) y dos Directivas (la de procedimientos¹⁸ y la de condiciones de acogida¹⁹). Este nuevo “paquete de asilo” refundido otorga un plazo hasta el 20 de junio de 2015 para su transposición a las legislaciones de los Estados miembros, y sería desea-

ble que tal transposición se hiciera lo antes posible y sin desvirtuar los estándares que las nuevas normas pretenden lograr.

Con la nueva normativa se han corregido algunas cuestiones importantes: se han limitado las posibilidades de utilización de los procedimientos acelerados; se elimina la detención sistemática que muchos Estados aplicaban de los solicitantes de asilo (la detención solo se permite como medida excepcional y para supuestos bien definidos); se introducen mayores garantías para menores y personas vulnerables (si bien, en el caso de los menores no acompañados, se sigue permitiendo su devolución en frontera, lo que constituye uno de los puntos más negativos de esta legislación); se equiparan los derechos de los beneficiarios de protección subsidiaria a los que están reconocidos para los refugiados; se reconoce como motivo de persecución la identidad de género (junto con la orientación sexual, que ya se había reconocido antes); etc.

Más allá de estos avances normativos, el derecho de asilo sigue teniendo un hándicap muy importante en lo que se refiere a su aplicación efectiva por parte de la UE: la enorme dificultad existente para que las personas que quieren solicitar asilo lleguen a territorio de asilo. Debemos recordar que ningún país europeo acepta solicitudes de asilo presentadas en sus embajadas o consulados situados en terceros países y, por tanto, es necesario llegar al territorio de un Estado miembro para poder efectuar una solicitud de asilo. Pero esto se ha ido haciendo cada vez más difícil por causa de todas las medidas tomadas para la llamada *lucha contra la inmigración ilegal*. Los muros y alambradas construidos (Ceuta y Melilla en España, Evros en Grecia), las sanciones a los transportistas que traen personas sin el visado o la documentación adecuada (el solicitante de asilo, por razones obvias, no

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares.

¹⁷ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

¹⁸ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

¹⁹ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

puede disponer de esa documentación), la implicación de la Policía de los países de tránsito en la represión de los intentos de acceder a Europa, y tantas otras medidas implementadas para combatir la inmigración irregular, están actuando contra el derecho de asilo porque impiden que las personas que desean solicitarlo en la UE puedan llegar a su territorio.

Durante 2013, la guerra de Siria generó una media de 5000 refugiados diarios. Al acabar el año había 2 400 000 refugiados sirios fuera de su país y cabe preguntarse dónde se encontraban, cuántos había en los países de la UE y si había más refugiados sirios en países con mayores recursos para acogerlos o era al revés. La respuesta es la siguiente: el 97 % de los refugiados sirios estaba concentrado en cinco países, y no eran precisamente los países ricos del mundo occidental. En Líbano había 850 000; en Jordania, 575 000 (el campamento Zaatarí acogía a 125 000 personas, lo que lo convertía en la cuarta ciudad jordana por número de habitantes); en Irak, 210 000; en Turquía, 600 000, y en Egipto, 130 000. En los 28 países de la UE había,

en diciembre de 2013, un total de 70 786 solicitantes de asilo sirios, es decir, menos del 3 % del total de refugiados huidos de Siria. Una pavorosa evidencia de que medidas tomadas en *la lucha contra la inmigración ilegal* son igualmente eficaces para evitar que quienes huyen de la guerra puedan llegar a territorio de asilo europeo.

Ante crisis de refugiados graves como la de Siria, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) ha intentado corregir la enorme desproporción que se produce entre los acogidos en países pobres y los acogidos en países ricos, y ha puesto en marcha una política de reasentamientos para trasladar refugiados de unos países a otros. La UE se sumó formalmente a esa política y se invitó a los Estados miembros a que definieran su participación en la misma. Pues bien, en el caso de los refugiados sirios, después de muchas negociaciones, el conjunto de países de la UE aceptó que entre 2013 y 2014 se reasentaran en su territorio 14 285 de los 2 400 000 que había en países de bajos ingresos. Un ejemplo más de la delicada situación en la que se encuentra el derecho de asilo en Europa.

Movilizaciones sindicales y sociales en Europa: 2013

F. Javier Doz Orrit

Desde el comienzo de la crisis y en particular desde el estallido de la crisis griega y la adopción por parte del Consejo Europeo de las políticas de austeridad (2010), el sindicalismo europeo ha venido desarrollando movilizaciones generales tanto de carácter nacional como europeo para oponerse a tales políticas. Desde entonces hasta finalizar 2013 se han producido más huelgas y jornadas de movilización generales nacionales que en cualquier otro periodo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En mayor medida en los países más afectados por los ajustes fiscales y las reformas y recortes de los derechos sociales y laborales, es decir en los del sur de Europa, pero no solo allí. También ha habido movilizaciones de carácter europeo, convocadas por la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Han adoptado la forma de euro-manifestaciones y jornadas de acción descentralizadas, en ocasiones coordinadas con movilizaciones de carácter más amplio convocadas en algunos países.

Estas acciones coincidieron, sin embargo, con una tendencia fuerte de reducción de las huelgas sectoriales o de empresa motivadas por demandas de mejora de salarios o condiciones laborales en la negociación colectiva, que ya se

había manifestado en la primera década del siglo XXI respecto a la última del siglo XX, que son los periodos sobre los que existen análisis fiables basados en información estadística depurada. En bastantes países aumentaron, sin embargo, las movilizaciones ligadas a la defensa del empleo amenazado por procesos de reestructuración o cierre de empresas. El mapa de las movilizaciones sindicales desde el comienzo de la crisis es muy heterogéneo (ya lo era con anterioridad). Su diversidad se relaciona tanto con el muy diferente grado de impacto de la crisis y de los efectos de las políticas de austeridad como por las distintas tradiciones de acción sindical. La mayoría de las movilizaciones de carácter general se han producido en los países del sur y en algunos del centro y el este de Europa, aunque hubo un repunte de acciones en algún otro, como el Reino Unido, donde también las hubo de carácter general en 2011 y 2012.

La ofensiva contra el modelo social europeo

La gran extensión de los cambios sufridos desde el comienzo de la crisis (2008) en las reglas que

rigen las relaciones industriales y la negociación colectiva y en las leyes laborales está reflejada en la **Tabla 1**, elaborada por el Instituto de Estudios Sindicales de la CES (ETUI, 2014). No hay precedentes en la historia de la Unión Europea (UE).

Los principales campos afectados han sido: tiempo de trabajo, contratos atípicos (temporales, a tiempo parcial, ETT), despidos (facilidad e indemnizaciones) y negociación colectiva. Su finalidad ha sido la búsqueda de la competitividad y la productividad a través de la reducción de los costes laborales y de la flexibilidad (no negociada en muchos casos). No hay evidencia de que exista esta correlación en las economías europeas de mayor éxito. Cambios anunciados como temporales tienden a ser permanentes. Aunque las reformas están generalizadas, su profundidad y regresividad es muchísimo más acusada en los países del sur y del este, lo que

contribuye a agrandar la divergencia social europea.

El intervencionismo de las instituciones de la UE en la determinación de los salarios y en la negociación colectiva, campos que no son de competencia comunitaria, ha sido extenso y profundo. Está reflejado, para el periodo 2011-2013, en la **Tabla 2** con datos del European Trade Union Institute (ETUI) (2014), basados en Schulten y Müller (2013). Una parte de los cambios regulatorios regresivos son prescripciones establecidas en los Memorandos de Entendimiento (MoU) de la *troika* para países rescatados, incluida España por su rescate bancario. Otra parte están contenidos en las Recomendaciones Específicas por País del Semestre Europeo. Las medidas impuestas o recomendadas han debilitado seriamente la negociación colectiva y sus bases legales en los siguientes países: Irlanda, Rumanía, Grecia, Portugal, Hungría,

Tabla 1. Cambios adoptados o anunciados en los sistemas de relaciones industriales y negociación colectiva y en algunos aspectos de las leyes laborales

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Reform of Industrial relations and collective bargaining systems (incl. decentralisation of CB)		•	•	•				•	•	•	•	•	•	•	•	•		•			•	•	•	•			•	
Changes to individual/collective dismissal rules		•		•	•			•	•		•	•	•	•		•	•		•		•	•	•	•	•	•	•	•
Changes to working time legislation	•	•			•	•	•		•		•	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•
Changes to rules on atypical contracts	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•		•		•	•	•	•	•	•	•	•
Creation of new types of contract in particular for youth		•	•		•	•		•	•		•	•	•	•		•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•

Source: ETUI own research.

Note: No data available for Malta.

Tabla 2. El nuevo intervencionismo de la UE en la política salarial: recomendaciones sobre salarios y negociación colectiva

Recommendations in the field of wages and collective bargaining	European Semester (CSRs)	Troika / IMF (MoUs/SBAs)
Wage restraint	BG, FI (2012), IT, SI	
Restrictive minimum wage developments	FR, SI	
Freezes/cuts of minimum wage		GR, IE, LV, PT, RO
Freezes/cuts of public sector wages		GR, IE, HU, LV, PT, RO
Freezes of private sector wages		GR
Higher wage dispersion at the lower end of the wage scale	SE	
Wage developments in the line with productivity	DE, FI (2013)	
Decentralisation of collective bargaining	BE, ES, IT	GR, PT, RO
Stricter rules for extension of collective agreements		CY (since 2013)
Reform/abolition of wage indexation	BE, CY, LU, MT	

Source: Schulten and Müller (2013a, 299).

Italia y España (ETUI, 2014, 75). En los casos más extremos (Irlanda y Rumania) han impuesto la abolición de convenios colectivos nacionales. En los demás han promovido su modificación unilateral por el empresario, la descentralización hacia el convenio de empresa y el fin de la ultra-actividad, dificultando la extensión y permitiendo acuerdos con “grupos de trabajadores” en lugar de con sindicatos.

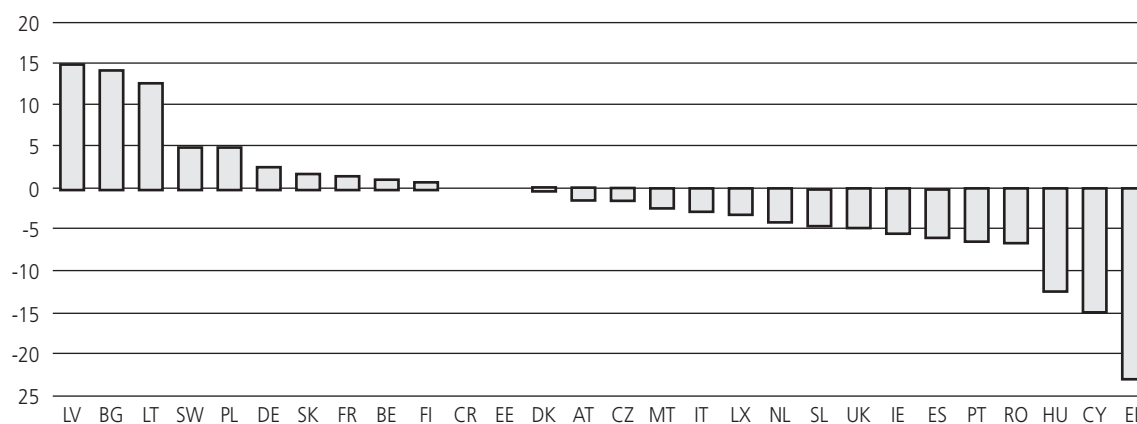
La “devaluación interna” de tan negativas consecuencias para la recuperación de la economía europea ha tenido en la devaluación salarial su componente principal. Ha sido una decisión política debilitar la negociación colectiva en entornos de paro masivo. En el **Gráfico 1** (ETUI, 2014, 77) se muestra cómo en 18 de los Estados miembros de la UE han disminuido los salarios medios reales entre 2009 y 2013. De forma brutal en Grecia, Chipre y Hungría, y muy significativa (5 % o más) en Rumania, Portugal, España, Irlanda, Reino Unido y Eslovaquia. Además, los salarios mínimos por hora han disminuido en nueve de veintitrés países estudiados: Grecia, Chipre, Reino Unido, España, Estonia, Irlanda, Lituania, Holanda y Bélgica. De nuevo, de forma brutal en Grecia: - 28 %. (ETUI 2014, 73). Por último, diremos que las retribuciones de los em-

pleados públicos han disminuido en términos nominales o reales, en sus conceptos generales (los más) o por la pérdida de *bonus* o complementos especiales en diecinueve de los veintiocho países de la UE¹, tanto en los sometidos a las condiciones de la *troika* o el Fondo Monetario Internacional (nueve) como en los otros (once).

La respuesta sindical

Para tener datos objetivos sobre la amplitud de la respuesta sindical nos enfrentamos a un hecho sorprendente: las estadísticas sobre el número de huelgas y jornadas de trabajo perdidas solo están disponibles con años de retraso, no existen o no son fiables. Las autoridades de varios países, en particular del sur de Europa, parecen no tener interés en que se conozcan. “La información oficial sobre las acciones de huelga ha sido ‘suspendida’ en el caso de Portugal (desde 2007), o no está disponible en

¹ Los diecinueve Estados en los que los salarios de los empleados públicos disminuyeron nominal o realmente son, por sus abreviaturas oficiales, GR, LV, HU, RO (entre el 15 y el 30 %), ES, IE, IT, PO (más del 10 %), CY, CZ, DK, EE, FR, LT, PL, SI, UK, NL y SK. Fuente ETUI (2014, 71).



Source: Authors' calculations based on Ameco (version November 2013).

Gráfico 1. Desarrollo de los salarios reales en la UE-28, 2009-2013 (2009 = 100)

absoluto en Grecia (desde 1999) o Italia (desde 2010). Para varios otros países, los datos más recientes o se han perdido o ni siquiera han sido recogidos” (ETUI, 2014, 80). He analizado el contenido de la principal base de datos sobre el tema, la de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ILOSTAT), y comprobado cómo los datos más actualizados se refieren solo a algunos países europeos en 2012 y los de España están muy subestimados.

Por ello, prefiero ofrecer datos más contrastados de las dos décadas anteriores, para evaluar su tendencia y posible corrección desde el estallido de la crisis. En el **Gráfico 2** se comparan las tasas medias de días no trabajados por huelga de la década de 1990 con la primera del siglo XXI (ETUI, 2013, 94). Se aprecia una importante disminución del número de días no trabajados por huelgas en la primera década del siglo XXI. España está en cabeza, con diferencia: solo en siete de los veintitrés países analizados aumentó el número de días no trabajados².

² Son: Austria, Francia, Luxemburgo, Reino Unido, Eslovaquia, Estonia y Suiza, aunque en los tres últimos tanto el aumento como el volumen total son muy reducidos.

La tendencia observada en la década 2000-2009 cambia en el periodo 2010-2013, en los países donde ha habido huelgas generales y huelgas generales en el sector público o jornadas de movilización general que incluyen paros parciales en los centros de trabajo. El periodo es el de mayor número de huelgas generales desde el final de la Segunda Guerra Mundial, 37 en total, si bien 26 de las mismas en Grecia.

En 2013 se han producido siete huelgas generales, cinco en Grecia y dos en Portugal. En ambos casos contra las consecuencias en el empleo, los salarios, las pensiones y otras prestaciones sociales de las condiciones impuestas por la *troika* en sus planes de rescate y en demanda de otras políticas generadoras de crecimiento y empleo y la restauración de la protección social. El año anterior fue el de mayor número de este tipo de acciones; las hubo en cinco países (Grecia, España, Portugal, Italia y Bélgica). El Reino Unido conoció en 2011 y 2012 huelgas generales de empleados públicos contra la reforma de sus sistemas de pensiones. El 14 de noviembre de 2012, en el marco de un llamamiento de la CES, hubo huelgas generales

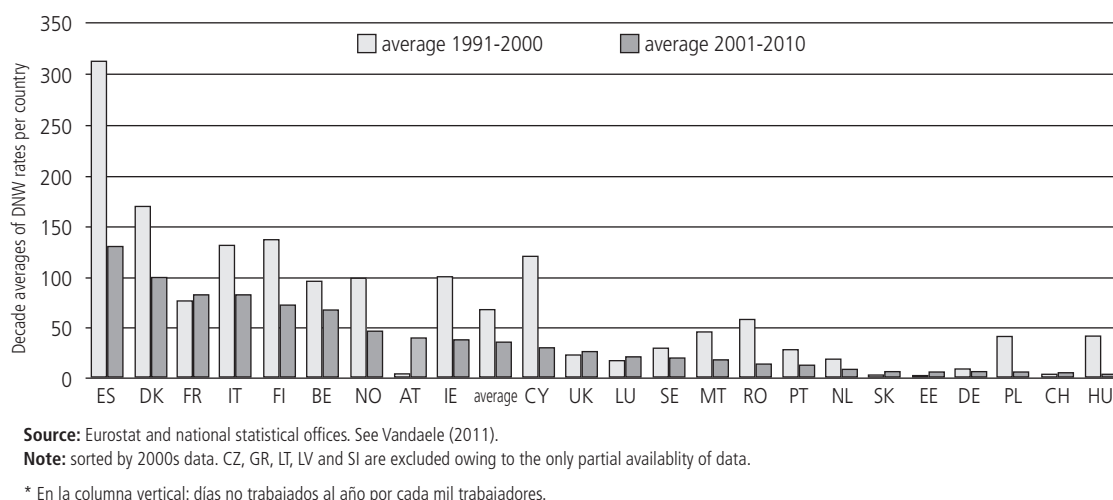


Gráfico 2. Comparación de las tasas medias de días no trabajados (DNW) en las décadas de 1990 y 2000 en 23 países de Europa*

en España, Grecia, Italia y Portugal y acciones de masas en un total de 28 países (incluido Suiza). Fue la acción “europea” de mayor envergadura hasta la fecha.

Para superar el desierto estadístico de 2013, he realizado un estudio cualitativo de 141 huelgas en 22 países de la UE (**Tabla 3**), utilizando el criterio de ser las que aparecían mencionadas en el boletín *Collective Bargaining Newsletter* (ETUI, 2013) y en Euronews (2013). Aunque el criterio arrastra sesgos para darle valor cuantitativo (por ejemplo, una huelga en Alemania es más noticia que en otros países), la fiabilidad de las dos fuentes y del cruce de sus datos les dan valor para un análisis cualitativo. Las variables sobre tipos de huelga son: generales, sectoriales y de empresa; del sector público o del privado, y ofensivas y defensivas. Considero acciones “ofensivas” aquellas tendentes a lograr una mejora de los salarios y/o de las condiciones de trabajo o de la legislación laboral, de las prestaciones sociales, etc., a través de la negociación colectiva, el diálogo social u otros medios (direc-

tamente políticos, por ejemplo). Las acciones “defensivas” son las predominantes desde el estallido de la crisis. Las del estudio están motivadas por congelación, disminución o impago de salarios y pensiones; aumento de la jornada, incremento de los ritmos de trabajo u otros cambios no pactados en la organización del trabajo; otras modificaciones negativas de las condiciones de trabajo o incumplimiento de los convenios colectivos; despidos y procesos de reestructuración empresarial; cambios en las legislaciones laborales, sobre negociación colectiva y diálogo social, de pensiones, de otros derechos y prestaciones sociales que han supuesto recortes de derechos y/o prestaciones; privatizaciones, recortes y cambios legislativos en los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad, etc.) que, además de su impacto en salarios, jornada y empleo, han deteriorado la calidad de los mismos y en su grado de universalidad; *dumping* laboral exterior (contratos con empresas de otros países de la UE) o interior (contratos con ETT), en los que no se respetan

Tabla 3. Análisis de 141 huelgas en 22 países de la UE en 2013

País/Tipo de Huelga	Empr.	Sect.	Gen.	Publ.	Priv.	Defen.	Ofen.	Total
Alemania	8	5	—	3	10	3	10	13
Austria	—	1	—	—	—	—	1	1
Bélgica	4	1	—	3	2	5	—	5
Bulgaria	—	2	—	—	2	2	—	2
Chipre	—	5	—	2	3	4	1	5
Croacia	3	2	—	3	2	5	—	5
Dinamarca	—	1	—	1	—	1	—	1
Eslovenia	1	6	—	3	4	5	2	7
España	8	6	—	5	9	14	—	14
Finlandia	3	—	—	1	2	2	1	3
Francia	8	8	—	8	8	13	3	16
Grecia	2	13	5	14	1	20	—	20
Hungría	—	2	—	2	—	1	1	2
Irlanda	3	2	—	2	3	1	4	5
Italia	5	4	—	4	5	9	—	9
Países Bajos	3	1	—	—	4	3	1	4
Polonia	—	—	1 (*)	—	—	1	—	1
Portugal	4	5	1	7	2	10	—	10
Reino Unido	7	5	—	7	5	9	3	12
Rep. Checa	1	—	—	—	1	1	—	1
Rumania	4	—	—	2	2	3	1	4
Suecia	1	—	—	1	—	—	1	1
Total	65	69	7	68	66	112	29	141
% del total	46,1	48,9	5,0	48,2	46,8	79,4	20,6	100

Fuente: Elaboración propia sobre informaciones de ETUI (Collective Bargaining Newsletter) y Euronews.

* Huelga de dos horas en la región de Silesia (26 de marzo).

los salarios establecidos por los convenios colectivos o, incluso, las leyes nacionales, etc.

Estas actuaciones de Gobiernos y patronos han aumentando exponencialmente en Europa desde el comienzo de la crisis y motivan que el 79,4 % de las huelgas fueran “defensivas” y solo el 20,6 % “ofensivas” (seis de ellas, un 4,3 % del total, incluían también aspectos defensivos). Según el número de trabajadores participantes, la proporción es mucho mayor dado que las “ofensivas” son en su mayoría de empresa. Un hecho contundente: las 53 huelgas estudiadas en Grecia, Portugal, España e Italia fueron todas “defensivas”. El número de participantes se concentra, por el tamaño de las huelgas generales y sectoriales, en esos cuatro

países más Francia. Las huelgas por impago de salarios han sido numerosas en Rumanía, Bulgaria y Croacia. Con el criterio del número de participantes se rompen los equilibrios en la variable público/privado a favor del sector público. Huelgas generales de empleados públicos o de educación, sanidad y transporte o de colectivos más reducidos como policías o bomberos han significado cientos de miles de jornadas no trabajadas en países como Grecia, Portugal, España, Francia, Italia y, en una medida algo menor, en el Reino Unido.

Las huelgas “ofensivas” se concentran en Alemania, Suecia, Dinamarca e Irlanda y las hay, pero minoritarias, en Francia o el Reino Unido. La mayoría son de empresa. El caso de Alemania

corresponde a la lógica de la reactivación de las demandas salariales por parte de la Confederación de Sindicatos Alemanes (DGB) tras la contención del periodo precedente. En la negociación de los convenios colectivos nacionales tanto Verdi como IG.Metall han obtenido subidas salariales por encima de la inflación con solo amenazas de huelga.

Las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo (casos Laval, Viking y otros) establecieron una prevalencia de la libertad de establecimiento de empresas sobre los derechos de negociación colectiva y de huelga reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales. Esto ha dado amparo a contrataciones de trabajadores extranjeros por debajo de las condiciones establecidas en los convenios, valiéndose de la debilidad de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores (1996). El no cumplimiento de los convenios colectivos, agravado en los países en donde no existe salario mínimo legal, ha venido motivando un número creciente de conflictos. Las modalidades del “*dumping* laboral” han sido: contratación por obra o servicio por parte de Administraciones públicas, subcontratación y contratación a través de empresas de trabajo temporal. En la muestra estudiada hay cinco huelgas por estas prácticas en Alemania, Finlandia, Francia, Italia y Países Bajos.

El recurso a la vía jurídica

Los recursos jurídicos de los sindicatos por violación de constituciones y leyes nacionales o normas europeas e internacionales han sido muy numerosos desde el comienzo de la crisis. Ante la OIT y su Comité de Libertad Sindical, por violación de convenios fundamentales han sido denunciados los Gobiernos de Grecia, Irlanda, España y Portugal. Ante el Tribunal de Justicia

Europeo (UE) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa) por violación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y la Carta Social Europea revisada: Portugal, Irlanda, Letonia, Rumania y Grecia. Los resultados: variables y buena parte de los pronunciamientos pendientes. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha apreciado claras violaciones de los convenios 87 y 98 (libertad sindical), por parte de los Gobiernos de Grecia y España por la suspensión y derogación de convenios colectivos y modificación de la legislación sobre negociación colectiva a instancias de la *troika*. Es llamativa la indiferencia con la que los responsables políticos europeos han acogido estos dictámenes.

Litigios de carácter general contra las medidas que han concretado las políticas de austeridad se han promovido ante los tribunales constitucionales y ordinarios de 14 Estados de la UE³. En 2013, el Tribunal Constitucional de Portugal dictó tres importantes sentencias anulando disposiciones y recortes del Gobierno, impuestas por la *troika*, en materia de pensiones, despidos del sector público, seguro de desempleo y determinados recortes en educación y salud. El Gobierno buscó recortes o fórmulas alternativas para algunas de ellas. Otros casos de éxito en la vía jurídica se han dado en España: recurso de la Asociación de Facultativos Especialistas de Madrid (AFEM), contra la privatización de la sanidad de la Región de Madrid que logró su paralización; o de las centrales sindicales sobre el cobro de una parte de la paga extra de los empleados públicos.

³ Estos son AT, BG, DE, EE, EL, ES, IE, IT, LT, HU, NL, PL, PT y RO.

Las movilizaciones de carácter europeo. El papel de la Confederación Europea de Sindicatos

La CES convocó en 2013 tres acciones de carácter general descentralizadas, en las vísperas de las cumbres del Consejo de marzo y junio, y en el mes de noviembre. Se concretaron en manifestaciones, las más numerosas de las cuales se celebraron en España, Italia y Bélgica. En España, los sindicatos confederales y la Cumbre Social convocaron manifestaciones en las principales ciudades españolas (entre cuarenta y sesenta según las fechas).

Las acciones de junio (del 10 al 16) fueron también convocadas por diversas plataformas y redes de movimientos sociales europeos como Alter Summit, destacando las manifestaciones celebradas en Bruselas en las vísperas de la cumbre del Consejo. En todos los casos, los llamamientos hicieron mención al rechazo a las políticas de austeridad y a los recortes de derechos sociales y laborales al tiempo que formulaban propuestas sobre crecimiento, empleo, fiscalidad y sobre una Europa más democrática y social.

Entre 2012 y 2013, la CES desarrolló debates internos que desembocaron en la formulación de propuestas que reflejan la continuidad de su apuesta inequívocamente europeísta, compatible con su oposición frontal a lo esencial de las políticas europeas, y sobreponiéndose a la desconfianza y el euroescepticismo creciente en las bases de sus centrales afiliadas. No ha sido un proceso sencillo, teniendo en cuenta la diversidad política y cultural reinante en los Estados de la UE, y el creciente influjo de los nacionalismos de distinto signo y grado a los que los sindicatos no dejan de ser permeables, así como a la diversidad de culturas sindicales. Sin embargo, el resultado es que se puede considerar que la CES

es la única organización política o social de carácter europeo que, desde una perspectiva inequívocamente europeísta, formula posiciones unificadas para todos los países sobre aspectos clave de la política europea que podrían ser operativas en los campos de la política económica y de la legislación y las políticas sociales. El principal elemento impulsor de esta unificación programática y política es la alianza entre los sindicatos del sur de Europa y los belgas con la DGB alemana y las centrales a las que esta influencia en el centro y el este de Europa.

Las propuestas principales se refieren al Nuevo Contrato Social Europeo y al Plan de inversiones europeo (ETUC-CES, 2013). La primera parte de la constatación de que el contrato social europeo sobre el que se edificaron los Estados de Bienestar después de la Segunda Guerra Mundial y la propia UE ha sido roto. Un Nuevo Contrato debería restablecer el diálogo social y la negociación colectiva (con autonomía de las partes) en los ámbitos europeo y nacionales, y los derechos sociales y laborales básicos, con garantía en los tratados (como mínimo a través de una "Cláusula de Progreso Social"). También se formulan demandas de armonización fiscal y democratización del gobierno económico cuyo despliegue requeriría probablemente otras reformas en los tratados. La segunda gran propuesta pretende servir de motor de arranque de una recuperación económica de carácter solidario y lograr un cambio de modelo productivo basado en la reindustrialización y las actividades sostenibles. Fundamenta –a mi juicio con rigor e inspirándose en el documento de la DGB "Un nuevo Plan Marshall para Europa" (DGB, 2012)– cómo y dónde se podría invertir un 2 % del producto interior bruto europeo durante diez años (unos 250 000 millones al año), partiendo de un capital inicial y el apalancamiento del Banco Europeo de Inversiones, la implantación del impuesto

sobre transacciones financieras, de eurobonos y la garantía del Banco Central Europeo, para la creación de unos once millones de empleos.

Algunas centrales del ala más europeísta, como las españolas e italianas, comparten la idea de que los cambios que se necesitan para que la UE pueda volver a tener una confianza mayoritaria entre la ciudadanía son de tal calado, en el gobierno económico y en los pilares social y democrático, que deben expresarse en la idea de la “refundación política de Europa” y el modelo de una federación de Estados como final de trayecto.

La CES ha hecho pues un esfuerzo serio de unificación programática sobre propuestas concretas, tarea nada fácil como se comprueba con lo que sucede en el ámbito de la política. Sin embargo, no ha sido capaz de construir una correlación de fuerzas europea suficiente, a través de una suma articulada de movilizaciones nacionales, para paralizar o revertir unas políticas que han significado un fuerte retroceso de los salarios y los derechos de una parte importante de los trabajadores europeos. Se ha hablado en sus órganos de dirección de la “huelga general europea”, pero se ha estado lejos de poder convocarla.

Movilizaciones generales y sectoriales nacionales. Su conexión con los movimientos sociales

El recurso a huelgas y manifestaciones masivas ha sido común, incluso en países donde la tradición es menor. Se han producido numerosas jornadas de acción de carácter general y también muy importantes de carácter sectorial, de empleados públicos y en los sectores de la educación y la sanidad. Además de las huelgas generales, hemos contabilizado 42 grandes jornadas de acción en 14 países. A la cabeza, de

nuevo los países del sur (Grecia, Portugal, España, Italia, Francia) pero también otros como Bélgica, Austria, Polonia, Hungría, Rumanía y Bulgaria.

En las huelgas y manifestaciones de los sectores educativo y sanitario, las más numerosas en 2013, se ha producido una convergencia con otros sectores sociales. En la educación, donde ha habido más, los sindicatos de profesores se han visto acompañados por las organizaciones de padres y madres y por las de alumnos reclamando el fin de los recortes y una enseñanza de calidad. En España, donde ha habido dos importantes jornadas de huelga y manifestaciones (mayo y octubre) en todos los niveles educativos, contra los recortes y la nueva ley educativa (LOMCE), ambas acciones fueron convocadas de modo conjunto por los tres sectores y apoyadas por plataformas más amplias. Sin llegar a tanto, el apoyo de los sectores de la comunidad educativa ha sido la tónica en la mayoría de los otros once países. Las mayores tuvieron lugar en Portugal, Francia, Grecia, Austria, Hungría, Irlanda, Croacia y Berlín.

El proceso de movilización (huelgas prolongadas, manifestaciones con apoyo social –“marea blanca”– y recursos jurídicos) de la sanidad pública de la Región de Madrid contra la privatización de su gestión, organizado a partir de un movimiento asambleario de médicos –al que apoyaron los sindicatos confederales y corporativos– merece ser reseñado en un informe europeo por su complejidad, buena gestión y singularidad, que incluye un éxito nada frecuente ante una decisión privatizadora de un Gobierno.

Las movilizaciones sociales

Resulta imposible, en las dimensiones de este artículo, reflejar la enorme variedad y compleji-

dad de los movimientos sociales (tradicionales y de nuevo tipo) que se han desarrollado en Europa en los años de la crisis. Aquí solo caben unas pinceladas de un espectro que va desde los movimientos y organizaciones antisistema hasta oenegés reconocidas institucionalmente que son interlocutores de los Gobiernos nacionales y las instituciones europeas. Los nuevos movimientos sociales que han sido analizados por Castells (2013) y otros, reúnen características esenciales que se manifestaron en los que promovieron las revoluciones árabes o el movimiento de los indignados –“15-M”– en España: espontaneidad e informalidad; utilización de Internet, redes sociales y dispositivos móviles; asamblearismo; ausencia de líderes claros, etc. En sus momentos de máxima proyección y actividad concitan el apoyo de amplios sectores de la población. Si los movimientos sociales y las oenegés de naturaleza política más tradicionales han venido sosteniendo posiciones muy diversas sobre temas nacionales o europeos, los nuevos movimientos sociales tienen, por sus propias características, un mayor grado de indefinición o ambigüedad sobre algunos de los grandes temas europeos. De naturaleza fuertemente política, se aglutinan en torno a la crítica radical, no tanto del sistema democrático pero sí de su expresión parlamentaria actual, anquilosada y con tendencias autoritarias, y a sus agentes fundamentales, los partidos políticos; crítica que una parte de estos movimientos extiende a los sindicatos y a otras organizaciones sociales institucionalizadas. Los nuevos movimientos de la era de las redes sociales han conservado, por lo general, con las naturales fluctuaciones, un apoyo mayoritario de la opinión pública. Porque su crítica al comportamiento de las élites políticas y económicas enlaza con las opiniones y sentimientos de una mayoría de la población. En el reflujo que, por su propia natu-

raleza que rechaza la organización estructurada, es inevitable, esas posiciones se radicalizan y se han visto más influenciadas por la acción de grupos de ideología anarquista o de extrema izquierda que han actuado en su seno con mayor o menor influencia. En la mayoría de los países europeos donde existen movimientos antisistema clásicos no se ha notado un aumento significativo de sus acciones propias en estos años. Algunos de sus integrantes han sido activistas de los nuevos movimientos sociales pero estos se han nutrido de gentes muy diversas, entre ellos muchos jóvenes sin experiencia política anterior.

Uno de los conflictos de mayor impacto mediático en 2013, el de los disturbios surgidos en el suburbio de Husby de Estocolmo, el 19 de mayo, a raíz de la muerte a manos de la Policía de un inmigrante portugués y que durante una semana se extendieron a otras localidades suecas, se sale del marco del estudio de los movimientos sociales organizados. Muy violentos y desestructurados, como los vividos con anterioridad en Francia, el Reino Unido y otros países europeos, entroncan con un campo específico: el de sectores inmigrantes culturalmente diferenciados, no integrados y especialmente castigados por la crisis. Pero también en ellos aparecen como instrumentos las redes sociales y los móviles.

En Portugal, un movimiento de nuevo tipo tomó el relevo, en 2013, de los “indignados” españoles por su capacidad de movilización. El 2 de marzo tuvo lugar en Lisboa la que para algunos observadores fue la mayor manifestación de la historia de Portugal. Hubo otras manifestaciones en cuarenta ciudades. Cantando el *Grandola Vila morena* pidieron el fin de la austeridad y los recortes, la salida de la *troika* y la dimisión del Gobierno. La convocó el recién creado movimiento *Que se lixe a troika*, que

reúne todas las características de los “movimientos en red”. Tuvo el apoyo de sindicatos y partidos de izquierda. Convocó nuevas acciones de impacto decreciente a lo largo del año y participó en las movilizaciones sindicales. Si lo comparamos con los indignados españoles, en él había una mayor participación a título individual de militantes políticos y sindicales, en particular del Partido Comunista Portugués, el Bloco de Esquerda y la Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses.

Estos movimientos –en general y con matices– tienen referencias ideológicas y políticas de izquierda. No es fácil encuadrar en ellas al que, transformado en plataforma política, obtuvo en Italia, en las elecciones de febrero de 2013, el mayor porcentaje de votos en la Cámara de Diputados (25,5 %), el *Movimiento 5 Estrellas*, de Beppe Grillo. Sin embargo, sus acciones anteriores y sus contactos europeos entroncan con los movimientos sociales en red.

Existen numerosos ejemplos de plataformas, movimientos y organizaciones que trabajan sobre temas específicos (solo el movimiento ecologista y sus distintas expresiones podría dar para un estudio específico). Mencionaré dos: la red de plataformas que luchan por el impuesto a las transacciones financieras y el fin de los paraísos fiscales que, con diversos nombres en cada país (*Robin Hood Tax* entre ellos), agrupa a sindicatos, organizaciones sociales y oenegés. Y, en España, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) que combina la propuesta política con el sostén y apoyo a las familias afectadas por una de las mayores lacras de la crisis, con la organización de la resistencia frente a los actos de desahucio. En 2013 popularizaron los escraches a políticos y lograron que no se les penalizara jurídicamente por ellos. Sus acciones siguen teniendo un apoyo muy amplio en la opinión pública.

En los ámbitos nacionales, la tipología de organizaciones y movimientos sociales y sus relaciones con los sindicatos son variadas y complejas. Dejando a un lado a quienes explícitamente se sitúan contra “el sistema”, hayamos varias tipologías cuya mayor variedad se da probablemente en España. La Cumbre Social (140 organizaciones y redes, impulsada por las centrales sindicales CC. OO., UGT y USO): apoya las convocatorias sindicales y las de otros movimientos como las “mareas” o las “marchas de la dignidad”. Las “mareas” serían una segunda tipología; las más importantes son la “blanca” (muy ligada a la movilización de la sanidad madrileña) y la “verde” (“amarilla” en Cataluña) del sector de la educación. Ambas convergieron con las movilizaciones de naturaleza sindical y social pero conservan, sobre todo la “marea verde” planteamientos heredados de los activistas del 15-M. Luego están los movimientos surgidos del 15-M (Coordinadora 25-S, ocupa/rodea el Congreso, etc.), con situaciones territoriales diversas y un alejamiento claro de los sindicatos. En 2013 siguieron teniendo presencia en las calles, aunque el impacto de sus acciones fue menor. Hoy, a partir de un movimiento que se gestó en Extremadura en 2013, el relevo en la capacidad de movilizar masivamente –ahí está la clave– lo han tomado las Marchas de la dignidad, con mayor presencia de organizaciones políticas y sociales de la izquierda.

Plataformas europeas

Nos referiremos solo a las plataformas europeas de organizaciones sociales y/o no gubernamentales de naturaleza política general. El Foro Social Europeo (FSE), nacido bajo el impulso del Foro Social Mundial de Porto Alegre, no registra actividad como tal en 2013. No obstante, en

2012, se había producido el encuentro *Firenze 10 + 10* (4000 asistentes, 300 redes y organizaciones de 28 países, según sus organizadores) para conmemorar el décimo aniversario del primer FSE de Florencia. En esta reunión se decidió apoyar el encuentro que la plataforma, *Alter Summit*, organizó en Atenas los días 7 y 8 de junio de 2013, a la que asistieron miles de personas y que la confirmó como la referencia europea de los movimientos sociales de naturaleza política. *Alter Summit* agrupa hoy a 180 organizaciones y redes europeas de 21 países (incluidos Noruega, Serbia e Islandia). Entre ellas, 27 redes europeas y 44 organizaciones sindicales (40 sindicatos y federaciones nacionales y 4 europeas, entre ellas la propia CES). Los sindicatos españoles representados son: CC. OO., USO, ELA, CIG e Intersindical; y los alemanes: IGMetall, Verdi, GEW y el departamento de juventud de la DGB. En ella tiene influencia aglutinadora la red europea de Attac. Si el FSE en su última época derivaba hacia el ala más radical del altermundialismo, *Alter Summit* está muy interesada en mantener un vínculo fuerte con los sindicatos y con la CES. Apuesta por la UE, desde la perspectiva de “otra Europa” que requeriría, a su juicio, una transformación radical de sus actuales estructuras jurídico-políticas y, por supuesto, de sus políticas. En este punto va más allá que la CES. Sus propuestas hablan de una Europa de la solidaridad y la justicia social, democrática, ecologista, social y feminista. Critican las políticas de austeridad y la privatización de los servicios públicos, y el modo antidemocrático de ejercer el poder de las élites políticas y económicas europeas. Junto con el reforzamiento de los servicios públicos y la lucha por el empleo y contra la precariedad laboral, destacan la demanda de “democracia real” que tiene que incluir la democracia participativa y la directa. Su proclama de

“acabar con la esclavitud de la deuda” tiene concreciones muy ambiguas. Después del encuentro masivo de Atenas, se formuló un plan de trabajo que prioriza tres temas: las negociaciones del acuerdo comercial y de inversiones transatlántico UE-EE. UU. (TTIP), desde una óptica de oposición frontal; el seguimiento para su reversión de las políticas de la *troika* y de sus consecuencias sociales y laborales, y la oposición a los partidos y movimientos de extrema derecha. Por su pretensión de servir vínculo entre el movimiento sindical y los movimientos sociales, *Alter Summit* convoca o apoya todo tipo de movilizaciones europeas y nacionales.

Sindicatos y organizaciones y movimientos sociales han seguido protagonizando en 2013 luchas contra las políticas de austeridad, “reformas” estructurales y devaluación interna y sus consecuencias sociales. Aun con convergencias puntuales de carácter europeo, las luchas han sido principalmente de carácter nacional. Por ello, la influencia en las decisiones europeas ha sido escasa, aunque han logrado éxitos puntuales locales. Los movimientos sociales de nuevo tipo han sido capaces de seguir movilizándose, con altibajos, a amplios sectores de la sociedad en algunos países. Sin embargo, por su propia naturaleza, no han sido capaces de construir una alternativa política –y no se les puede exigir– que la falta de confianza y conexión con los partidos dificulta también. Y como dice Castells (2013, 19): “La confianza es lo que cohesiona a una sociedad, al mercado y a las instituciones. Sin confianza nada funciona. Sin confianza, el contrato social se disuelve y la sociedad desaparece, transformándose en individuos a la defensiva que luchan por sobrevivir”. Esta suma de desconfianzas, desencuentros e impotencias es parte esencial de la gran crisis europea que es de naturaleza política.

Economía y modelo social

Evolución económica en la zona del euro y sus perspectivas; avances en la culminación de la unión económica y monetaria

Manuel de la Rocha Vázquez, Domènec Ruiz Devesa

Tendencias macroeconómicas en 2013

A lo largo del año 2013 la situación económica en la Unión europea (UE) y en particular en la zona del euro se ha estabilizado. El riesgo de una ruptura del euro ha disminuido de manera notable, gracias especialmente a la intervención decisiva del Banco Central Europeo (BCE) en el verano de 2012, cuando se decidió por fin a actuar y tomar todas las medidas “que sean necesarias para salvar al euro”, en palabras de Mario Draghi. Se puso en marcha entonces el programa que permite compras ilimitadas de bonos soberanos de aquellos Estados cuya deuda pública esté siendo objeto de ataques especulativos.

A principios de año, en marzo de 2013, la UE tuvo que acudir en ayuda de un nuevo país,

Chipre, que se encontraba al borde de la suspensión de pagos, debido a la enorme deuda de unos 22 000 millones de euros que habían contraído sus bancos. Sin embargo, el programa de asistencia financiera a este pequeño país mediterráneo se llevó a cabo de manera errática. El acuerdo inicial adoptado por el Eurogrupo el 17 de marzo de 2013 imponía pérdidas para los pequeños ahorradores de los bancos chipriotas, incumpliendo la regla europea de garantizar todos los depósitos hasta 100 000 euros. Dicho acuerdo fue rechazado por el Parlamento chipriota y debió ser renegociado días después en medio de las protestas de los ciudadanos de la pequeña isla. Finalmente, a finales de marzo, el nuevo préstamo multilateral fue aprobado por un monto de 10 000 millones de euros, de los que 9000 millones serían aportados por el

Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el resto por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La condicionalidad fue suavizada y los pequeños ahorradores fueron excluidos de asumir pérdidas, aunque no los grandes ahorradores y bonistas. También se forzó la liquidación de uno de los dos grandes bancos chipriotas. La crisis de Chipre expuso la necesidad más que urgente de poner en pie una gobernanza económica europea sólida y con un claro reparto de responsabilidades.

Dejando de lado el caso de Chipre, que presenta particularidades propias, lo cierto es que la nueva política del BCE de apoyo a la estabilidad financiera, en cumplimiento del mandato que se recoge en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ha reducido la especulación y por tanto el diferencial de los tipos de interés de la deuda pública en casi todos los países periféricos con respecto al tipo de referencia, que es el de Alemania. La disminución de la llamada prima de riesgo ha disminuido notablemente en España e Irlanda, y más modestamente en Portugal, Grecia e Italia, cuyas dificultades de financiación se ven complicadas por la inestabilidad política surgida tras las elecciones generales de febrero de 2013.

Entretanto, la recesión en la zona del euro parece que ha tocado suelo, es decir, se ha interrumpido la caída en la tasa de crecimiento del producto interior bruto (PIB), pero sin embargo la tasa de paro en la unión monetaria europea en octubre de 2013 (del 12 %) era cuatro décimas superior en términos interanuales (**Tabla 1**). En los países periféricos, en particular en Grecia y España, donde las tasas de paro eran dramáticas al comienzo del año, prosiguió la destrucción de empleo y la disminución de la población activa, cerrando 2013 en tasas de paro del 27 y del 26 %, respectivamente, mientras que en el país ibérico la tasa de actividad caía al 59,43 %

(en términos absolutos, se perdieron 270 000 activos).

El crecimiento potencial estimado es limitado en estos países, debido a problemas de baja productividad y poblaciones envejecidas. Aunque la zona del euro salga técnicamente de la recesión en 2014, el crecimiento real parece que continuará por debajo del 1 % en los próximos años, lo cual implica el mantenimiento de altas tasas de desempleo en un buen número de países.

Aunque en varios países del euro se hayan llevado a cabo reformas estructurales que a medio plazo pueden contribuir a la mejora de la productividad y del crecimiento potencial, la política que ha predominado ha sido la del ajuste fiscal, lo que se ha combinado con la moderación salarial, reduciéndose así tanto el salario directo como el indirecto (servicios del Estado del Bienestar), con el consiguiente impacto negativo en la demanda agregada.

El ritmo de reducción del déficit se ha suavizado comparado con años precedentes, pero continúa teniendo efectos contractivos, y su impacto se amplifica en los países periféricos por la sequía de crédito, dado que los bancos continúan su proceso de desapalancamiento, vendiendo activos y reduciendo sus carteras de préstamos. Lo peor es que, pese al ajuste, los niveles de deuda pública y privada continúan en niveles muy altos y siguen creciendo en porcentaje del PIB, debido en buena medida a que mientras la deuda soberana en términos absolutos no ha parado de aumentar a pesar de la estabilización de los tipos de interés, el tamaño de la renta bruta se ha reducido considerablemente en los últimos cinco años, estando todavía lejos del volumen de producción de bienes y servicios anterior al inicio de la crisis financiera y económica. El endeudamiento público en España no ha dejado de crecer y está cerca de alcanzar el 100 % del PIB (**Gráfico 1**).

Tabla 1. Tasa de desempleo en la zona euro [noviembre de 2013]

Unión Europea (28 países)	10,9
Zona del euro (17 países)	12,1
Estados Unidos	7,0
Bélgica	8,4
Alemania	5,2
Estonia	9,0*
Irlanda	12,3
Grecia	27,8*
España	26,7
Francia	10,8
Italia	12,7
Chipre	17,3
Letonia	12,0**
Luxemburgo	6,1
Malta	6,4
Holanda	6,9
Austria	4,8
Polonia	10,2
Portugal	15,5
Eslovenia	9,9
Eslovaquia	14,0
Finlandia	8,4
Reino Unido	7,2

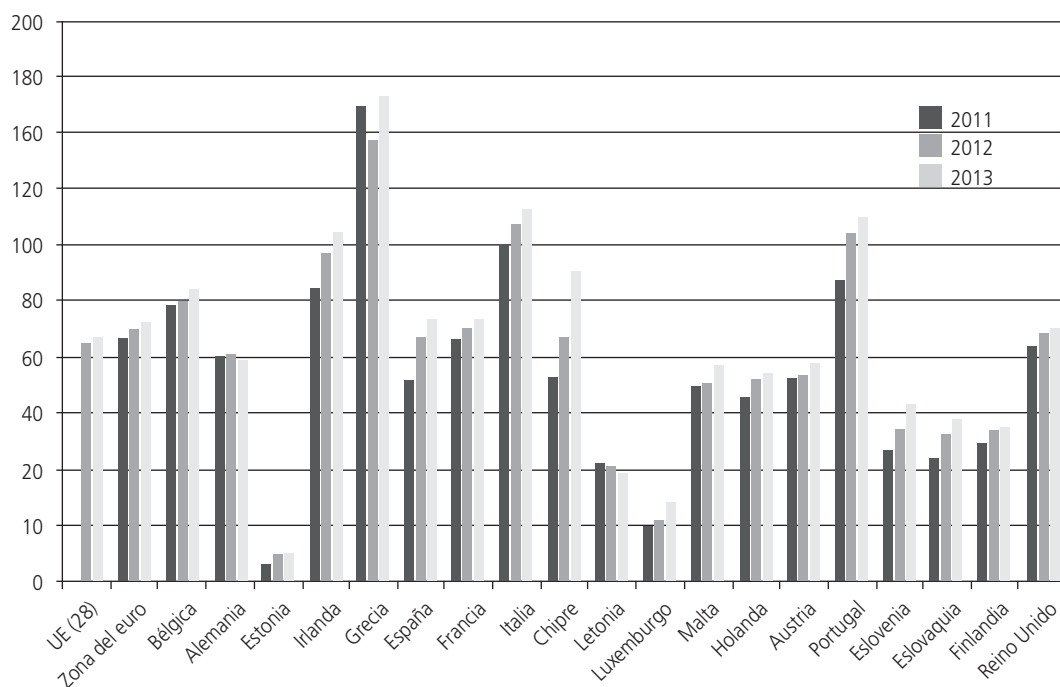
* Octubre de 2013.

** Septiembre de 2013.

Fuente: Eurostat (2014).

Ello significa que la sostenibilidad a largo plazo de la deuda para los países periféricos no está garantizada, a pesar de la estabilización en los mercados financieros. En particular, el problema griego sigue sin resolverse y, pese a las tremendas medidas de ajuste que han sido impuestas, su deuda pública sigue sin tocar techo. Es muy posible que a medio plazo el país heleno acabe necesitando un nuevo programa de asistencia financiera, incluyendo una quita parcial.

Además, en varios países se ha producido, junto con el ajuste fiscal vía reducción de gastos e inversiones y aumento de impuestos (en particular los indirectos y sobre el consumo), una reducción de precios y salarios (muy pronunciada en España, Portugal, Grecia e Irlanda, aunque no tanto en Italia ni en Francia), lo que ha permitido recuperar competitividad y mejorar el saldo de la balanza de pagos (llegando al superávit por cuenta corriente en el caso de España). Sin embargo, la llamada devaluación interna



Fuente: Eurostat.

Gráfico 1. Deuda pública en la zona del euro (en % del PIB)

(ajuste a la baja de los costes de producción, incluyendo los laborales) no ha logrado revertir completamente la pérdida de competitividad de muchos Estados miembros y las mejoras en la balanza de pagos son seguramente más cíclicas que estructurales. La recesión en los países periféricos y la consiguiente atonía del consumo privado ha provocado el desplome de las importaciones, pero los menores costes laborales unitarios no han impulsado suficientemente las exportaciones –con la excepción quizás de España– tan necesarias en un contexto de débil demanda interna. Al mismo tiempo, las mejoras de competitividad se ven muy limitadas por un tipo de cambio demasiado fuerte del euro con respecto al dólar estadounidense.

Evolución de la inflación

En noviembre de 2013 el BCE decidió una bajada del tipo de interés de referencia en medio punto dejándolo en el 0,25 %. La mayoría de los expertos coincidían en que la medida era necesaria, especialmente tras la publicación del dato de inflación trimestral de la zona del euro, que cayó del 1,1 al 0,7 % (el 0,8 % de inflación subyacente, descontando los precios de la energía y otros productos volátiles), confirmando el estancamiento del consumo en 2013. Es decir, a finales de 2013 los precios de la cesta de referencia subieron menos de la mitad del objetivo informal del BCE del 2 % para el conjunto de los países del euro. Es poco probable que la zona del euro caiga en una prolongada y dolorosa deflación al

estilo japonés, pero sí es posible que entre en un largo periodo caracterizado por una débil inflación por debajo del objetivo informal del banco emisor del euro y muy bajo crecimiento del PIB.

Una inflación tan baja en el conjunto de la zona del euro dificulta a los países de la periferia ganar competitividad vía reducción de costes no salariales, quedando la vía de recurrir a ulteriores reducciones salariales así como de los márgenes empresariales. La buena noticia es que los niveles de inflación han convergido, al contrario de lo que sucedió en los años previos a la crisis, con niveles de precios más elevados en la periferia que en el centro. Al mismo tiempo, una inflación tan reducida en el tiempo tiene un efecto particularmente duro para los países más endeudados. En particular, con baja inflación la reducción de la deuda pública obliga a los países a generar grandes superávits fiscales primarios, que a su vez tenderán a socavar el crecimiento en un círculo vicioso que se refuerza a sí mismo.

Con esta decisión, el BCE prácticamente agota sus instrumentos de política monetaria convencional por lo que, de continuar la atonía de crecimiento y los precios anormalmente contenidos, podría verse abocado a tomar medidas fuera del arsenal típico. Una posibilidad sería imponer un tipo de interés negativo a los depósitos que los bancos mantienen en el Banco Central, para desincentivar la acumulación de capital que no se presta a la economía real. También es posible activar un programa de compra de deuda pública más ambicioso para mejorar la transmisión de la política monetaria, al estilo de los aplicados por los bancos centrales de EE. UU. y Japón, o bien realizar compras directas de activos bancarios a cambio de aumentos de crédito, al estilo del *Purchase credit scheme* británico. Estas últimas medidas podrían enfrentarse a dificultades, pues bordean los límites del mandato

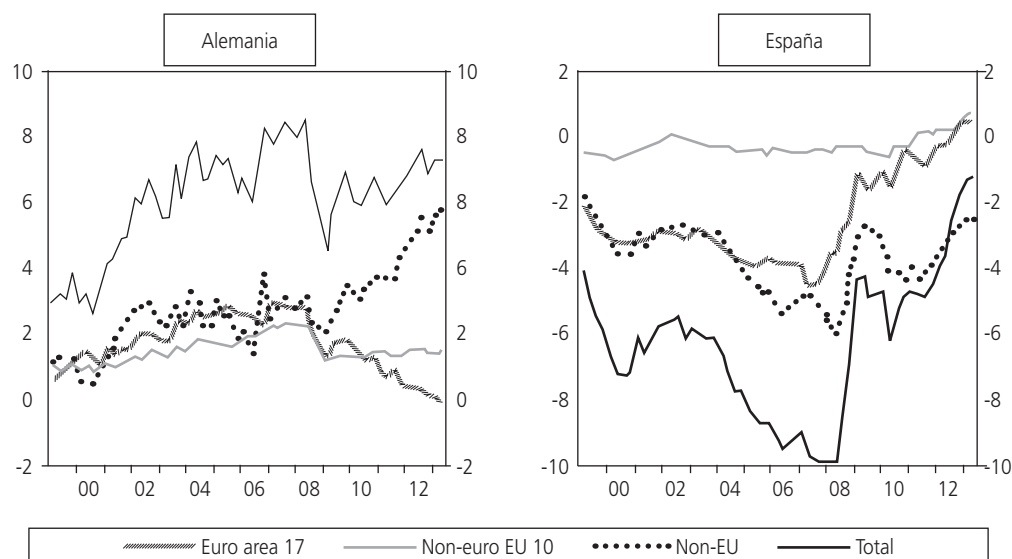
del BCE, además de ir contra los principios del ordoliberalismo alemán.

Balanzas de pago

La evolución de los desequilibrios en las balanzas de pagos en la UE, y en particular en la zona del euro han sido notables, como se decía más arriba. Como es bien sabido, los desequilibrios en las balanzas exteriores entre Alemania y los países periféricos están entre las causas estructurales que llevaron a las burbujas financieras, los altos endeudamientos y la posterior recesión en estos últimos. De ahí que corregirlas sea esencial para prevenir crisis futuras.

Pues bien, en los últimos dos años los llamados países periféricos han reducido sustancialmente su déficit por cuenta corriente. Por ejemplo, Italia y España han logrado el superávit. Dado que Alemania y Holanda no han reducido sus superávits por cuenta corriente, la zona del euro en su conjunto ha pasado de una balanza de pagos con el resto del mundo en equilibrio en 2009 a un superávit en 2013 cercano al 2,3 % del PIB, según estimaciones del FMI. Para 2014, el FMI estima que el superávit por cuenta corriente será del 2,5 %. Es decir, la zona del euro se está ajustando a expensas del resto del mundo, y no está contribuyendo al crecimiento global (más bien lo contrario) (**Gráfico 2**).

En noviembre de 2013, la Comisión Europea advirtió a Alemania por no hacer lo suficiente para equilibrar su excesivo superávit por cuenta corriente (equivalente al 6 % de su PIB), con medidas de estímulo al consumo interno, que podrían coadyuvar al aumento de las importaciones de los países de la periferia, impulsando así una salida más rápida y menos traumática de la crisis que las actuales devaluaciones internas. Esta crítica ya fue adelantada el pasado septiembre



Fuente: Eurostat.

Gráfico 2. Balanza Comercial de Alemania y España con diferentes regiones (% del PIB). 1999-2013

por EE. UU., país que acusó a Berlín nada menos que de socavar el crecimiento global.

En 2013 el superávit comercial alemán con los socios de la zona del euro se había reducido de manera significativa hasta quedar cercano al equilibrio, de la misma manera que lo había hecho por ejemplo el déficit comercial español con sus socios del euro, que ahora muestra un ligero superávit. Es decir, las exportaciones alemanas con sus socios del euro han disminuido de manera significativa en los últimos tres años, reflejando la caída de la demanda en la zona del euro. Al mismo tiempo, se observa cómo las exportaciones alemanas con los países fuera de la UE han aumentado mucho en los últimos tres años, mientras que sus importaciones han caído, lo que refleja una cierta debilidad de la demanda interna alemana. En definitiva, si bien el superávit comercial de Alemania con los países del euro se ha reducido notablemente hasta quedar cercano al equilibrio, lo que es una bue-

na noticia, esto se ha producido fundamentalmente por la caída de las importaciones procedentes de la zona del euro. El FMI, en el *World Economic Outlook* de 2013, señalaba que la caída del superávit comercial alemán se explica básicamente por factores estacionales, por lo que podría volver a aumentar de forma importante en el futuro si la periferia muestra signos de recuperación.

La reversión de los desequilibrios de balanza de pagos dentro de la zona del euro se facilitaría enormemente si Alemania estimulara su demanda interna, con medidas como un salario mínimo, la cual ha sido aceptada como uno de los elementos del programa de Gobierno de coalición entre los democristianos de la CDU y los socialdemócratas del SPD, o una política fiscal algo más expansiva, que impulsara las importaciones de sus vecinos y empujara ligeramente la inflación doméstica. Si Berlín aceptara subidas del índice de precios al consumo por

encima de la media de la zona del euro, la periferia podría mejorar su competitividad simplemente manteniéndola algo más baja, que es la forma como Alemania lo hizo en los años previos a la crisis.

Con todo, los progresos para lograr la culminación de la unión económica y monetaria europea, de modo que se corrijan los errores de diseño del euro, siguen siendo extremadamente lentos. Establecer y consolidar los llamados cuatro pilares de la unión económica monetaria –la unión bancaria, fiscal, económica y política–, se presenta como algo absolutamente necesario para prevenir una crisis futura y garantizar la viabilidad a largo plazo de la moneda única.

Avances en la culminación de la unión económica y monetaria: la unión bancaria

A lo largo de 2013 se han realizado avances relevantes en la llamada unión bancaria, cuyo objetivo primordial es el de acabar con la fragmentación financiera en el interior de la zona euro, y a su vez romper el círculo vicioso entre deudas soberanas y crisis bancarias que atenaza a la zona del euro.

Desde el inicio de las negociaciones en 2012, la unión bancaria se planteaba como un proyecto compuesto de tres pilares básicos: la regulación, la supervisión y la resolución (concepto literalmente traducido del inglés que incluiría tanto la liquidación como la recapitalización de entidades).

En lo que respecta al primer pilar de la regulación bancaria, la UE está avanzando en la consolidación de un mercado bancario único. Aunque formalmente no forme parte integrante de la unión bancaria, una regulación más unificada (*single rule book*) es absolutamente imprescindible para el conjunto de la Unión. Esto

significa que paralelamente y junto a la creación de la unión bancaria se está produciendo una amplia reforma de la legislación en materia financiera del conjunto de la UE tanto para los países del euro como aquellos otros que quieran unirse¹. Estos cambios incluyen, por ejemplo, la elevación de las ratios de capital más estrictas, así como la negociación sobre la propuesta de directiva para la recapitalización de entidades bancarias, que obliga a asumir pérdidas a los inversores y acreedores no *senior*, así como una propuesta de revisión de la directiva reguladora de los fondos nacionales de garantía de depósitos, que data de 1994.

En cuanto a la supervisión y la resolución, el esquema teórico de los tres pilares se traduciría en dos novaciones institucionales:

- El *Mecanismo Único de Supervisión (MUS)*: se trataría de una agencia independiente con capacidad para supervisar los bancos, a partir de reglas y criterios unificados para toda la zona del euro. Las bases del MUS fueron acordadas en el Consejo Europeo de junio de 2012, de manera que la supervisión recaerá fundamentalmente en el BCE, quien tendrá la responsabilidad de supervisar directamente a los 130 bancos más importantes de la unión monetaria, considerados sistémicos.
- El *Mecanismo Único de Resolución (MUR)*: dicho mecanismo sería el encargado de tomar

¹ Técnicamente, la regulación va más allá de la unión bancaria y no se limita a la zona del euro, y cuyos avances aspiran al nacimiento de un mercado único bancario, además de prevenir futuras crisis financieras. Ejemplos de las nuevas normas de regulación del sector financiero son la Directiva 2013/36/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a las empresas de inversión, y el Reglamento 575/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de la misma fecha, sobre los requisitos prudenciales de aquellas entidades.

la decisión de liquidar o recapitalizar aquellos bancos que estén en serias dificultades financieras.

La constitución de un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos, que muchos consideraban que debía formar la tercera pata de la unión bancaria ha quedado descartado por ahora. Sin embargo, parece que el MUR, en cuanto que autoridad liquidadora, cubrirá los depósitos de los ahorradores de hasta 100 000 euros.

Los tres pilares deberían estar apuntalados por un respaldo fiscal de última instancia suficientemente sólido y robusto para dar a la unión bancaria credibilidad y disipar todas las dudas sobre su capacidad de respuesta en caso de crisis financiera.

La negociación del MUR ha sido extremadamente complicada debido a las enormes divergencias entre los países, especialmente entre Alemania y el resto de los socios, y se ha concluido con el acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

Por un lado, la Comisión Europea, apoyada por el Parlamento Europeo, por el BCE y por muchos Estados miembros, defendía la propuesta de un mecanismo centralizado de resolución bancaria respaldado por un fondo europeo único. La Comisión Europea argumentaba que debía tener el papel central en el Consejo Único de Resolución porque el TFUE estipula que una decisión de este tipo solo puede ser adoptada por una institución comunitaria reconocida en los Tratados, lo que excluiría a la Agencia Bancaria Europea (ABE), por no ser una institución europea. Tampoco el BCE debería tener esa competencia, al plantearse un conflicto de interés con su papel de supervisor. Además, la Comisión y el BCE abogaban por la creación de un fondo europeo de resolución respaldado en última instancia a su vez, y en caso de necesidad, por el MEDE.

Alemania no ha querido otorgarle a la Comisión Europea ese poder y la propuesta fue rechazada por este y otros países que preferían un mecanismo de resolución descentralizado, basado en una red de autoridades nacionales, que se sentarían en el Consejo Único de Resolución. Berlín argumentó que un mecanismo de resolución centralizado requería un cambio de Tratado, que sería probablemente rechazado por su Tribunal Constitucional. También existían divergencias sobre quién debía pagar por las recapitalizaciones o liquidaciones bancarias: Alemania deseaba que fueran fundamentalmente los Estados con sus propios fondos, y que solo se recurriera en última instancia a fondos europeos, sujetos a estricta condicionalidad. Por último, Alemania se negaba a que el MUR pudiera tomar decisiones sobre la liquidación de las entidades financieras menores, que incluiría sus pequeños bancos regionales.

Finalmente, tras casi dos años de duras negociaciones, el Consejo Europeo del 19 de diciembre de 2013 aprobó la propuesta del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) sobre el MUR, que se compondrá de dos elementos básicos, el Consejo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución:

- El Consejo Único de Resolución, compuesto mayoritariamente por representantes de los Estados miembros, aprobará las decisiones de liquidar o recapitalizar bancos. La decisión del Consejo podrá ser revertida o modificada por el ECOFIN a propuesta de la Comisión Europea.
- Se creará un Fondo Único de Resolución que se irá nutriendo gradualmente durante un periodo de diez años, con aportaciones recaudadas a nivel nacional a través de un impuesto a los bancos hasta alcanzar el 1 % de los depósitos cubiertos en el décimo año.

- Durante los diez años de transición, el sistema se compondrá de compartimentos nacionales²; en caso de tener que liquidar una entidad financiera, cada país seguirá recurriendo a su fondo nacional. Se plantea la posibilidad de préstamos, aun sin definir, entre los compartimentos nacionales, en caso de que el fondo del Estado miembro en cuestión no sea suficiente.
- *In extremis*, se aprobó la creación de un prestamista de última instancia para respaldar el Fondo Único de Resolución en caso de que este no dispusiera de suficiente capital. Dicho respaldo fiscal podría consistir en la petición de préstamos en los mercados financieros o al MEDE, cuestión que aun queda sin concretar. En junio de 2013 el Eurogrupo aprobó que el MEDE podría dedicar hasta 60 000 millones de euros para la recapitalización directa de bancos (nunca para liquidación), tras aprobación por todos los países y bajo estricta condicionalidad.
- Se adelanta al 2016 la participación privada en la liquidación de entidades bancarias (quita parcial), es decir que los accionistas y bonistas o acreedores no *senior* tendrán que asumir pérdidas de al menos un 8 % antes de que intervengan los compartimentos nacionales en la fase transitoria, el Fondo Único de Resolución o el MEDE.
- El MUR debe entrar en vigor el 1 de enero de 2015, y estar plenamente operativo a partir de 2016.
- De momento no se ha avanzado en el establecimiento de un Fondo Europeo de de Ga-

rantía de Depósitos a nivel europeo, lo que habría implicado no solamente europeizar la recapitalización sino también la protección de los depositantes en el marco de un proceso de liquidación. Sí se ha acordado la armonización de los fondos de garantía de depósitos nacionales a través de una directiva.

En resumidas cuentas, se puede decir que Alemania acabó imponiendo prácticamente todas sus posiciones en el Consejo Europeo de diciembre de 2013, evitando que fuera la Comisión Europea quien tuviera la última palabra en las decisiones del MUR, o que hubiera un fondo común de resolución desde el primer día. Con todo, a medio plazo se ha producido una importante cesión: será un fondo europeo el que recapitalice o liquide bancos, lo que supone una transferencia de renta entre países.

Carencias de la unión bancaria

Al cierre de este texto, en febrero de 2014, las negociaciones entre Parlamento, Consejo y Comisión Europea para alcanzar un compromiso definitivo respecto a la unión bancaria estaban en su punto álgido. Los acuerdos del Consejo de diciembre de 2013 son insuficientes en los siguientes puntos:

- *La supervisión única no cubre todos los bancos de la zona del euro*: el MUS tendrá competencias sobre los 130 bancos más importantes, así como sobre aquellos bancos con actividad transfronteriza. Alemania logró que sus pequeños bancos regionales quedaran excluidos de la supervisión centralizada. Esto supone un riesgo a medio y largo plazo, pues conviene recordar que la crisis financiera no ha sido únicamente provocada por los grandes bancos sistémicos europeos, sino más bien por entidades financieras más pequeñas,

² En principio de nueva creación, no quedando claro para el caso español la modalidad de convivencia con el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (encargado de recapitalizar entidades) y el Fondo de Garantía de Depósitos (encargado de compensar a los depositantes en el supuesto de quiebra o liquidación de una entidad).

como las cajas españolas, Anglo-Irish en Irlanda o Laiki en Chipre, sin olvidar las enormes ayudas encubiertas que han recibido los propios bancos regionales alemanes.

- *El proceso de toma de decisiones por parte del MUR es largo, engorroso e implica la participación de demasiados órganos:* el cambio más importante es que un banco podría ser liquidado por los organismos europeos sin la autorización de su Gobierno. Ahora bien, el proceso de liquidación de un banco es tan complicado que podría conllevar hasta 9 comités y 143 votaciones, cuando la rapidez para tomar la decisión de liquidar un banco puede resultar esencial.
- *La independencia del Consejo Único de Resolución de los Estados miembros es cuestionable:* si el BCE identifica un banco en dificultades, pedirá al nuevo Consejo Único de Resolución que proponga un plan de recapitalización o liquidación. La decisión de este Consejo estará muy influida por las autoridades de liquidación nacionales que forman la mayoría de sus miembros, junto a cinco miembros independientes. La Comisión Europea tiene un papel secundario.
- *El periodo de transición hacia el Fondo Único de Resolución parece demasiado largo, por lo menos en comparación con la frecuencia de las crisis bancarias. Además, el tamaño del fondo parece insuficiente para hacer frente a una quiebra bancaria importante.* Es interesante hacerse una idea de las magnitudes en juego: el Fondo se constituirá a lo largo de diez años mediante impuestos bancarios para que al final de ese periodo se hayan alcanzado 55 000 millones de euros, un mero 0,2 % de los activos totales del sistema. El BCE va a terminar como el supervisor de unos 130 bancos que representan el 85 % de todos los activos en el sistema ban-

cario de la zona del euro. El balance agregado del sector financiero de la unión monetaria es aproximadamente 30 400 billones de euros, por lo que los 130 bancos representan alrededor de 26-27 billones de euros. La mayoría de estos bancos tienen activos de más de 30 000 millones de euros. En una crisis sistémica, en la que los bancos pueden quebrar de manera rápida y repentina, el total del fondo podría ser fácilmente absorbido por uno o dos bancos de tamaño moderadamente grande (recordar el rescate del sistema bancario español, que requirió unos 40 000 millones de euros de la línea de crédito del MEDE, más lo que ya había prestado el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria).

- *La relación entre el Fondo Único de Resolución y el MEDE está por definir:* debido a su limitado tamaño, es crítico que este Fondo tenga un respaldo fiscal, tal y como se ha aprobado. Sin embargo, la relación entre el MEDE o la capacidad del Fondo para pedir prestado en los mercados no está nada clara.
- *La naturaleza legal del nuevo Fondo Único de Resolución es muy compleja:* por un lado, el Fondo será propiedad del Consejo Único de Resolución, y será administrado por él; por otro lado, su funcionamiento estará reglado por una regulación específica, mientras que la transferencia de compartimentos nacionales al Fondo Único de Resolución y la activación de la mutualización de los mismos se hará mediante un acuerdo intergubernamental entre los Estados miembros participantes en el MUR. Los países participantes han fijado la fecha del 1 de marzo de 2014 para finalizar las negociaciones de dicho tratado Intergubernamental, que surge de manera similar al que dio origen al MEDE y al Tratado de Estabilidad, Coordinación y

Gobernanza (conocido como Pacto Fiscal), lo que nos recuerda que se está creando una preocupante institucionalidad al margen del marco comunitario que complica enormemente la gobernabilidad de la UE.

- *El reglamento del MUR debe ser negociado y adoptado por el Parlamento Europeo en primera lectura antes de las elecciones europeas del 25 de mayo de 2014:* al mismo tiempo, el acuerdo intergubernamental del Fondo de Resolución Único debe ser ratificado por los Estados miembros antes del 1 de marzo del mismo año. Son fechas muy ambiciosas para que entre en vigor a tiempo para intervenir según los resultados de las pruebas de resistencia del BCE que deben concluir en el verano de 2014. Es muy dudoso que el Parlamento Europeo acuerde un mecanismo como el aprobado por el Consejo Europeo en periodo preelectoral.
- *Al menos en primera instancia, la protección de los depositantes hasta 100 000 euros sigue corriendo a cargo de los fondos nacionales de garantía de depósitos.*
- *Por último, cabe recordar que la unión bancaria se está armando sobre la zona del euro, algo imprescindible para la unión monetaria pero que abre el riesgo de una brecha entre una regulación común de la UE, y la supervisión y resolución específicas para los países del euro. Sería muy conveniente acelerar la adhesión voluntaria del máximo número de países europeos de fuera del euro a este proyecto.*

Proceso de evaluación de balances y pruebas de resistencia a los bancos

Por su parte, el BCE inició en noviembre de 2013 una nueva ronda de evaluaciones de los

balances bancarios y pruebas de resistencia (los llamados *stress-tests*) a unos 130 bancos de la zona del euro antes de asumir su supervisión. Estas evaluaciones suponen un auténtico desafío institucional y de gestión para el BCE, que no tiene experiencia previa en supervisión bancaria. Se trata de un ejercicio sin precedentes, no comparable a las pruebas de resistencia realizadas por el Reino Unido que implicaban a ocho bancos, ni siquiera las llevadas a cabo en 2009 por el Banco de la Reserva Federal de los EE. UU. y que afectaron a diecinueve bancos.

Estimaciones del banco de inversiones Goldman Sachs indicaban que las necesidades de capitalización podrían alcanzar los 75 000 millones de euros, mientras que Morgan Stanley las ponía en tan solo 40 000 millones. Los bancos que no logren superar las evaluaciones deberán ser recapitalizados, primero convirtiendo a los bonistas en accionistas y después con dinero público de los países donde tengan su domicilio social. El problema puede surgir si las necesidades de capital son más grandes de lo esperado, en cuyo caso es posible que haya que recurrir al MEDE, por lo que este debería estar listo para actuar y recapitalizar bancos directamente, lo que no se puede en este momento dar por hecho.

A modo de resumen

Sin duda, la unión bancaria es un paso importante que permitirá reducir la fragmentación de los mercados financieros en Europa, pero tenemos que avanzar más en la integración económica real, que está lejos de completarse. Esta es una de las razones que impulsaron el informe Monti sobre el futuro del mercado único, que ha quedado casi olvidado. Los esfuerzos dedicados a la unión bancaria han eclipsado y consu-

mido el capital político sobre la renovación e impulso al mercado único. Queda mucho por hacer: la integración del sector de servicios, la eliminación del “roaming” en telefonía, un verdadero mercado común de la energía o la armonización de los mercados de trabajo en el interior de la UE. Es indudable que la crisis financiera y de deuda que sufre Europa requería concentrar la atención en arreglar el sistema bancario, pero no lo es menos que tenemos que volver a poner el foco en la economía real y hacer de la UE, a través del mercado único y de una mayor integración, un instrumento claramente útil para los ciudadanos.

El reforzamiento de la unión económica y monetaria: los mecanismos de solidaridad

Desde el comienzo de la crisis se ha aprobado un buen número de directivas y reglamentos para estrechar la coordinación y el control de las políticas económicas de los Estados de la zona del euro. La profundización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), con instrumentos como el Semestre Europeo, cinco reglamentos y una directiva sobre supervisión macroeconómica y fiscal (conocidos como *Six Pack*), dos reglamentos sobre supervisión y coordinación de los presupuestos nacionales (denominados *Two Pack*), además del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, que queda fuera del marco comunitario, implican el reforzamiento de los poderes de la Comisión Europea en el control de los presupuestos de los socios, así como un seguimiento y una vigilancia permanentes de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales de los Estados miembros. La Comisión tiene ahora más poderes para realizar recomendaciones de política económica en aquellos países con desequilibrios fiscales o macroeconómicos,

o en los que han recurrido a programas de ayuda financiera.

Sin embargo, pese a la plétora de medidas y controles, el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión no es el adecuado, y el nivel de empoderamiento o apropiación de las mismas es muy bajo. Ante esta situación, la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo Van Rompuy propusieron el reforzamiento del Semestre Europeo y del *Six Pack*, con la firma de unos Contratos por el Empleo y el Crecimiento y la Solidaridad, que irían acompañados de unos Mecanismos de Solidaridad Financieros.

Las propuestas de la Comisión sobre este tema se desprenden del informe que elaboró en 2012, *Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union*. En abril de 2013, la Comisión Europea presentó dos comunicaciones, una sobre coordinación de política económica y otra titulada *Instrumentos de Convergencia y Competitividad*.

La Comunicación COM (2013) 165 presenta opciones para el lanzamiento de dos nuevos instrumentos:

- *Acuerdos contractuales* que establecerán las principales medidas que un Estado miembro se compromete a aplicar según un calendario establecido de común acuerdo. Estas medidas estarán destinadas a aplicar las recomendaciones dirigidas específicamente al país en el marco del Semestre Europeo, particularmente aquellas derivadas del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.
- *Apoyo financiero* (Mecanismos de Solidaridad) para la aplicación de las reformas contenidas en el acuerdo contractual.

En definitiva, lo que se busca es lograr una mayor apropiación nacional de la agenda de reformas, que no deben ser vistas como una imposición desde Bruselas, si no como acuerdos

vinculantes y aceptados por los Estados miembros con la Comisión Europea. En otras palabras, se trata de otorgar incentivos para el cumplimiento de las recomendaciones.

A cambio de ese mayor compromiso, se crean los llamados Mecanismos de Solidaridad para financiar los costes del ajuste. Sin embargo, en lugar de avanzar claramente hacia una verdadera política fiscal o presupuestaria común del euro, los Mecanismos de Solidaridad son fondos de poca cuantía, con demasiada condi-

cionalidad, “fiscalmente neutros” (expresión poco clara), por lo que no es evidente que sean realmente eficaces. Los Mecanismos de Solidaridad son una propuesta rebajada y diluida de un verdadero presupuesto adicional para la zona del euro, rechazado por Alemania, que teme que tendría que aportar más fondos. En cualquier caso, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 pospuso la decisión respecto a estos mecanismos hasta octubre de 2014, mientras la Comisión Europea trabaja en su desarrollo.

Desempleo y salarios en Europa: tendencias de desarrollo actuales en el marco de la crisis

Thorsten Schulten

Introducción

A principios de 2014, cada vez son más las voces que proclaman el final de la crisis en Europa, o que al menos dan por sentado que lo peor ha quedado atrás. Los pronósticos de la Comisión Europea prometen el retorno del crecimiento en toda Europa y se muestran optimistas, pregonando que las amplias “reformas estructurales” implementadas en los últimos años en los Estados afectados por la crisis comienzan a dar sus frutos (Comisión Europea, 2013a). En consecuencia, las profundas reformas llevadas a cabo en el mercado laboral y las políticas salariales son las que precisamente, según el discurso imperante en la Unión Europea (UE), se erigen en garantes del resurgir económico.

No obstante, parece más que cuestionable que este punto de vista resulte igual de convincente a largo plazo. No en vano, desde el comienzo de la crisis en 2008, la Comisión Euro-

pea ha tenido que revisar a la baja una y otra vez sus pronósticos siempre excesivamente optimistas (Marterbauer, 2013). Pero lo que más llama la atención es que el discurso predominante en la UE continúa infravalorando las dramáticas consecuencias sociales derivadas de la crisis y, de forma implícita, se asume que estas se resolverán de algún modo por sí solas, de la mano de la esperada recuperación económica. Si bien hasta la fecha ni siquiera se intuye cómo y cuándo podrán aplicarse medidas verdaderamente efectivas para combatir unos niveles de desempleo en Europa que alcanzan cotas históricas.

Precisamente por esto parece estar más que justificado el escepticismo que genera un final próximo de la crisis, ya que no se aprecian signos visibles del nacimiento de un modelo de desarrollo verdaderamente sostenible, que no consista en la externalización de los problemas a base de un elevado superávit de las exportaciones. En

la actualidad parece particularmente difícil que surja un modelo de desarrollo alternativo de tales características, dado que en última instancia la crisis no ha supuesto ningún cambio significativo en el reparto de poderes entre empresas y trabajadores; además, el aumento de las desigualdades sociales que ha acarreado contribuye a agravar todavía más, si cabe, los problemas económicos.

Esta circunstancia se evidencia de forma patente en la actual evolución de los salarios en Europa, que ha ido perdiendo fuerza de forma ostensible en el contexto del desempleo masivo. A esto hay que añadir que en muchos países europeos la crisis se toma como excusa para echar por tierra un sistema maduro de negociación colectiva y debilitar la posición de los sindicatos, lo que perjudica todavía más las dinámicas salariales. A diferencia de las expectativas de la Comisión Europea, el ajuste de los salarios no provoca en absoluto una mejora automática de

la competitividad. Y lo que es más significativo, la congelación y el recorte de los salarios afectan directa y negativamente a los datos del consumo privado. Algo que contribuye a agravar todavía más el ya de por sí acuciante problema que representa la deficiente demanda agregada, habida cuenta de la política de austeridad reinante en Europa.

La situación del mercado de trabajo

El número de desempleados no ha dejado de aumentar desde el estallido de la crisis en el año 2008. Según la Oficina Estadística de la UE (Eurostat), en el año 2013 había en total 26,57 millones de parados (**Gráfico 1**). Lo que representaba casi diez millones más que al principio de la crisis, en 2008. En el mismo periodo, la tasa de desempleo a escala europea pasó del 7,1 al 10,9 %.

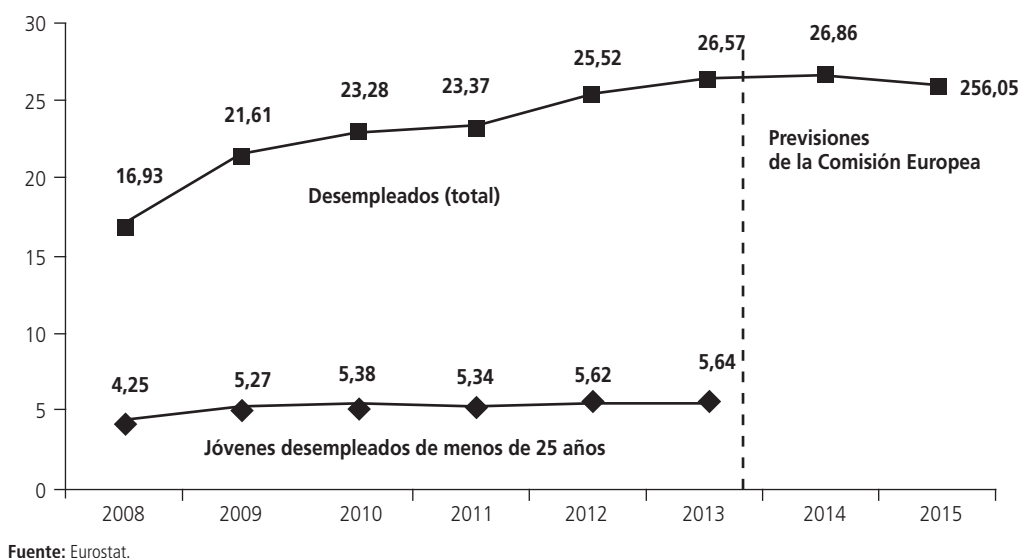


Gráfico 1. Número de desempleados en la Unión Europea 2008-2015, en millones

Destacan particularmente el desempleo juvenil y el de los trabajadores de menos de veinticinco años. En el año 2013 se registraron un total de 5,64 millones de desempleados en toda la UE, lo que representa 1,4 millones más que en 2008. La tasa desempleo creció del 15,8 al 23,5 %, con lo que hoy en día casi uno de cada cuatro jóvenes europeos carece de trabajo.

A pesar de la recuperación coyuntural que se espera para los años 2014 y 2015, no se aprecian cambios significativos en la situación del mercado laboral en Europa. De hecho, la Comisión Europea predice un nuevo incremento de la tasa de desempleo para 2014, antes de que pueda entreverse un ligero descenso ya en 2015. En definitiva, no existe actualmente ningún indicio que apunte en un futuro cercano hacia una disminución sustancial de los elevadísimos niveles de desempleo que se registran en Europa.

A excepción de Alemania, desde el inicio de la crisis en 2008 aumentaron las tasas de desempleo en todos los Estados de la UE (**Tabla 1**). No obstante, existen grandes diferencias entre unos y otros en lo que respecta al ritmo y la escala de destrucción de empleo, lo que ha incrementado de forma significativa las divergencias sociales entre los Estados de la UE a consecuencia de la crisis (Comisión Europea, 2014).

En 2013, Grecia y España registraron las tasas de desempleo más elevadas, con un 27 y un 26,4 % respectivamente, lo que significa que más de un cuarto de los trabajadores estaban en el paro. En trece Estados de la UE (mayoritariamente países del sur y el este de Europa, además de Irlanda) se registraron tasas de desempleo de entre el 10 y el 20 %. En el lado opuesto se encuentran otros trece Estados de la UE cuya tasa de desempleo se situó por debajo del 10 %. En este grupo de países con tasas relativamente más bajas figuran sobre todo países

del norte y el oeste de Europa, como Austria y Alemania, que registraban los índices más bajos, con un 5,1 y un 5,3 %, respectivamente. Estos datos ponen de manifiesto la existencia de una clara brecha en el mercado laboral en Europa, que separa a los países del norte y el oeste de los del sur y el este.

Las diferencias son todavía más extremas por lo que respecta al desempleo juvenil: Grecia y España se encuentran de nuevo a la cabeza, con unas tasas de desempleo del 59 y el 55,7 %, respectivamente, lo que implica que en estos países ni siquiera uno de cada dos jóvenes cuenta con un puesto de trabajo. Las tasas de desempleo entre los trabajadores jóvenes también registran valores extremadamente elevados en otros países como Croacia (49,9 %) e Italia (40 %), al igual que en Portugal, Chipre y Eslovaquia, donde la cifra supera el 30 %. En un grupo relativamente grande compuesto por 12 Estados miembros la tasa de paro juvenil se situó entre un 20 y un 30 %. A este grupo pertenecen numerosos países del este de Europa, así como otros del norte y el oeste, como Bélgica, Francia, Irlanda y Suecia. En otros siete Estados la tasa de paro juvenil osciló entre el 10 y el 20 %, quedando solo dos (Alemania y Austria) con tasas inferiores al 10 %. La ya de por sí delicadísima situación por la que atraviesa el mercado laboral en Europa adquiere un cariz particularmente dramático en vista de las elevadísimas tasas de paro juvenil, dando lugar a lo que a menudo se denomina como la “generación perdida”.

La Comisión Europea no espera un descenso notorio del paro en ningún país de Europa en un futuro cercano. Los pronósticos para 2014 vaticinan un estancamiento o incluso un empeoramiento del mercado laboral en catorce de los veintiocho Estados de la UE. La Comisión Europea espera una leve mejoría en prácticamente

Tabla 1. Tasas de desempleo en la Unión Europea 2008-2015, % de desempleados en relación con la población activa

	Total desempleados			Pronóstico**		Jóvenes desempleados menores de 25		
	2008	2012	2013	2014	2015	2008	2012	2013
Bélgica	7,0	7,6	8,4	8,7	8,4	18,0	19,8	23,1
Bulgaria	5,6	12,3	12,9	12,4	11,7	11,9	28,1	28,6
Rep. Checa	4,4	7,0	7,0	7,0	6,7	9,9	19,5	18,9
Dinamarca	3,4	7,5	7,0	7,2	7,0	8,1	14,0	12,9
Alemania	7,5	5,5	5,3	5,3	5,1	10,6	8,1	7,9
Estonia	5,5	10,2	9,3	9,0	8,2	12,1	20,9	18,0*
Irlanda	6,4	14,7	13,1	12,3	11,7	13,3	30,4	26,6
Grecia	7,7	24,3	27,0	26,0	24,0	22,1	55,3	59,0*
España	11,3	25,0	26,4	26,4	25,3	24,6	53,2	55,7
Francia	7,8	10,2	10,8	11,2	11,3	19,3	24,7	25,5
Croacia	8,4	15,9	17,6	16,7	16,1	21,9	43,0	49,9
Italia	6,7	10,7	12,2	12,4	12,1	21,3	35,3	40,0*
Chipre	3,7	11,9	16,0	19,2	18,4	9,0	27,8	38,7
Letonia	8,0	15,0	11,7	10,3	9,0	13,6	28,5	23,9*
Lituania	5,3	13,4	11,8	10,4	9,5	13,3	26,7	22,3
Luxemburgo	4,9	5,1	5,9	6,4	6,5	17,3	18,0	19,9
Hungría	7,8	10,9	11,0	10,4	10,1	19,9	28,1	27,2*
Malta	6,0	6,4	6,5	6,3	6,3	12,2	14,2	13,9
Países Bajos	3,1	5,3	6,7	8,0	7,7	6,3	9,5	11,0
Austria	3,8	4,3	5,1	5,0	4,7	8,0	8,7	9,0*
Polonia	7,1	10,1	10,4	10,8	10,5	17,2	26,5	27,4
Portugal	8,5	15,9	16,5	17,7	17,3	20,2	37,7	38,1
Rumanía	5,8	7,0	7,2	7,1	7,0	18,6	22,7	23,6
Eslovenia	4,4	8,9	10,2	11,6	11,6	10,4	20,6	22,7
Eslovaquia	9,6	14,0	14,2	13,7	13,3	19,3	34,0	33,6
Finlandia	6,4	7,7	8,2	8,3	8,1	16,5	19,0	19,9
Suecia	6,2	8,0	8,0	7,9	7,4	20,2	23,7	23,4
Reino Unido	5,6	7,9	7,7	7,5	7,3	15,0	21,0	20,7*
UE	7,1	10,5	10,9	11,0	10,6	15,8	23,0	23,5*

* Datos provisionales.

** Pronósticos de la Comisión Europea, otoño de 2013.

Fuente: Eurostat.

todos los países en 2015, aunque estas estimaciones suscitan serias dudas.

La evolución de los salarios

Las condiciones del mercado laboral y la evolución salarial siempre han estado estrechamente relacionadas. Estudios empíricos llevados a cabo

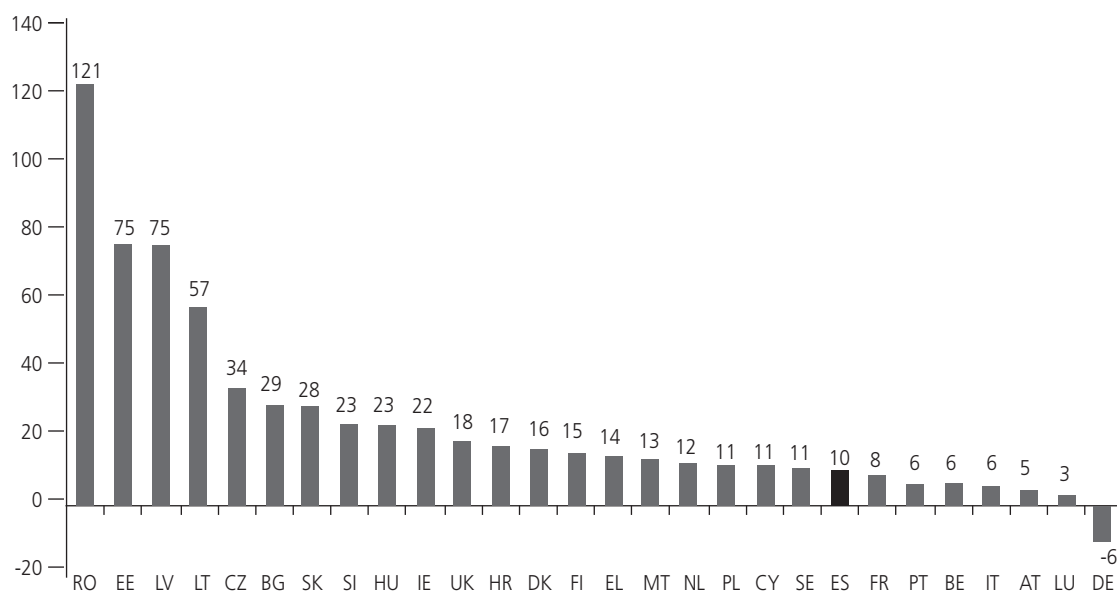
sobre la evolución salarial a largo plazo en Europa ponen de manifiesto que en épocas de niveles de desempleo elevados, los salarios se ven sometidos a presión, y solo experimentan tasas de crecimiento mínimas, por no decir nulas (Hein y Schulten, 2004). Las altas tasas de desempleo propician un debilitamiento estructural de la posición negociadora de los sindicatos, para los que resulta prácticamente imposible lograr

mayores aumentos salariales. Por otro lado, la amenaza de la pérdida de empleo conduce a que los trabajadores se muestren dispuestos a hacer concesiones de tipo social, aceptando incluso el recorte de sus salarios. Así, el acelerado incremento del desempleo masivo registrado en Europa a raíz de la crisis de 2008 ha dejado una huella patente en la evolución de las retribuciones, dando lugar a un nuevo patrón de desarrollo de las políticas salariales.

Hasta el comienzo de la crisis, durante la década de 2000, la evolución salarial se plasmó en un mayor o menor crecimiento de los salarios reales (**Gráfico 2**). En el periodo comprendido entre 2001 y 2009, los países del este de Europa particularmente mostraron un incremento muy elevado de los salarios reales, subrayando de este modo la convergencia económica con el resto de Estados de la UE. Más allá de la Europa Oriental, países tan diferentes entre sí como Ir-

landa y Gran Bretaña, Grecia e incluso algunos países nórdicos como Dinamarca y Finlandia registraron un incremento relativamente elevado de los salarios reales. Por el contrario, en el grupo de Estados en los que el incremento de los salarios reales fue relativamente inferior figuran sobre todo países del oeste de Europa como Francia, Bélgica, Luxemburgo y Austria, pero también los países del sur de Europa que hoy en día se encuentran bajo el foco de la crisis, como Italia, Portugal y España. Alemania, por último, experimentó una situación particular en lo que respecta a las políticas salariales, siendo el único país de Europa en el que se registró un notable retroceso de los salarios reales (Schulten, 2011).

Desde el año 2010, la evolución de los salarios en Europa presenta un nuevo patrón en el que la rebaja de los salarios reales pasa a ser la tendencia predominante. Tomando como referencia las previsiones de la Comisión Europea,



Salarios nominales deflactados por el Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC).

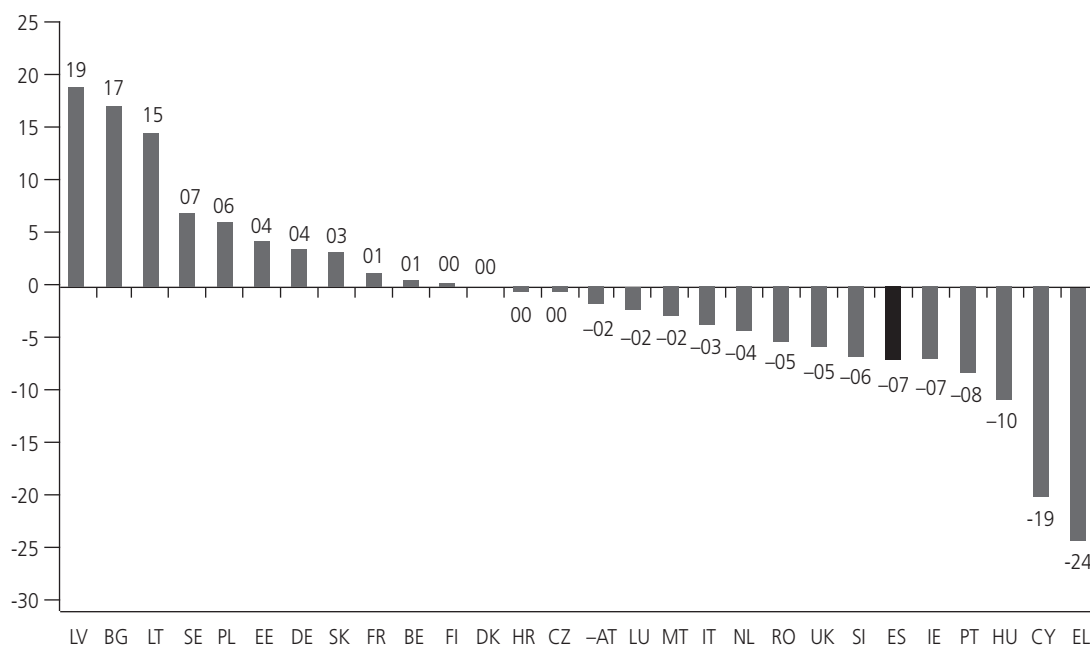
Fuente: Base de datos AMECO de la Comisión Europea.

Gráfico 2. Los salarios reales en la UE antes de la crisis de 2001-2009, en %

en el periodo comprendido entre 2010 y 2014 la evolución de los salarios reales muestra una tendencia decreciente en 16 de los 28 Estados de la UE (**Gráfico 3**). Destacan en particular el recorte registrado en Grecia, cifrado en casi un 24 %; seguido del de Chipre, con un índice cercano al 20 %, y Hungría, con un 10 %. España, Portugal, Irlanda y Eslovenia también escenifican intensos ajustes de los salarios reales, con índices que se sitúan entre un 6 y un 8 %. En la otra cara de la moneda se encuentran Letonia, Lituania y Bulgaria, donde los salarios reales experimentaron crecimientos de dos dígitos en el mismo periodo. Sin embargo, en este último caso esta situación se debe a fuertes efectos de base desencadenados por un nivel salarial todavía muy bajo en términos absolutos en estos tres países. Por otra parte, en otros cinco países

como son Suecia, Polonia, Estonia, Alemania y Eslovaquia los salarios reales experimentaron incrementos relativamente elevados de entre el 3 y el 7 %.

Al margen de ciertas diferencias significativas entre cada uno de los Estados de la UE, desde el comienzo de la crisis las políticas salariales europeas adoptan un nuevo patrón evolutivo que se caracteriza de forma global por un ostensible debilitamiento de los salarios (reales), que en muchos países de Europa va asociado con fases plurianuales de pérdida de valor (**Tabla 2**). Esto se hace especialmente patente en aquellos países del sur y el este de Europa afectados por la crisis, en los que se registran mayores niveles de desempleo. El año 2014 tampoco presenta visos de un cambio de tendencia en lo que se refiere a la evolución de los salarios. Los



Salarios nominales deflactados por el Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC). Cifras para 2014: previsiones de la Comisión Europea, otoño de 2013.

Fuente: Base de datos AMECO de la Comisión Europea.

Gráfico 3. Salarios reales en la UE tras la crisis de 2010-2014

Tabla 2. Evolución de los salarios reales en la Unión Europea 2008-2014, en % con respecto al año anterior*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**
Bélgica	-0,9	1,2	-0,9	-0,3	1,1	1,0	-0,3
Bulgaria	4,8	5,6	6,9	3,4	0,5	3,1	2,1
Rep. Checa	-2,1	-1,2	1,9	0,2	-1,2	-2,3	1,2
Dinamarca	-0,1	2,2	1,3	-1,4	-0,9	0,9	0,2
Alemania	-0,7	-0,1	1,2	0,5	0,5	0,3	1,0
Estonia	-0,9	-3,3	-0,4	-4,6	1,8	3,5	4,1
Irlanda	2,1	0,6	-2,2	-1,3	-1,1	-0,8	-1,5
Grecia	-0,6	2,2	-7,3	-6,5	-5,2	-6,1	-1,1
España	2,8	4,4	-1,6	-1,8	-2,2	-0,5	-0,8
Francia	-0,4	1,9	0,8	0,2	0,0	0,4	-0,1
Croacia	1,1	-1,2	0,8	0,8	-0,2	-1,3	-0,3
Italia	0,3	0,9	1,2	-1,6	-2,3	0,0	-0,4
Chipre	-1,0	2,4	0,0	-1,0	-4,0	-9,9	-5,8
Letonia	0,4	-16,0	-5,5	11,9	4,6	4,3	2,9
Lituania	3,2	-14,1	6,0	2,2	0,6	3,1	1,9
Luxemburgo	-0,7	1,8	-0,2	-1,3	-0,9	-0,9	1,2
Hungría	1,2	-5,7	-5,2	-0,3	-4,9	-2,2	2,0
Malta	-0,5	1,4	-0,5	-1,9	-1,0	1,1	-0,1
Países Bajos	1,1	1,5	0,6	-0,9	-0,9	-2,7	0,0
Austria	-0,1	2,1	-0,5	-1,2	0,0	0,2	0,0
Polonia	4,7	-0,5	2,0	0,7	0,4	1,7	1,0
Portugal	0,3	3,7	0,6	-4,2	-4,8	2,1	-1,8
Rumanía	24,0	-7,5	-9,4	-1,6	2,2	2,6	1,9
Eslovenia	1,7	0,9	1,8	-0,5	-3,8	-2,1	-1,8
Eslovaquia	3,1	1,6	4,4	-2,1	-0,9	0,5	1,5
Finlandia	0,5	0,7	0,1	-0,1	0,3	0,2	-0,3
Suecia	-1,8	-0,3	1,2	-0,6	2,2	2,2	1,6
Reino Unido	-1,9	0,2	-0,2	-2,5	-0,9	-1,3	-0,7
UE	-0,4	0,8	0,3	-0,9	-0,6	0,0	0,1

* Salarios nominales deflactados conforme al índice de precios de consumo armonizado (IPCA).

** Datos para 2014: Previsiones de la Comisión Europea, otoño de 2013.

Fuente: Base de datos AMECO de la Comisión Europea.

salarios reales seguirán estancándose en todo el territorio de la UE, mientras que en trece Estados miembros todavía se prevé que puedan continuar bajando.

La reforma neoliberal de los sistemas de negociación colectiva

El nuevo patrón de desarrollo de las políticas salariales europeas, basado en las rebajas de los salarios reales, no es solo sintomático del debili-

tamiento estructural de la posición de negociación de los sindicatos, fruto de la crisis económica y del elevado índice de desempleo, sino también del resultado de un nuevo intervencionismo salarial en el que la política influye de forma activa en la fijación de las retribuciones (Busch *et al.*, 2013; Schulten y Müller, 2013). A consecuencia de la crisis, se ha establecido en la UE un nuevo sistema de “gobernanza económica” que apunta a una coordinación más firme de la política económica europea. En el marco

del denominado “Semestre Europeo”, que representa un ciclo de coordinación de recurrencia anual, se verifica regularmente la evolución de los salarios en todo los Estados de la UE y se formulan recomendaciones en materia de política salarial nacional. Dichas recomendaciones no hacen solo referencia a una evolución “moderada” de los salarios y de los costes laborales unitarios, sino también a la “flexibilización a la baja” de los sistemas de negociación colectiva.

Esta nueva gobernanza económica europea conlleva intervenciones masivas del Estado en la política salarial, que consiste principalmente en recortes y congelaciones de las retribuciones en el sector público (Comisión Europea, 2013b) y en los salarios mínimos garantizados (Schulten, 2014). Además de esta intervención directa en la evolución salarial actual, numerosos países han puesto en marcha una reforma de sus sistemas nacionales de negociación colectiva (Schulten y Müller, 2013).

La pauta que debe seguir esta transformación viene dictaminada, entre otros actores, por la Comisión Europea, que bajo el epígrafe de “reformas favorables al empleo” ha publicado un catálogo de medidas de amplio espectro que, además de diversas demandas orientadas a la desregularización del mercado de trabajo (por ejemplo, la reducción de las prestaciones por desempleo, y de la protección contra el despido o el incremento de la edad de jubilación), incluye un subapartado específico dedicado a la reforma de los sistemas de negociación colectiva que comprende los siguientes puntos (Comisión Europea, 2012):

- “Reducción del salario mínimo legal fijado por convenio”.
- “Reducción de la cobertura por convenio”.
- “Reducción de la declaración de la aplicación general (automática) de los convenios colectivos”.

- “Descentralización del sistema de negociación colectiva, por ejemplo, mediante la supresión o la restricción del principio de conservación de las condiciones más favorables”.
- Introducción/ampliación de la “posibilidad de que las empresas se aparten de los convenios colectivos sectoriales o de que se negocien acuerdos específicos por empresa”.
- Fomento de medidas “dirigidas a limitar de forma generalizada la influencia de los sindicatos en la fijación de los salarios”.

Con esta batería de medidas, la Comisión Europea no persigue exclusivamente una descentralización radical de la política salarial. Su objetivo se centra abiertamente en hacer retroceder la importancia de los convenios colectivos y la influencia que brindan a los sindicatos. Al observar los cambios operados en los últimos tiempos en los sistemas de negociación colectiva de numerosos países europeos, resulta más que aparente que se inspiran en el catálogo de medidas propuestas por la Comisión Europea. Esto resulta evidente en aquellos países, como Grecia, Portugal y España, sometidos a la influencia directa de la *troika* formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La presión ejercida por la *troika* dio lugar en estos tres países a una profunda reforma de sus respectivos sistemas de negociación colectiva, centrada esencialmente en tres elementos (Schulten y Müller, 2013):

1. La introducción de una amplia supremacía de los acuerdos de empresa frente a los convenios colectivos por sector, que en la práctica permitían esquivar las normativas sectoriales en el marco de la empresa.
2. La drástica limitación o la total supresión de las normativas nacionales de apoyo al sistema de negociación colectiva, como por ejemplo, el reglamento de ultraactividad de

los convenios colectivos, o el instrumento de la declaración de aplicación general.

3. La introducción de la posibilidad que los grupos de trabajadores sindicados, en particular en las pequeñas empresas, tampoco puedan negociar convenios colectivos.

La reforma neoliberal de los sistemas de negociación colectiva en Grecia, Portugal y España ha llevado en poco tiempo a una drástica pérdida de importancia de los convenios colectivos sectoriales y a una ostensible disminución de la proporción de trabajadores cubiertos por un convenio colectivo (**Tabla 3**). En *Grecia*, solo se firmaron catorce convenios colectivos sectoriales nuevos en 2013, mientras que en 2008 el número todavía era de 202. El fuerte incremento del número de convenios colectivos de empresa en 2012 se debe a que prácticamente solo se negociaron salarios por empresa situados por debajo de los salarios sectoriales vigentes (Daouli *et al.*, 2013).

En *Portugal* se registró una caída significativa en el número de convenios colectivos tanto sectoriales como de empresa desde el comienzo de la crisis. A la vez, por presión de la *troika*, se limitó considerablemente la utilización de la declaración de aplicación general, especialmente importante para la estabilidad del sistema portugués de negociación colectiva. Como resultado, los convenios colectivos perdieron drásticamente su relevancia. En el plazo de un año, la cobertura por convenio retrocedió tres cuartas partes, pasando de acoger aproximadamente a 1,2 millones de trabajadores en el año 2011, a apenas unos 300 000 en 2012.

Por último, también en *España* se observa una rápida pérdida de importancia del sistema de negociación colectiva. Así, a consecuencia de la amplia reforma del derecho de negociación colectiva operada entre 2011 y 2013, el número de convenios colectivos sectoriales se ha visto reducido a la mitad, mientras que el de convenios

Tabla 3. Convenios colectivos y coberturas por convenio en Grecia, Portugal y España, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grecia*						
Convenios sectoriales	202	103	91	55	31	14
Convenios de empresa	462	347	352	241	978	408
Portugal						
Convenios sectoriales	200	164	166	115	46	–
Convenios de empresa	95	87	64	55	39	–
Convenios colectivos (totales)	295	251	230	170	85	–
Número de declaraciones de aplicación general	137	102	116	17	12	–
Trabajadores cubiertos por convenio (en millones)	1,9	1,4	1,4	1,2	0,3	–
España						
Convenios sectoriales	1.448	1.366	1.265	1.163	982	543
Convenios de empresa	4.539	4.323	3.802	3.422	2.781	1.281
Convenios colectivos (totales)	5.987	5.689	5.067	4.585	3.763	1.824
Trabajadores cubiertos por convenio (en millones)	12,0	11,6	10,8	10,7	9,1	5,7

* Nuevos convenios colectivos firmados por año.

Fuentes: Ministerios de Trabajo de España, Portugal y Grecia.

colectivos de empresa disminuyó casi dos tercios. En consecuencia, la cobertura por convenio colectivo ha disminuido radicalmente en España. En 2011 el número de trabajadores protegidos por el ámbito de aplicación de un convenio colectivo todavía se cifraba en 10,7 millones; en 2013 apenas se alcanzaron los 5,7 millones de trabajadores.

Si bien la reforma neoliberal de los sistemas de negociación colectiva se encuentra especialmente avanzada en Grecia, Portugal y España, esta no se circunscribe de forma exclusiva a esos tres países. Irlanda, Italia y Rumanía también son escenario de reformas de calado similar en sus sistemas de negociación colectiva. Después de todo, aquellos países que hasta la fecha no han sido objetivo de las políticas europeas anti-crisis reciben también las mismas recomendaciones orientadas a la reforma de sus sistemas de negociación colectiva. Actualmente, figuran también entre estos países Bélgica y Francia, a los que en el marco del Semestre Europeo se aconseja acometer las pertinentes “reformas estructurales” en el capítulo de la fijación de salarios (Schulten y Müller, 2013). En definitiva, desde la perspectiva de sus protagonistas, la reforma neoliberal de los sistemas de negociación colectiva representa una estrategia de éxito para afianzar en Europa el nuevo modelo de desarrollo de las políticas salariales desde las instituciones.

Consecuencias económicas del ajuste de los salarios

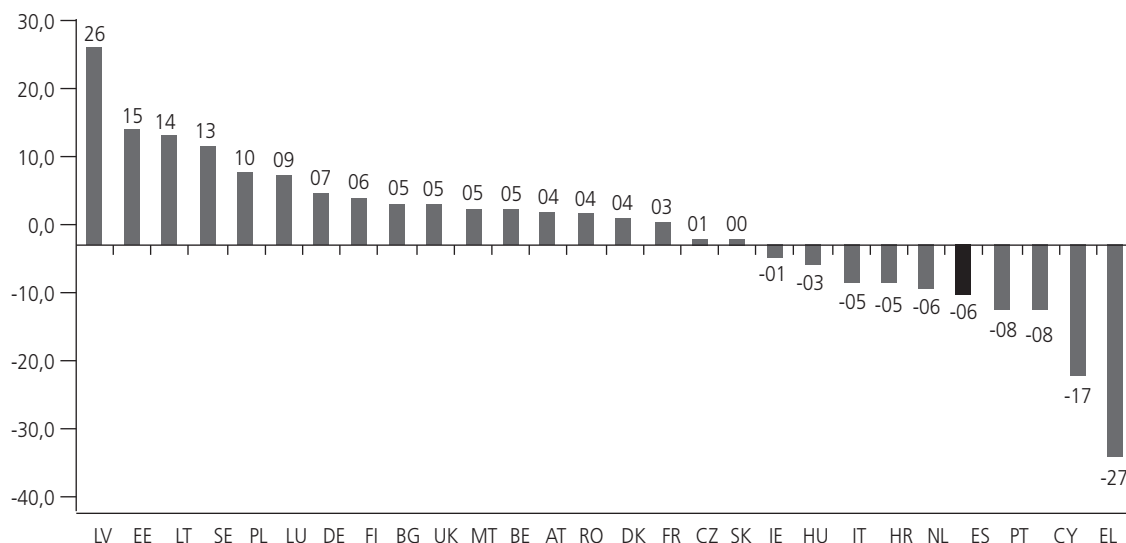
Según la Comisión Europea (2013a), la contención en la evolución de los salarios representa un proceso de adaptación necesario que muchos países europeos deberían utilizar para restablecer su competitividad y reducir su actual

déficit por cuenta corriente. Se trata esencialmente de una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones, que se presenta como la vía de salida de la crisis.

Sin embargo, no acaba de hacerse realidad la tan esperada cadena de efectos derivada de la mejoría de la competitividad mediante el recorte de los salarios. Supuestamente esto se tendría que traducir por crecimiento y más empleo gracias al incremento de las exportaciones. Una serie de estudios realizados por el FMI ponen de manifiesto todo lo contrario: en países como Grecia, Irlanda, Portugal y España, el ajuste salarial no ha propiciado en absoluto una mejora de la competitividad, dado que a menudo las empresas no han repercutido el ahorro en costes salariales sobre el precio de sus productos, sino que lo han utilizado directamente para incrementar sus ganancias (FMI, 2013a).

Por otro lado, el ajuste salarial enmarcado en un contexto político y económico caracterizado por la austeridad solo ha contribuido a un mínimo crecimiento de la demanda agregada, que en muchos países incluso registró un significativo retroceso. En la mayoría de los Estados europeos se constata por lo general una estrecha relación entre el incremento de los salarios y el aumento del consumo privado. Por eso no resulta sorprendente que en los países en crisis del este y el sur de Europa, en los que se produjo una caída considerable de los salarios reales, también se haya registrado un fuerte retroceso en los datos de consumo privado (**Gráfico 4**).

Incluso el FMI reconoció en uno de sus reputados estudios que se habían infravalorado de forma sistemática los efectos adversos de la política de austeridad sobre la evolución de la demanda agregada (Blanchard y Leigh, 2013). Pese a la existencia de un contexto similar en Europa, asociado a los ajustes salariales, el propio FMI continúa promulgando la aplicación de



Cifras para 2014: previsiones de la Comisión Europea, otoño de 2013.

Fuente: Base de datos AMECO de la Comisión Europea.

Gráfico 4. El crecimiento del gasto en consumo privado 2010-2014, en %

reformas neoliberales en el mercado laboral (Blanchard *et al.*, 2013). Así, en el caso de España, el FMI acaba de recomendar a las organizaciones de empresarios y sindicatos que acuerden un recorte adicional del 10 % en los salarios (nominales) a nivel estatal en el marco de un pacto social nacional (MF, 2013. p. 14).

Por lo tanto, cabe temer que en muchos países europeos persistirá la presión internacional sobre la política salarial, y que en el marco de la UE los salarios seguirán evolucionando en la misma línea en la que lo han hecho hasta la fecha. Es poco probable que en el futuro los salarios contribuyan a la mejora de la demanda agregada en Europa, sin la que no será posible fortalecer el crecimiento ni lograr una reducción significativa del desempleo. Además, continuar con el ajuste de los salarios aumentará el riesgo de deflación en toda Europa, algo que en la actualidad ya se intuye en algunos países (OFCE *et al.*, 2013).

La alternativa a este escenario deflacionista pasa por la definición de un modelo de desarrollo más firme inducido por los salarios y la demanda, que esté basado en una política salarial orientada a garantizar los salarios reales y a explotar al máximo el margen de maniobra que brinda la productividad (Stockhammer y Onaran, 2012). En la actualidad esto se pide sobre todo a los países del norte y el oeste de Europa, con superávit de balanza por cuenta corriente (entre ellos a Alemania), cuya tarea consistiría en alimentar el dinamismo económico en toda Europa, fomentando una evolución salarial visiblemente más expansiva. A su vez, los países del este y sur de Europa también deben detener continuo descenso de los salarios reales y volver a una senda salarial que permita una estabilización de la demanda privada.

En definitiva, para poder establecer una política salarial alternativa en Europa parece necesaria

una garantía institucional que no se base en la destrucción, sino en el fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de negociación colectiva suprasectoriales, tal y como se reclama, por ejemplo, desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013). En este sentido, el escenario actual en Alemania podría brindar una

oportunidad clave, ya que, en contra de la tendencia europea, el nuevo Gobierno hace suya la bandera del fortalecimiento de los sistemas de negociación colectiva y comienza a aplicar las correcciones oportunas, dejando atrás una década de reformas neoliberales en el mercado laboral.

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y el futuro de la UE: ¿esta vez es diferente?

Vicente Palacio, José Manuel Albares

Las elecciones al Parlamento Europeo 2014: esta vez *también* es diferente

Meses antes de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) de mayo de 2014, se había trasladado desde las instancias oficiales, así como por numerosos observadores y analistas, el mensaje de que estas elecciones tendrían una importancia excepcional y marcarían una nueva etapa para el conjunto de Europa y sus Estados miembros (EE. MM.). El *cliché* del *Esta vez es diferente* no es ciertamente nuevo, pues se había expresado de manera recurrente en todas las citas europeas anteriores. Se trata ciertamente de un optimismo que contrasta en varios sentidos con la experiencia anterior de otras campañas, tradicionalmente “capturadas” por partidos y asuntos domésticos nacionales.

Ya en marzo de 2013 la Comisión Europea (CE) lanzaba la Comunicación “Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014:

intensificación de su desarrollo democrático y eficiente”. Este documento de referencia resaltaba la importancia de los comicios y especialmente la elección del presidente de la CE por el PE, y señalaba algunas iniciativas para facilitar la participación a la ciudadanía: hacer más y mejor pedagogía, conectar los partidos políticos europeos con los partidos nacionales para la elección de candidatos y definición de programas, o eliminar barreras burocráticas para facilitar el voto. También se destacaban las numerosas actividades a realizar en 2013 –proclamado Año Europeo de los Ciudadanos– de cara a la cita electoral. Un énfasis que contrastaba con la poca atención prestada a esta cuestión –y a los temas europeos en general, con la excepción del euro– por los partidos contendientes durante las elecciones federales alemanas de septiembre de 2013.

En efecto, puede afirmarse que las elecciones al PE de mayo de 2014 marcan un momento

crucial para el porvenir de la UE principalmente por cuatro motivos.

En primer lugar, por el momento crítico en que se producen. Como se ha mostrado en capítulos precedentes de este Informe, la crisis más aguda de la historia reciente de Europa ha dejado a su paso millones de desempleados y un aumento de la desigualdad social. La crisis ha puesto de manifiesto también a ojos de la ciudadanía numerosas fallas institucionales, tanto en el interior de los EE. MM., como a nivel europeo, con la consiguiente desafección política, y ha abierto una brecha de confianza entre el Norte y el Sur de Europa. Pues bien, estas elecciones suponen un momento clave para que, una vez pasadas las peores turbulencias en la zona del euro, los ciudadanos y sus representantes hagan balance de qué ha fallado y por qué, y opten por una vía a seguir a partir de ahora.

En segundo lugar, estas elecciones constituyen una novedad, puesto que en ellas se va a configurar un nuevo PE dotado de las mayores competencias de su historia. En virtud del Tratado de Lisboa y de sus desarrollos prácticos a partir de su entrada en vigor en enero de 2010, el PE legisla con el Consejo Europeo en un número creciente de materias (hasta un centenar, de las 126 competencias de la UE) y ha ido ganando por la vía de los hechos cierto poder en relación al Consejo y la Comisión. No solo en su capacidad de vetar el presupuesto, como ocurrió con el marco financiero plurianual 2014-20 –aprobado finalmente en votación del PE el 19 de noviembre de 2013– sino en materias de política agrícola, protección de datos o derechos de los consumidores. A las puertas de las elecciones de 2014, eran muchas las voces, en el seno del PE –empezando por su presidente, Martin Schulz, a lo largo de 2013– y fuera del PE –Gobiernos nacionales y ciudadanía– que reclamaban un mayor control de las decisiones

del Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo (BCE) o el Eurogrupo, en los procesos de la unión fiscal y de la unión bancaria.

En tercer lugar, junto al Parlamento y al presidente de la Comisión, se elige un nuevo colegio de Comisarios, lo que marca el final de un ciclo político y el comienzo de otro nuevo. Así, además de los 751 miembros del PE, se renuevan los dos presidentes del PE y cuatro vicepresidentes; o los presidentes del Comité Parlamentario, entre otros. Respecto a la CE, su presidente es nominado a finales de junio de 2014 por el Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno, así como los veintiocho comisarios. Y posiblemente habrá un presidente permanente de la zona del euro, si finalmente se sigue el guión del documento Merkel-Hollande sobre la contribución franco-alemana a la unión económica y monetaria de 30 de mayo de 2013.

En cuarto lugar, las elecciones al PE son diferentes por lo que está en juego. Esta vez el maldito tópico de “Europa en la encrucijada” se presenta con todo su sentido. Existe un serio peligro de estancamiento y, a la postre, retroceso, por la vía del euroescepticismo o, peor aun, de la eurofobia (una vía en la que confluyen partidos muy heterogéneos, desde el Frente Nacional francés o el Partido de la Libertad holandés hasta la Liga Norte italiana). La otra vía consiste en avanzar hacia una mayor integración: en ella están partidos conservadores, socialistas, liberales, verdes y nacionalistas conservadores, si bien con programas muy diversos y matices importantes que pueden orientar la UE en sentidos diferentes. Así, tras las elecciones de mayo, la UE puede continuar por un camino errático, lejos de la ciudadanía, sin abordar con determinación la exclusión social y la desafección política –especialmente entre los más jóvenes–. Ese sería el camino de la desconfianza mutua y la renacionalización de las políticas:

económica, social, migratoria, o exterior y de seguridad. O bien la UE puede reorientar su rumbo, adoptando políticas comunes que fortalezcan la gobernanza económica, refuercen la dimensión social y proyecten a la UE globalmente de acuerdo con su peso. Pero para poder avanzar en esta vía, necesariamente hay que llevar a cabo cambios institucionales que articulen un funcionamiento verdaderamente democrático, una “democracia europea”. A este respecto, el resultado de las elecciones federales alemanas marcaba una posible tendencia con la formación de un Gobierno de coalición de conservadores y socialistas (CDU-SPD) en enero de 2014, mientras el partido euroescéptico *Alternative für Deutschland* quedaba fuera del Bundestag.

Los ciudadanos europeos ante las elecciones de 2014

En este contexto resulta muy ilustrativo un repaso de las actitudes y preocupaciones de los ciudadanos expresadas en los Eurobarómetros, por haberse gestado a lo largo de un periodo tan convulso. Más difícil resulta determinar cómo podrían traducirse dichas percepciones en el voto concreto, y si estas se dirigen en un sentido europeísta o euroescéptico/eurófobo, si bien algunas encuestas agregadas realizadas en los EE. MM. a finales de 2013 ofrecen alguna indicación en este sentido.

Resulta evidente que ha surgido un núcleo, minoritario sin duda, pero numeroso al mismo tiempo, de ciudadanos europeos que consideran la construcción europea como un grave error y la moneda única como una aberración. Estos ciudadanos son los claramente eurófobos. De manera diferenciada pero también representando un grupo creciente, se sitúan aquellos

que piensan que Europa fue una buena idea que se ha malogrado, un *lo que puedo haber sido y no fue*. Si bien este grupo no considera a Bruselas la fuente de todos sus males, sí cree que no merece la pena conducir a la Unión más lejos de lo que está actualmente porque será contraproducente. Estos dos grupos anteriores suponen un cambio de tendencia considerable que puede consolidarse en las próximas elecciones europeas. Igualmente, se percibe un cambio también en aquellos ciudadanos que han apoyado hasta ahora la construcción europea. La crisis ha dejado huellas profundas en su visión de Europa y observamos cómo ser hoy europeísta ya no conlleva una adhesión inmediata a la idea tradicional de construcción europea, sino a una visión de cómo dotar a esta de un contenido determinado. La crisis ha puesto de relieve que la Unión no es una entidad *per se* buena y que tienda al progreso. Muy al contrario, es un entramado de políticas que pueden ser muy distintas en su concepción y en sus resultados. Por tanto, todo indica que nos encaminamos hacia unas elecciones en las que el ciudadano que podríamos calificar de europeísta, a la hora de votar, se plantee que hacer avanzar Europa es algo que quiere pero que solo apoyará dependiendo de un *hacia dónde* y un *para qué* definidos. Por último, un problema añadido y no menor es la baja popularidad que tradicionalmente tiene el PE como institución (supuestamente por burocrático o ineficiente) en algunos países como el Reino Unido y los Países Bajos, lo cual tiene un efecto distorsionador tanto en las opiniones expresadas por los ciudadanos en las encuestas, como en el sentido final del voto.

Los Eurobarómetros 79 y 80 (de julio y diciembre de 2013, respectivamente) muestran una tendencia estable en los indicadores sobre la visión y las expectativas de los ciudadanos europeos respecto a la UE, tanto en relación a su

imagen entre la ciudadanía, como sobre su futuro. Por tanto, podemos anticipar que de cara a las próximas elecciones al PE, el estado de ánimo de la ciudadanía será muy similar al que se describe a continuación.

En líneas generales, la economía sigue dominando las preocupaciones de los europeos con una modesta tendencia al optimismo. Asimismo, el apoyo a la moneda única se mantiene estable pero destacando las diferencias entre los países de la zona del euro (con una percepción más favorable) y el resto. Respecto a los caminos para salir de la crisis, la UE sigue siendo considerada como la institución mejor posicionada para emprender este cometido. También es muy destacable la alta valoración que recibe la Estrategia 2020. Finalmente, la mayoría de los europeos se sienten “ciudadanos de la UE” pero demandan un mayor conocimiento de sus derechos y consideran trascendentales sus logros, a los que no quieren renunciar.

De manera más detallada, a continuación desgranamos el actual estado de ánimo de los europeos.

Los europeos y las instituciones políticas

La confianza en las instituciones políticas sigue descendiendo con cada nuevo Eurobarómetro. En diciembre de 2013 se situaba en un 23 % para los Gobiernos nacionales a nivel de la UE y en un 25 % para los Parlamentos nacionales. Respecto a la UE como tal, la confianza depositada se mantiene en un 31 %, lo que supone un descenso de dos puntos desde el anterior Eurobarómetro y de veintiséis puntos desde la primavera de 2007. En el otro extremo, el porcentaje de ciudadanos que no confía en la UE llega ya al 58 %, y alcanza el 70 % en España, Grecia y Chipre. Frente a esto, un 39 % de los

ciudadanos europeos encuestados tiene una imagen neutral de la UE. Actualmente, quienes tienen una imagen positiva representan un 31 %, mientras quienes tienen una imagen negativa representan un 28 % (un punto menos que en la anterior consulta). Como tendencia muy preocupante sí se apunta que dos tercios de los europeos consideran que su voz no cuenta en la UE. A pesar de todo, los europeos siguen considerando mayoritariamente que la UE es una buena idea. Solo el 33 % contesta que su país encararía mejor el futuro fuera de la UE, frente al 56 % que lo rechaza, aunque hay dos países en los que gana el sí a la salida de la Unión: Chipre y Reino Unido.

Principales preocupaciones de los europeos

El desempleo sigue siendo la principal preocupación de los europeos, aunque ha perdido algo de peso respecto a Eurobarómetros anteriores (49 %, - 2 puntos). Le siguen la situación económica (33 %), la subida de los precios (20 %) y la deuda pública (14 %). A nivel nacional, el desempleo es la cuestión más mencionada en veintiún países, mientras que la situación económica es la principal preocupación en Holanda y Rumania, y la inflación en Estonia, Lituania y Alemania. Es muy destacable que en prácticamente todos los países de la UE, al menos una de las tres preocupaciones principales está relacionada con la economía.

Los europeos y la situación económica

En la valoración de la situación actual se observa una evolución positiva de las percepciones en cuanto a la situación económica a nivel nacional: un aumento de cinco puntos para la valoración

positiva de la situación a nivel nacional de manera agregada para el conjunto de la UE, y de siete puntos con respecto a la UE como zona. Así, la proporción de ciudadanos europeos que consideran que la situación actual de sus economías nacionales es buena ha superado el 30 % por primera vez desde 2007. No obstante, las disparidades en las valoraciones con respecto a esta cuestión son muy notables si comparamos los resultados obtenidos en ciertos países (un 85 % de los suecos frente a un 2 % de los griegos). En cualquier caso, el número de encuestados que consideran que la situación económica de sus países es buena va en aumento.

La crisis y Europa 2020

Si analizamos el apoyo a la unión económica y monetaria y al euro, un 52 % de los ciudadanos encuestados lo apoya, mientras que un 41 % se decanta por la opción contraria.

Respecto al impacto de la crisis en el empleo, la mitad de los encuestados sigue pensando que “lo peor está por venir”, pero el repunte de las opiniones optimistas es notable (un 40 %, un aumento de cuatro puntos). A nivel nacional, en ocho EE. MM. la mayoría de la población piensa que el impacto negativo de la crisis en el mercado laboral ha llegado a un punto de inflexión. Sin embargo, la opinión de que *lo peor está por llegar* es mayoritaria en dieciséis EE. MM. Respecto al nivel más eficaz para combatir la crisis, la UE sigue considerándose el actor mejor situado (22 %). La UE comparte la primera posición con los Gobiernos nacionales, actor que ha ganado un poco de protagonismo en esta cuestión (22 %, + 1), seguidos de lejos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (13 %) y el G-20 (12 %). Además, el 90 % cree que los EE. MM. deben trabajar juntos para hacer frente a la cri-

sis (frente a un 7 % que opina lo contrario) y esta percepción es mayoritaria en todos los países.

En relación a la percepción sobre la importancia de las iniciativas de la Estrategia Europa 2020, podemos observar la importancia que conceden los europeos a las distintas iniciativas. Un 81 % de los encuestados considera muy importante la iniciativa “ayudar a los pobres y a quienes sufren exclusión social para que puedan gozar de una participación activa en la sociedad”.

Ciudadanía europea

Cerca de un 60 % de los europeos se sienten ciudadanos de la UE. No obstante, un importante 40 % considera justamente lo contrario. Estos porcentajes han variado en tres puntos (- 3 y + 3, respectivamente) desde la anterior consulta. A nivel nacional, en veintitrés EE. MM. amplias mayorías se sienten ciudadanas de la UE. Como indicador preocupante encontramos que la mayoría de los europeos encuestados siguen afirmando desconocer sus derechos como ciudadanos europeos (el 55 %, lo que supone un incremento de dos puntos). Finalmente, dos cuestiones siguen dominando, a ojos de los ciudadanos, los dos primeros puestos en la jerarquía relativa a los mayores logros de la UE: “libre movimiento de personas, bienes y servicios” (57 %) y “mantenimiento de la paz entre los EE. MM.” (53 %).

La elección indirecta del presidente de la Comisión Europea y su alcance

Del lado de las grandes fuerzas políticas *pro-UE* concurrentes a las elecciones, y como modo de

alentar la participación ciudadana, el lema de “esta vez es diferente” se ha sustentado en que la campaña electoral se llevaría a cabo en clave paneuropea, con programas comunes y con un candidato propio por parte de los partidos para presidir la CE, a presentar oficialmente a lo largo de febrero y marzo de 2014.

Este nuevo elemento se presentaba como un refuerzo sustancial de la legitimidad democrática del PE y la CE, y como el hecho clave que haría de estas elecciones las más “democráticas” de su historia. Se trata, en efecto, de un avance real que otorga al PE un papel determinante que antes del Tratado no tenía, y que, pese a no constituir la preocupación central por parte de la mayoría, sin embargo aparecía identificado por la Comisión como un importante incentivo para el voto, en la Comunicación mencionada más arriba.

La idea tiene varios precedentes. Ya aparecía en el Informe de mayo de 2010 del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (capítulo “La UE y sus ciudadanos”), que proponía la elección del presidente de la Comisión por el PE a través una lista paneuropea. También el presidente de la Comisión, Durao Barroso, en su *Discurso sobre el Estado de la Unión* de 2012, proponía esta vía como una manera de profundizar en un debate genuinamente europeo. Por su parte, el PE emitía una Resolución el 22 de noviembre de 2012 urgiendo a los partidos políticos europeos a nominar candidatos para la presidencia de la Comisión.

Esto en cuanto a la dimensión más política de esta iniciativa. Respecto a su aspecto jurídico y procedimental, el Tratado de la Unión Europea (TUE), en su artículo 17 (7), establece estrictamente que la elección del presidente de la Comisión la hará estrechamente el Consejo Europeo en consultas con el PE. En realidad, la elección del candidato del partido más votado

no está garantizada *ex ante* por el Tratado de Lisboa, pues este únicamente establece que los jefes de Estado y de Gobierno identificarán el partido con mayor número de escaños y requerirán a ese partido para formar una administración. En esta ocasión, los 28 miembros del Consejo, por mayoría cualificada, propondrán al PE un candidato a presidente de la Comisión a partir de los resultados, y a su vez el PE elegirá al candidato por la nueva mayoría resultante en la Eurocámara. Muy previsiblemente, dado que ningún grupo alcanzará la mayoría absoluta en mayo, se necesitarán los votos de al menos dos grupos de la Eurocámara. A partir de ahí pueden darse sucesivas propuestas mutuas si no se alcanza consenso a la primera. Por otro lado, podría pactarse entre los dos grupos mayoritarios un reparto de los dos candidatos más votados para la presidencia de la Comisión y la presidencia del Consejo, respectivamente. Así pues, antes de las elecciones existía la posibilidad, aunque remota, de que no saliera elegido el candidato del partido más votado (en cuyo caso las expectativas de muchos ciudadanos se verían frustradas *a posteriori*). A este respecto, resulta significativo que ningún Gobierno europeo, empezando por Alemania, se hubiera pronunciado sobre este punto aun en febrero de 2014.

Otra dificultad es si, incluso en el caso de que todo transcurra como es deseable, la elección indirecta del presidente de la Comisión por el PE producirá un cambio real (y no solo formal) en el funcionamiento “democrático” de la UE. En cualquier caso, en vísperas de las elecciones parecía claro que ello era condición necesaria, pero no la única, y menos aun suficiente, para satisfacer el doble objetivo que los partidos europeístas se habían fijado: incentivar la participación de la ciudadanía (y elevarla por encima del exiguo 43 % de 2009), y superar de manera

sustantiva el déficit democrático europeo. En efecto, la relevancia “real” en términos democráticos –y no meramente “formal”– de la elección indirecta del presidente de la Comisión, se mostrará siempre *a posteriori*, y dependerá en última instancia de al menos tres factores. Primero, la relación de fuerzas entre Gobiernos (empezando por el alemán) en el Consejo Europeo, en un doble eje, Norte-Sur, e ideológico (derecha-izquierda); y también del equilibrio de estos Gobiernos y los actores financieros (los mercados). Segundo, dependerá de si, con posterioridad a las elecciones, el PE se apropia de más competencias *de iure* o *de facto*, respecto a la Comisión y al Consejo; o de si más adelante el Parlamento es capaz de actuar como motor para una nueva Convención. En tercer lugar, dependerá de si, en el interior de los EE. MM. –especialmente los del sur, España, Italia o Grecia– cunden efecto las reformas de regeneración democrática y de lucha contra la corrupción que están pendientes. A este respecto, la atención de la ciudadanía parecía dirigirse al inicio de 2014 más a estos tres factores mencionados, por lo que un refuerzo de la labor pedagógica parecía indispensable de cara a la campaña.

De cualquier manera, es importante que por primera vez exista una clara disposición en este asunto por parte de los partidos concurrentes a las elecciones al PE. Más si se tiene en cuenta el considerable peso político de los candidatos de las principales formaciones políticas en liza: Jean Claude Juncker (conservadores); Martin Schulz (socialistas); Guy Verhofstadt (liberales); Alexis Tsipras (izquierda radical) o Ska Keller y José Bové (Verdes). Indudablemente, una elección del presidente del ejecutivo comunitario donde la Eurocámara tenga una voz determinante supondría un notable avance por la vía de los hechos, aprovechando el marco jurídico-político que ofrece el Tratado de Lisboa.

Elecciones al Parlamento Europeo y la unión política: escenarios para 2014 y después

Una vez analizadas las expectativas de los ciudadanos y la idiosincrasia de las elecciones al PE de 2014, la cuestión ahora es: pasado el peor momento de riesgo de fractura del euro, ¿hasta dónde se puede llegar en el camino hacia la unión política, y de qué manera puede hacerse?

En este sentido, podemos distinguir varios escenarios posibles para la UE a partir de 2014. Dichos escenarios pueden variar en función de factores como los resultados electorales y la configuración del nuevo PE; la naturaleza y evolución de los distintos Gobiernos –en términos de sus relaciones mutuas, y de sus relaciones con las instituciones europeas–; y muy fundamentalmente la evolución de la economía europea, en especial los índices de desempleo y de bienestar. Con todas las reservas debidas, a modo tentativo puede avanzarse lo siguiente:

En relación a la configuración de un nuevo PE, a comienzos de 2014 los sondeos a escala europea y nacional apuntaban a una Eurocámara algo más fragmentada que la precedente. Los sondeos a nivel nacional apuntaban a que, en mayor o menor medida, los dos grandes partidos y sus grupos políticos respectivos, conservadores (PPE-GPP) y socialdemócratas (PSE-APSD), junto con los liberales (ALDE), los verdes (V-ALE), los nacionalistas moderados (Conservadores y Reformistas) y la Izquierda (IUE) conservarían una hegemonía de más de dos tercios de los escaños. Sin embargo, frente a ellos se sitúa una gama heterogénea de partidos al alza –populistas, nacionalistas, euroescépticos y eurófobos– hasta ahora agrupados en el Grupo de Europa de la Libertad y Democracia (ELD) y en los No-inscritos, y a partir de ahora posiblemente más disciplinados a la hora de votar en asuntos

concretos, y en convertir el Parlamento en una caja de resonancia de los debates nacionales. No es descartable además que, eventualmente, en asuntos muy concretos que impliquen una cesión de soberanía, partidos muy diversos de izquierda (por ejemplo el Syriza griego) o nacionalistas (Izquierda Unitaria) puedan votar en el mismo sentido que los anteriores.

Respecto a las perspectivas de participación (43 % en 2009) una abstención igual o mayor lanzaría un mensaje de desafección y de descontento de la ciudadanía. Pero al mismo tiempo, una participación significativamente superior podría deberse a un voto de castigo, el voto del descontento y de la *no-UE*, en cuyo caso tendríamos un PE más fragmentado aun. De cualquier modo, con independencia de la participación, a nivel europeo parece descartado un hundimiento de los dos grandes partidos (PPE-PSE) y del resto de partidos bisagra, por lo que la gobernabilidad de la Eurocámara y la renovación de cargos de las instituciones europeas quedaría fuera de peligro. Es más, podría darse la paradoja de que un incremento notable de euroescépticos y eurófobos sirviera de estímulo para alcanzar acuerdos más rápidamente entre los grupos mayoritarios. Lo que parece seguro, en cambio, es que, sea cual sea el resultado, las líneas de acción de la Eurocámara vendrán condicionadas por la relación con Berlín –el Gobierno de coalición CDU-SPD presidido por Merkel–, lo cual podría favorecer la formación de consensos sobre políticas económicas y sociales, o reformas institucionales.

Respecto a otros dos factores como la naturaleza y evolución de los distintos Gobiernos europeos, cabe aventurar tan solo la centralidad de Alemania, y los intentos de acercamiento de Francia; el riesgo permanente de colapso griego; la incierta evolución de España o Italia, en tanto retaguardias de la zona del euro; o la po-

sición de Reino Unido y el referéndum escocés. Respecto a la evolución de la economía europea, en el mejor de los casos, si se cumplen las expectativas del FMI y no varían las políticas, el crecimiento de la zona del euro no llegará a los dos dígitos durante la siguiente legislatura del PE. Es claro que una vuelta a la recesión posiblemente agudizaría la renacionalización y haría imposible un cambio de rumbo institucional; pero, al mismo tiempo, una recuperación tampoco garantiza ese giro.

Con estas premisas, la cuestión fundamental es si los avances en materia de gobernanza económica que tuvieron lugar en 2013 podrán reconducirse en la dirección de una unión política cuasifederal o confederal. El célebre informe de Van Rompuy, Durao Barroso, Draghi y Juncker de diciembre de 2012 no solo apostaba por un incremento exponencial de la gobernanza económica en la zona del euro –unión fiscal y bancaria– sino, lo que es más importante, establecía en su último apartado en el horizonte una unión política a manera de piedra angular de todo el proceso de integración europea. Son muchas las combinaciones posibles, pero se puede especular al menos con tres escenarios-tipo muy básicos, de menor a mayor sintonía con la opción más federalizante. A continuación señalamos brevemente los rasgos principales de los dos primeros, deteniéndonos con más detalle en la tercera opción, más integracionista y más acorde con las recomendaciones contenidas en el último apartado de este Informe.

Deriva renacionalizadora: estancamiento y ruptura

Un escenario negativo de posible retroceso para la UE vendría dado por alguno de los dos elementos siguientes, o por la constelación de ambos.

Primero, un mal resultado en las elecciones al PE, con fuerte abstención y ascenso notable –por encima del 20 % del total– de los partidos de la anti-UE (Frente Nacional, Partido de la Verdad, UKIP, Liga Norte, o Amanecer Dorado). Estos partidos utilizarían la Eurocámara como caja de resonancia de sus agendas domésticas en un contexto de riesgo de recaída de las economías. En este escenario, las elecciones al PE no tendrían el efecto buscado de revulsivo para más y mejor Europa sino de retroceso, pues, paradójicamente, introducirían un caballo de Troya muy difícil de sacar que la erosionaría desde dentro. Segundo, un enrocamiento de la posición del gobierno de Merkel en Alemania como reacción a un estancamiento económico a nivel europeo: política económica de austeridad y control, sin acompañarla de mecanismos de solidaridad (transferencias o inversiones del Banco Europeo de Inversiones); ralentización de la unión bancaria; escaso efecto de las reformas; y tal vez un nuevo amago de salida de Grecia del euro.

La prolongación de las tensiones y asimetrías, tanto entre Norte y Sur –sea en términos de prima de riesgo, o doble rasero en el acceso al crédito o en supervisión bancaria–, como dentro de los países mismos más afectados por la crisis debido al aumento de la desigualdad y la exclusión, acentuaría las tendencias renacionalizadoras y podría llevar a una segunda oleada de descontento social y protestas. Simultáneamente, en ausencia de liderazgo europeísta, los Gobiernos de los principales socios de la UE desviarían su atención a la agenda doméstica, con el consiguiente bloqueo o ralentización de los avances institucionales en marcha (BCE, PE, Eurogrupo o reforma de los Tratados). Los mecanismos de unión fiscal continuarían vigentes (Semestre Europeo, Pacto Fiscal, Pacto por el euro), pero sin producir los resultados espera-

dos, mientras otras políticas se ralentizan por contagio: social, seguridad y defensa, energética, ambiental o ampliación. A su vez, todo ello conformaría un escenario turbulento donde el Reino Unido se mantendría distante y carente de incentivos para implicarse en la agenda comunitaria.

Unión asimétrica: Europa unigubernamental

Otro escenario posible a partir de las elecciones al PE es un cierto continuismo de la representación en la Eurocámara, con la hegemonía de las grandes familias políticas (conservadores, socialdemócratas, liberales) y una fragmentación menor de la esperada, con una representación de la *no-Europa* por debajo del 15 %. Este continuismo puede venir asociado a una mejora del Gobierno económico europeo, fundamentalmente por la vía de los acuerdos intergubernamentales en marcha, que continuarían imponiéndose sobre el método comunitario.

Este escenario configura *de facto* una “Europa alemana”, no tanto por un despertar del liderazgo germano como por la debilidad del resto: el eje franco-alemán continúa en reparación con una Francia debilitada y reacia a cambios institucionales; el Reino Unido, en riesgo de escisión de la UE; y la periferia española o italiana, en lenta recuperación. Respecto al período precedente, la diferencia vendría dada por lo siguiente. Primero, el compromiso germano por mantener el euro a flote, pero sin grandes cambios respecto al papel del BCE, la mutualización de la deuda o una baja inflación. Segundo, una mayor sensibilidad social, a results del Gobierno de coalición alemán (SPD-CDU), en materia de salario mínimo, pensiones o edad de jubilación. Estos avances podrían ser reclamados

por el resto de socios europeos y generar nuevas dinámicas. Tercero, el afianzamiento de la Europa “unigubernamental” (y no ya intergubernamental) con Alemania como el gran actor capaz de impulsar o vetar las grandes decisiones tanto para la zona del euro –política económica y social, unión fiscal, unión bancaria, reformas institucionales– como para fuera de ella: Reino Unido, el Este europeo o los candidatos a ingresar en la UE.

En un principio, este parece el escenario más probable, por cuanto en la historia más reciente se ha avanzado mucho por la vía de los acuerdos intergubernamentales impuestos por el Gobierno de Merkel. Sin embargo, hay elementos que pondrían seriamente en peligro su viabilidad. De un lado, este orden de cosas no estaría exento de una fuerte tensión *vis a vis* con las instituciones europeas, especialmente la Comisión, el Parlamento, el BCE o el Eurogrupo, los cuales, impulsados por las expectativas de renovación a resultas de las elecciones al PE, y debido a la relativa autonomía que han ido desarrollando a lo largo de la crisis, gradualmente reclamarán más margen de maniobra. De otro lado, la arquitectura europea se resentiría, pues esta *Unión asimétrica* conformaría no tanto una *Europa a varias velocidades (multi-speed Europe)* –donde un núcleo duro avanza por la “voluntad” o capacidad de algunos Estados, y ejerce una fuerza de arrastre de los demás– como una Europa donde unos pocos actores toman decisiones de políticas y reformas institucionales que afectan al primer, segundo y sucesivos círculos sin que estos apenas tengan capacidad de decisión o voz. Finalmente, este escenario no resuelve el déficit democrático de la Unión, que requiere nuevos y mejores contrapesos y una supervisión sin dobles estándares principalmente a cargo del PE. Una UE de esas características, con tensiones no resueltas entre

Norte-Sur y zona del euro-no euro llevaría a un nuevo bloqueo y, en último término, correría el riesgo de colapsar, por disfuncional.

De la *Europa alemana* a un nuevo federalismo

Un tercer escenario, como evolución del anterior, implica el “salto adelante” que reclaman los federalistas. Desde el excanciller alemán Joschka Fischer hasta el economista estadounidense Paul Krugman, pasando por los filósofos Jürgen Habermas y Ulrich Beck, o los políticos Jean Claude Juncker, Guy Verhofstadt, o el presidente del PE Martin Schulz, son muchos los que han resaltado la oportunidad de dar un “salto cualitativo” en la integración europea para refundar Europa y hacer de la UE un sujeto político. Pero ese sujeto político solo puede articularse dotando de una estructura federal o cuasifederal a los veintiocho EE. MM., y en base a una mejor democracia y rendición de cuentas.

A lo largo de 2013 las ambiciosas medidas propuestas por los Consejos Europeos de junio o diciembre de 2012 se vieron ralentizadas o rebajadas invariablemente de su planteamiento inicial. Por ejemplo, en la desvinculación de riesgo bancario y deuda soberana, el supervisor único, el fondo europeo anti-*shock*, el Tesoro común, o el control democrático. Tampoco ha ayudado el hecho de que Hollande y Merkel hayan lanzado señales equívocas y contradictorias a propósito de la unión fiscal, la unión política y la renegociación de los Tratados, proyectando de manera confusa dos visiones parciales e incompletas de un federalismo económico *versus* un federalismo político. Por ejemplo, el presidente francés se mostró partidario de un Tesoro europeo o de los eurobonos, pero no del control presupuestario y fiscal, o de la unión política

diseñados por Merkel. El Reino Unido de Cameron, por su parte, ha persistido en sus peticiones de renacionalización de políticas.

Sin embargo, las diversas propuestas y los avances en la dirección federal han funcionado como una de las hojas de ruta posibles. ¿Podrá el contexto europeo de la nueva legislatura que comienza en 2014 favorecer un planteamiento federalizante? Esta opción podría abrirse paso poco a poco si se dan varias circunstancias de manera simultánea. Una es que, como consecuencia de la intensidad del proceso y de sus resultados, las elecciones al PE hicieran de revulsivo institucional y democrático. Aquí, paradójicamente, una fragmentación con ascenso amenazador de las fuerzas antiintegración podría llevar a una gran coalición de fuerzas proeuropeas. Otra es que se abra un periodo de cierta calma en los mercados y relativa mejoría económica que permita un replanteamiento político más ambicioso. Otra es que surjan contrapesos a la Europa unigubernamental, ya sea mediante una coalición transversal a varios EE. MM. (no solo los del sur) y a varias ideologías (conservadores, socialdemócratas, liberales, nacionalistas moderados).

Si se dan esas condiciones, al menos resulta posible especular con un escenario conducente hacia una unión política de tipo federal por alguna de las dos vías siguientes:

1. Para el conjunto de la UE-28. A su vez, podría hacerse de dos maneras. Una, mediante una nueva Convención, que tras un periodo constituyente fijara un nuevo Tratado europeo incorporando y profundizando los avances más recientes de la unión fiscal y la unión bancaria, y estableciera una nueva dinámica entre método comunitario e intergubernamentalismo. Otra, mediante un Tratado intergubernamental, con el objeto de evitar posibles bloqueos en la ratificación en los EE. MM.
2. Para los EE. MM. de la zona del euro exclusivamente. Aquí se trataría de avanzar hacia un nuevo Tratado, igualmente con las dos variantes anteriores (mini-Convención o acuerdo intergubernamental), pero en un proceso abierto para todo aquel Estado que lo solicite y cumpla unos requisitos. Es decir, una especie de federación o confederación de la zona del euro, fuera del Tratado de Lisboa.

Cada una de estas dos vías presenta múltiples ventajas e inconvenientes: mayor o menor cohesión política y económica; duración del proceso; riesgo de nuevas rupturas entre los EE. MM. (Reino Unido), o incluso retrocesos. Pero, sin pretender aquí detallar estos futuribles, parece claro que acotar el proceso en un primer momento a los 18 miembros de la zona del euro resultaría más realista y más fácil que poner 28 voluntades en común. Así, la secuencia podría comenzar con la formación de un grupo de vanguardia –zona del euro abierta al resto de países que se adhiriesen voluntariamente y que cumplieran unos requisitos– para redactar un nuevo Tratado que subsumiera los avances realizados desde el estallido de la crisis hasta el presente.

Pero, a diferencia de la anterior Convención de 2003, que daría lugar a la frustrada Constitución Europea, esta vez el proceso debería estructurarse muy cuidadosamente, en términos de calendario, actores y contenidos a tratar. Muy especialmente, se tendría que abrir a la participación activa no solo de los representantes políticos (las élites), sino también de la sociedad civil paneuropea, estableciendo como objetivo central la articulación de una verdadera democracia transnacional. Una Convención abierta y transparente a la ciudadanía podría facilitar que, para agilizar el proceso y evitar interferencias, se acuerde llevar a cabo las ratificaciones nacionales de cada país de la zona del euro

por vías diferentes a las del referéndum vinculante. Otra opción sería refrendar el nuevo tratado en una única consulta a nivel europeo. Es muy importante, además, que el núcleo duro de países dispuestos a dotarse con un nuevo Tratado disponga de mecanismos flexibles de incorporación de candidatos del área no-euro, así como de consultas permanentes en asuntos clave que les afecten: financieros, bancarios, fiscales, de política exterior y de seguridad, energéticos, migratorios. En definitiva, una unión política en el núcleo duro lo suficientemente atractiva como para actuar de imán para el resto.

Para concluir, cabe especular acerca de cómo sería ese *nuevo federalismo* posible. Parece claro que habría de ser diferente del de los *padres*

fundadores –Monnet, Schumann o Delors– pues su naturaleza *tecnocrática* ya no sería aceptable para los ciudadanos. Pero también diferente al de una *supernación* al modo de los *Estados Unidos de Europa*, pues no existe un *demos* propiamente europeo ni se dan las condiciones para un gran acto constituyente similar al que dio origen a EE. UU. en 1776. En todo caso, la crisis ha puesto las bases para un híbrido único, en proceso continuo, entre confederal y federal, de soberanías solapadas, múltiples identidades y múltiples niveles de gobierno; pero con instituciones e instrumentos que centralicen funciones indispensables para avanzar en una misma dirección y ocupar el peso global que le corresponde a la UE.

Recomendaciones

Recomendaciones

Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas

Como culminación de este Informe 2013, queremos ofrecer una serie de recomendaciones generales, que han sido debatidas por el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas¹.

Democracia europea

1. Para mejorar la legitimidad democrática de la Unión Europea (UE), una vez constituido el Parlamento Europeo (PE), el Presidente del Consejo Europeo deberá realizar consultas formales con los líderes de los grupos parlamentarios y presentar después al Consejo Europeo el nombre del candidato a presidente de la Comisión –que deberá coincidir con el candidato del grupo más votado– para su investidura por el PE.
2. El Consejo Europeo ha de volver a poner en vigor, antes de la constitución de la nueva Comisión, la reducción del número de Comisarios a dos tercios de los Estados Miembros (EE. MM.), tal como está previsto en el artículo 17.5. del Tratado de la UE.

Se deberá pedir a los EE. MM. a los que corresponda tener Comisario en cada rotación una terna, de la que el presidente electo de la Comisión pueda elegir a un candidato a presentar al Consejo Europeo y, una vez aceptada por este, al PE.

¹ El Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas está compuesto por: Diego López Garrido (Presidente), José Luis Escario, Nicolás Sartorius, Juan Moscoso, Carlos Carneiro, Vicente Palacio, Manuel de la Rocha Vázquez, José Candela, Jesús Ruiz-Huerta, Enrique Ayala, Carlos Closa, José Manuel Albares, María Muñiz, Emilio Ontiveros, María Joao Rodrigues, Francisco Aldecoa, Soledad Gallego, Irune Aguirrezábal, Josep Borrell y Xavier Vidal-Folch. En las reuniones del Consejo han participado como invitados permanentes: Michael Ehrke, delegado en España de la Friedrich-Ebert-Stiftung, y María Pallares, coordinadora de programas de la misma organización.

3. Hay que habilitar al presidente de la Comisión para presentar propuestas al Consejo Europeo sobre el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
4. Cuando se produzca la primera modificación de los Tratados, habría que incluir la posibilidad por el PE de votar una moción de censura constructiva sobre el Presidente de la Comisión, por mayoría cualificada.
5. Para mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones, el Consejo Europeo ha de aprobar las grandes orientaciones políticas de la Unión evitando tomar decisiones de carácter ejecutivo en aplicación de los Tratados, excepto en asuntos que tengan un carácter exclusivamente intergubernamental. Debe asumir progresivamente un papel similar al de un jefe de Estado colectivo, dejando el poder ejecutivo en manos de la Comisión y el legislativo en el dúo PE-Consejo.
6. Conviene otorgar al PE la iniciativa legislativa plena, independiente de la Comisión, e instituir un formato del PE solo con representantes de los EE. MM. de la zona del euro para tratar de los asuntos relativos a la moneda única.
7. Han de arbitrase procedimientos ágiles y resolutorios para sancionar las violaciones de la Carta de Derechos Fundamentales, potenciando el trabajo de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, y se involucrará al Tribunal de Justicia y al PE cuando sea necesario para garantizar la inviolabilidad de los principios democráticos en los EE. MM.

Las ciudadanas y ciudadanos europeos

8. Hay que otorgar un particular énfasis a la integración política de los ciudadanos que se encuentran en otros países europeos distintos al suyo. A fin de dar un nuevo impulso a la dimensión participativa de la ciudadanía europea, ha de concederse el derecho a votar en elecciones generales a los ciudadanos europeos que hayan residido legalmente cinco años en un país de la Unión inmediatamente antes del momento de la votación, manteniendo el derecho de voto en las elecciones de su país de origen. Cada Estado miembro ha de modificar en ese sentido su legislación electoral.
9. A partir de dos años de trabajo en un país de la UE distinto al originario, el trabajador debe tener derecho a buscar un nuevo empleo durante seis meses si ha perdido el suyo, e indefinidamente si ha trabajado cinco o más años. Este es el modo de crear un mercado laboral europeo único paralelo al mercado único de bienes y servicios; y de consolidar una verdadera libertad de circulación de las personas.

10. La Unión debe impulsar una campaña transnacional para combatir la violencia contra la mujer y contra los niños, promoviendo una reforma en los códigos penales, para que, en supuesto de especial gravedad, la agresión o maltrato sea considerado un delito de terrorismo. El objetivo del maltratador es producir terror en la víctima.
11. La Unión debe revisar el esquema de funcionamiento de la *Iniciativa ciudadana europea* de forma que sea más eficaz y atractiva para los ciudadanos europeos, en concreto posibilitando la presentación directa y la defensa de la iniciativa ciudadana ante el PE, sin tener que pasar por la Comisión.
12. Se deberá lanzar periódicamente una campaña divulgativa en todos los EE. MM. para dar a conocer mejor la actividad de las instituciones comunitarias, cómo funcionan los mecanismos de decisión y las ventajas que tiene para los ciudadanos su pertenencia a la UE.
13. La Comisión y, en su caso, el PE deberán establecer mecanismos de participación y consulta ciudadana, a través de las nuevas tecnologías de la comunicación, en temas de trascendencia para la vida de los europeos.

Políticas de inmigración

14. Hay que incrementar hasta el 0,7% del producto interior bruto la ayuda al desarrollo en los países de origen de las migraciones con el objeto de que sus nacionales puedan encontrar un medio de vida en ellos, y no se vean obligados a emigrar por razones económicas.
15. Hay que poner los medios necesarios, por parte de la UE, para construir, en los países de origen y tránsito, un sistema de gestión de las migraciones que no se centre en la contención policial de los movimientos migratorios, sino en la información, la formación, la atención social, la concesión de visados y la intervención de organizaciones no gubernamentales.
16. Se debe rechazar la colaboración policial de los países de origen o tránsito en el control de la migración irregular cuando no estén garantizados los comportamientos basados en el pleno respeto de los derechos humanos.
17. Hay que reforzar la lucha contra la trata de seres humanos en todos sus mecanismos: prevención, identificación de las víctimas, reparación, persecución de los tratantes, etc., atendiendo a los estándares que establece la Directiva de 5 de abril de 2011.

18. Deben abrirse vías de acceso a territorio europeo para los solicitantes de asilo. Especialmente, en situaciones de conflicto armado, han de existir canales migratorios para que las personas que huyen del conflicto puedan llegar a la UE. Hay que desarrollar, por otra parte, la política de reasentamiento de refugiados, ampliando notablemente la admisión de estos por parte de los EE. MM. de la UE.
19. Hemos de recomendar que los EE. MM. suscriban la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que está en vigor desde el 1 de julio de 2003.
20. Hay que establecer un Presupuesto de la UE en apoyo a los países fronterizos dentro del territorio de la Unión, para así compartir solidariamente la carga de la política migratoria, que hoy soportan en solitario países como España, Italia, Grecia o Malta.

Políticas de crecimiento y empleo

21. Las instituciones europeas deben impulsar las políticas económicas que den prioridad real al crecimiento económico y la creación de empleo, especialmente en aquellos EE. MM. en los que existe más paro. Para ello deberán promover el crecimiento de la economía productiva mediante políticas expansivas por parte del Banco Central Europeo (BCE) y de los EE. MM. con mejor situación económica, y lanzar un programa de inversión masiva, un auténtico *Plan Marshall* intraeuropeo, dirigido sobre todo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y a promover el I+D+i, incluyendo un ambicioso plan de infraestructuras europeas, y un programa subvencionado de formación de empresas.
22. En la coyuntura actual de muy baja inflación y estancamiento económico, el BCE tendría que seguir la estela de otros bancos centrales y recurrir a medidas no convencionales para incentivar el crédito, como cargar intereses sobre los depósitos bancarios en el BCE, establecer objetivos de préstamo, o incluso la compra directa de activos a los bancos condicionada al aumento de créditos a particulares y PYMES, que son las que crean más empleo en Europa.
23. El acuerdo sobre la unión bancaria alcanzado en marzo de 2014, aunque positivo, es claramente insuficiente y está lejos de las necesidades reales de la zona del euro. Es necesario que se corrijan algunas de las deficiencias más notables: en particular, el Mecanismo Único de

Resolución debe ser integrado en la arquitectura europea, contar con un proceso de decisión rápido y libre de interferencias políticas, y el periodo de creación y mutualización del Fondo Único de Resolución debe ser reducido, y dotado de un acceso claro a los fondos del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

24. La próxima legislatura europea 2014-2020, tras las elecciones de mayo de 2014, tendría que suponer la culminación de la arquitectura económica y monetaria europea, que implique la creación de un verdadero tesoro europeo, con capacidad de emitir a medio plazo eurobonos; un Eurogrupo fortalecido con un presidente a tiempo completo y un presupuesto adicional para la zona del euro, con una auténtica fiscalidad europea, como el impuesto de transacciones financieras, que debe extenderse a todos los países de la unión monetaria, y una política europea de lucha contra el enorme fraude fiscal que paraliza y degrada el Estado de Bienestar.

Modelo social europeo

25. Es necesaria la definición de un modelo de desarrollo sostenible más firme, inducido por los salarios y la demanda, que esté orientado a garantizar los salarios reales y a explotar al máximo el margen de maniobra que brinda la productividad. En los países del este y el sur de Europa debe detenerse el continuo descenso de los salarios reales y volver a una senda salarial que permita un crecimiento de la demanda privada.
26. Para poder establecer una política salarial alternativa en Europa es necesaria una garantía institucional que no se base en la destrucción, sino en el fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de negociación colectiva sectoriales y suprasectoriales, como se reclama desde la Organización Internacional del Trabajo.
27. Proponemos crear un seguro de desempleo en la zona del euro, complementario del nacional, ante choques asimétricos.
28. Debe establecerse un salario mínimo interprofesional europeo, proporcionado a las condiciones económicas de cada país, con igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.
29. Hay que revisar los procedimientos de los instrumentos existentes del diálogo social europeo –en particular de la Cumbre Social tripartita y del Diálogo macroeconómico del alto nivel– para hacerlos más efectivos y promover la restauración del valor de la negociación colectiva y del diálogo social en los ámbitos nacionales afectados.

30. Sería muy necesaria una acción específica urgente para acercarse al objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020. Una de las vías sería incrementar sustancialmente los recursos del Programa Progress y buscar su aplicación afectiva en los Estados más necesitados con la participación de los interlocutores y las organizaciones de la sociedad civil.

Tras las elecciones al Parlamento Europeo

31. Tras las elecciones al PE de mayo, y una vez configuradas las principales formaciones en la Eurocámara y las posibles alianzas, se debería convocar un gran pacto político parlamentario para fomentar políticas de crecimiento y de cohesión social en Europa, estableciendo las líneas principales de equilibrio entre Estados en base a los principios de responsabilidad y solidaridad.
Asimismo, deberá establecerse desde el PE un diálogo articulado con representaciones del mundo de la información sobre los obstáculos a la comunicación en relación con el proceso de construcción europea, y los posibles mecanismos para atenuarlos.
32. Proponemos convocar una Convención Europea, como germen de una legitimidad renovada, para fijar una nueva dinámica entre método comunitario e intergubernamentalismo, planteándose las reformas de los Tratados necesarias en dirección a una Unión Política federal. Esta nueva Convención debería integrar a los representantes políticos nacionales y europeos, teniendo como objetivo central la articulación de una verdadera democracia transnacional, abierta a la sociedad civil paneuropea.
Los acuerdos resultantes de las deliberaciones de la nueva Convención habrán de ratificarse a nivel europeo.
33. Para futuras elecciones al PE, los partidos políticos deberían confeccionar listas para toda la UE, y no solo nacionales como hasta ahora. Lo anterior daría una mayor legitimidad europea a los eurodiputados y obligaría a los partidos políticos a plantear una campaña en clave europea. La legitimidad europea se vería aún más reforzada si la elección se celebrase en todos los países de la UE el mismo día.

Apéndice biográfico

José Manuel Albares es diplomático. Actualmente es Subdirector General de África Subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Anteriormente, ha sido Cónsul de España en Colombia y ha estado destinado en la Representación Permanente de España ante la OCDE en París. En su destino en la OCDE fue elegido Vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También ha desempeñado los puestos de Director General para África en funciones y de Jefe del Departamento de Cooperación con África Subsahariana en la AECID. Ha publicado varios estudios sobre política exterior y acción exterior, así como numerosos artículos en prensa sobre los mismos temas. Ha sido profesor invitado en varias universidades españolas, norteamericanas y en el Instituto de Estudios Políticos (Sciences-Po) de París. Es Licenciado en Derecho y Diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Deusto. Asimismo, es diplomado del Curso de Defensa Nacional (CESEDEN).

Francisco Aldecoa es Catedrático de Relaciones internacionales en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (2000), y anteriormente lo fue en la Universidad del País Vasco (1990). Titular de la Cátedra Jean Monnet

de la Comisión Europea desde 1994. Doctor Honoris Causa por la Universidad de Bucarest en 2009. Discípulo del profesor Antonio Truyol y Serra (es codirector del Centro de Excelencia de la Universidad Complutense que lleva su nombre), es conocido en España por ser uno de los teóricos académicos sobre el proceso de construcción de la Europa Comunitaria. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid desde mayo de 2002 hasta mayo de 2010. Ha ocupado también la Presidencia de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales desde 2005 hasta 2009. Actualmente, es Director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid.

José Candela es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Trabaja para la Comisión Europea desde la adhesión de España a la CE. Fue miembro del gabinete del Vicepresidente de la Comisión Europea. Jefe de las Unidades de Gobernanza y de Aplicación del Derecho comunitario en la Secretaría General de la Comisión Europea. Coautor del *Libro Blanco de la Comisión Europea* sobre la gobernanza europea. Consejero en la Secretaría General de la Comisión Europea y Asesor ejecutivo en el gabinete del Secretario de Estado español para la UE. También es Profesor Titular de Filosofía

del Derecho, Moral y Política en la Universidad Complutense de Madrid.

Carlos Carnero (Madrid, 1961) es Director Gerente de la Fundación Alternativas. Ha sido eurodiputado (1994-2009), embajador de España en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea (2009-2012) y Vicepresidente del Partido Socialista Europeo (2006-2009). Fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Ha escrito en colaboración varios libros: *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, *Manual de Instrucciones de la Constitución Europea*, *Europa en la encrucijada*, *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior* y *Gobernanza económica de la Unión Europea y salida de la crisis*. Diplomado Universitario en Turismo, es profesor invitado en los masters en UE y en Relaciones Internacionales de la Universidad CEU-San Pablo y ha dirigido diversos cursos de verano sobre la UE en la Universidad Complutense de Madrid. Es articulista habitual en diversos medios de comunicación. Por su labor europea y de política exterior ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo.

Carlos Closa es Profesor de Investigación del CSIC. Es Doctor (Ph. D.) en Ciencia Política por la University of Hull (Reino Unido) (1993) y Master (Master of Arts) en European Integration and Cooperation (1990). Entre 2004 y 2008 fue Subdirector General de Estudios e Investigación del CEPC (Ministerio de la Presidencia), y entre 2005 y 2009 fue miembro de la Comisión de Venecia para la Democracia a través del Derecho (Consejo de Europa) representando a España. Anteriormente, ha sido profesor titular en la Universidad de Zaragoza, profesor asociado de

la Universidad Complutense de Madrid; Pofesor Visitante del Colegio de Europa (Brujas) y, desde 1999, Profesor en el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG), de Madrid. Como investigador, ha sido Visiting Fellow en el Minda de Gunzburg Centre de Harvard University (2002) y Jean Monnet Fellow (1995-1996) y Salvador de Madariaga Fellow (2004) en el Instituto Universitario Europeo (IUE, Florencia), y Emile Noël Fellow en la New York University (NYU). Actualmente, es Part Time Proffesor en el Global Governance Programme del IUE.

José Enrique de Ayala. General de Brigada del Ejército retirado. Diplomado en Relaciones Internacionales por el Centro de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea (UE), ha escrito durante siete años una sección fija titulada “Carta de Europa” en la revista *Política Exterior*, y colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Forma parte del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

Manuel de la Rocha Vázquez nació en Madrid en 1972. En 1995 se licenció en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid, en 1996 logró su Magister en Estudios Superiores Iberoamericanos y en 2000 obtuvo el Master en Política Económica por la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha trabajado en varias organizaciones internacionales, incluyendo la Comisión Europea, el Banco de Desarrollo Africano y el Banco Mundial. Desde 2000 hasta 2007 trabajó como consultor económico en el departamento de Reducción de la Pobreza y Política Económica del Banco Mundial, los tres últimos años desde su

oficina en Nairobi, Kenia. Entre 2007 y 2010 fue asesor del Director de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En la actualidad trabaja como Economista en el Departamento de Project Finance de la Sociedad Estatal Expansión Exterior. Tiene una amplia labor de investigación y ha publicado numerosos artículos e informes sobre políticas de desarrollo, crisis del euro y economía internacional. Actualmente, es Coordinador del Panel de Economía Internacional y de África Subsahariana de la Fundación Alternativas. Es miembro fundador de la asociación Economistas Frente a la Crisis y del colectivo Líneas Rojas.

F. Javier Doz Orrit. Matemático, profesor de secundaria en la educación pública y sindicalista. Ha sido Secretario General de la Federación de Enseñanza de CC. OO. (1977-1989), miembro del Consejo Social de la Universidad Complutense de Madrid (1986-1991) y del Consejo Escolar del Estado (1986-1991). Diputado de la Asamblea Parlamentaria de la Comunidad de Madrid por IU (1991-1995) participando en distintas responsabilidades en educación, economía y empleo. Miembro de la Comisión Ejecutiva y del Secretariado de CC. OO. desde 1997 hasta 2013. De 1997 a 2000 fue secretario de comunicación. De 2000 a febrero de 2013 fue secretario de internacional. En este periodo ha sido miembro del Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), del Consejo General de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) (2000-2006) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI) (2006-2013). En la actualidad es adjunto para la Presidencia de la CES de la Secretaría General de CC OO. Ha publicado numerosos artículos sobre diversos te-

mas relacionados con la educación y la formación profesional, la financiación de la enseñanza y las relaciones entre economía y educación, política industrial, sindicalismo, sindicalismo y globalización, instituciones internacionales, y sobre cuestiones económicas, políticas, laborales y sindicales europeas.

Michael Ehrke es el actual representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Madrid. Nace en 1950 en Hameln, Alemania, y estudia ciencias políticas y sociales en Hannover y en México D. F. Trabaja como investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México, el Centro de Estudios Educativos (CEE), también en México, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Hamburgo y el Centro de Investigación de la Fundación Friedrich Ebert en Bonn. Antes de ser nombrado en Madrid, dirigió las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Tokyo, Budapest y Belgrado.

Ernst Hillebrand es el actual jefe del departamento de Análisis de Política Internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Berlín. Doctor en ciencias políticas, trabaja con la FES desde 1990. Su trabajo actual se centra en los cambios sociales, económicos y políticos en Europa y sus efectos en la izquierda europea. Recientemente ha editado el libro *Shaping a Different Europe* (Bonn, 2014), que reúne las contribuciones de líderes intelectuales progresistas sobre el futuro de la integración europea. Anteriormente a su actual puesto, dirigió el departamento de Europa Central y Oriental de la FES en Berlín así como varias oficinas de la misma en Europa (Francia y Reino Unido), Latinoamérica (Chile) y África (Camerún y Costa de Marfil). Ha publicado en varios periódicos y revistas internacionales, como *Le Débat*, *Prospect Magazine*, *Le Monde*, *Revue Internationale et Stratégique*,

Internationale Politik und Gesellschaft, Berliner Republik, Aus Politik und Zeitgeschichte, Frankfurter Hefte, Blätter für deutsche und internationale Politik, Tagesspiegel, TAZ, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Rundschau, Nueva Sociedad, La Nación, The Australian o Politique Economique.

Diego López Garrido preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. También es miembro del Comité Científico de la Foundation for European Progressive Studies (FEPS). Es diputado por Madrid, portavoz de Defensa del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados y miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (Vicepresidente del Grupo Especial Mediterráneo y Medio Oriente y Vicepresidente del Subcomité de Relaciones Económicas Transatlánticas). Es miembro del Comité Federal del PSOE. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008). Ha sido Secretario de Estado para la UE desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la Presidencia Española de la UE de 2010. Perteneció a la Convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Catedrático de Derecho Constitucional y economista, es autor de numerosos libros sobre Derechos Humanos, Economía, Política, Historia Contemporánea y Derecho Europeo. Colaborador habitual del diario *El País*.

Nicolás Sartorius. Abogado y periodista de profesión, es Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas y Director de su Observatorio de Política Exterior española (OPEX). Pasó varios años en la cárcel durante la dictadura franquista por su actividad política y sindical. Fue cofundador de las CC. OO. y diputado por

el PCE e Izquierda Unida durante varias legislaturas hasta 1993. Participó en las negociaciones sociales y políticas durante la Transición. Desde entonces se dedica a escribir. Colabora en periódicos como *El País*. 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*.

Miguel Pajares es doctor en Antropología Social por la Universidad de Barcelona y miembro del Grup de Recerca sobre Exclusió i Control Social (GRECS) de esta Universidad. Además, es profesor colaborador en Masters y postgrados de diversas universidades. Actualmente es presidente de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat. Entre los años 2000 y 2012 intervino como experto del Comité Económico y Social Europeo para la elaboración de dictámenes sobre inmigración y asilo. Entre los años 2000 y 2004 fue responsable de área de inmigración de centro de estudios de CC. OO. de Cataluña. De sus publicaciones, destacamos *La inmigración en España* (1998), Icaria, Barcelona; *Inmigración y Ciudadanía en Europa* (2000), Imserso, Madrid; *La integración ciudadana* (2005), Icaria, Barcelona; *Inmigrantes del Este* (2007), Icaria, Barcelona; *Inmigración y sindicatos en Europa* (2011), Icaria, Barcelona; *Cautivas* (2013), Plataforma Editorial, Barcelona. También ha sido autor de los informes sobre Inmigración y Mercado de Trabajo de los años 2007, 2008, 2009 y 2010, publicados por el Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, MTAS, Madrid).

Vicente Palacio es Doctor por la Universidad Complutense de Madrid y Director adjunto del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Ha dirigido y coordinado Informes para el grupo Socialista del Congreso, el Gabinete de Presidencia del Gobierno español, y el Ministerio de Exteriores y de Cooperación. Ha sido Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en Syracuse University (EE. UU.), y Visiting Fellow y Visiting Researcher en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EE. UU.). Es autor del libro *Sueños de Obama: EE. UU. y la primacía global* (en preparación), así como de decenas de análisis y artículos en medios especializados sobre política exterior española y de la UE, relaciones transatlánticas, y relaciones UE-América Latina. Colabora habitualmente con el diario *El País* y el canal de noticias CNN en español.

Domènec Ruiz Devesa. Socio director de Gobernia Consulting S.L., y especialista en política económica europea y sistema monetario internacional, asuntos sobre los que publica habitualmente artículos en prensa y revistas especializadas. Es licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III, en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, y Master en Relaciones Internacionales por la Johns Hopkins University, con especialidad en estudios europeos, y Diploma en Estudios Avanzados en Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible por la UNED. Ha sido consultor de varias organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Unión por el Mediterráneo, así como de consultoras internacionales como Oxford Policy Management y Family Health International, y de *think tanks* como la Fundación Alternativas, donde es miembro del panel de Economía Internacional y del Consejo de Asuntos Europeos, y de la Fun-

dación Sistema, donde es miembro del Consejo de Redacción de la revista *Temas para el Debate*. En 2011 trabajó como asesor del Ministro de la Presidencia. En la actualidad es presidente de la Unión de Europeístas y Federalistas de Madrid.

Thorsten Schulten es investigador senior en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut [WSI]) de la Fundación Hans Böckler (fundación estrechamente vinculada con los sindicatos alemanes). Estudió ciencias políticas, economía y sociología en la Universidad de Marburg y es doctor en ciencias políticas. Ha participado en varios proyectos europeos de investigación sobre la evolución de los salarios, la negociación colectiva y las relaciones laborales. En la actualidad, sus trabajos se centran en la investigación del impacto de la nueva gobernanza económica europea en los sistemas nacionales de relaciones industriales en Europa.

Xavier Vidal-Folch es periodista, licenciado en Derecho, Historia Contemporánea y Ciencias de la Información. Columnista en *El País* sobre temas de economía y asuntos europeos, es también editor de *Los Catalanes y el poder* y autor de *¿Cataluña independiente?* Fue presidente del World Editors Forum y fundador y primer presidente de la Global Editors Network. Le otorgaron los premios Salvador de Madariaga, Ortega y Gasset, Joan Sardà y Francisco Cerecedo de periodismo europeo.

Cristina Daniela Vintila es contratada JAE-Predoc en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Es Master en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid, licenciada en Relaciones Internacionales y Estudios Europeos por la Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos

(Rumanía) y licenciada en Derecho por la Universidad Spiru Haret (Rumanía). Vintila ha realizado estancias de investigación en el Instituto Universitario Europeo (Italia) y en la Universidad de Edimburgo (Reino Unido). Su tesis analiza la práctica política de la ciudadanía europea en el ámbito electoral, mediante

un análisis comparado de las pautas de participación política de los extranjeros comunitarios en elecciones europeas y locales celebradas en varios países UE. Es la coautora del libro *La representación política de los inmigrantes en elecciones municipales. Un análisis empírico* (CIS, en prensa).

Acrónimos

- ABE:** Agencia Bancaria Europea.
- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- AFEM:** Asociación de Facultativos Especialistas de Madrid.
- AM:** Asociación de Movilidad.
- AR:** Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- Attac:** Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana.
- BCE:** Banco Central Europeo.
- BEI:** Banco Europeo de Inversiones.
- CC. OO.:** Comisiones Obreras.
- CDU:** *Christlich-Demokratische Union Deutschlands* (en español, Unión Demócrata Cristiana de Alemania).
- CE:** Comisión Europea.
- CES:** Confederación Europea de Sindicatos (en inglés, *European Trade Union Institute* o ETUI).
- CIA:** *Central Intelligence Agency* (en español, Agencia Central de Inteligencia).
- CIG:** Confederación Intersindical Galega.
- DF:** *Dansk Folkeparti* (en español, Partido Popular Danés).
- DGB:** *Deutscher Gewerkschaftsbund* (en español, Federación Alemana de Sindicatos).
- EASO:** *European Asylum Support Office* (en español, Oficina Europea de Apoyo al Asilo).
- ECOFIN:** Consejo de Ministros de Economía y Finanzas.
- EE. MM.:** Estados miembros.
- EE. UU.:** Estados Unidos de América.
- ELA:** *Eusko Langileen Alkartasuna* (en español, Solidaridad de los Trabajadores Vascos).
- EMSA:** *European Maritime Safety Agency* (en español, Agencia Europea de Seguridad Marítima).
- ETT:** Empresa de trabajo temporal.
- EUROSUR:** *European Border Surveillance System* (en español, Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras).
- FDP:** *Freie Demokratische Partei* (en español, Partido Democrático Liberal).
- FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- FN:** *Front National* (en español, Frente Nacional).
- FPÖ:** *Freiheitliche Partei Österreichs* (en español, Partido de la Libertad de Austria).
- Frontex:** Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión.
- FSE:** Foro Social Europeo.
- GAMM:** *Global Approach to Migration and Mobility* (en español, Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de la UE).
- GEW:** *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* (en español, Sindicato de Educación y Ciencia).
- IGMetall:** *Industriegewerkschaft Metall* (en español, Unión Industrial de Trabajadores del Metal).
- IPC:** Índice de precios de consumo.
- ISA:** *Interoperability Solutions for European Public Administrations* (en español, Soluciones de Interoperabilidad para las Administraciones Públicas).
- ITF:** Impuesto a las transacciones financieras.
- JAI:** Justicia y Asuntos de Interior.
- LN:** *Lega Nord* (en español, La Liga Norte).
- LOMCE:** Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa.
- MAEC:** Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- MUR:** Mecanismo Único de Resolución.
- MUS:** Mecanismo Único de Supervisión.
- OIM:** Organización Internacional para las Migraciones.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.
ONG: Organización no gubernamental.
PAH: Plataforma de Afectados por la Hipoteca.
PE: Parlamento Europeo.
PEV: Política Europea de Vecindad.
PIB: Producto interior bruto.
PSDC: Política de Seguridad y Defensa Común.
PVV: *Partij voor de Vrijheid* (en español, Partido por la Libertad).
SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior.
SPD: *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (en español, Partido Socialdemócrata de Alemania).
TCFA: Tribunal Constitucional Federal Alemán.
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TTIP: *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (en español, Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión o ATCI).
UE: Unión Europea.
UEM: Unión económica y monetaria.
UGT: Unión General de Trabajadores.
UKIP: *United Kingdom Independence Party* (en español, Partido de la Independencia del Reino Unido).
USO: Unión Sindical Obrera.
VB: *Vlaams Belang* (en español, Interés Flamenco).
Verdi: *Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft* (en español, Sindicato Unido de Servicios).



Las ciudadanas y ciudadanos europeos gozan de los derechos y libertades que se proclaman en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A pesar de esta cobertura legal, lo cierto es que los ciudadanos europeos se sienten más europeos que ciudadanos. Como el presente Informe pone de relieve, hay un “déficit de ciudadanía europea”.

Los ciudadanos europeos creen que el modo en que mejor están es perteneciendo a la Unión. Lo pensamos los que estamos dentro y los muchos que están fuera solicitando entrar. Sin embargo, la devastadora crisis económica que se ha cernido sobre nuestras cabezas ha mostrado más nítidamente que nunca lo lejos que estamos de una democracia transnacional, y lo cerca que tenemos el funcionamiento oligárquico de la Unión.

La crudeza de la crisis, los efectos letales sobre la calidad de vida de los ciudadanos, paro, subempleo, pobreza, etc., sobre el modelo social europeo en definitiva, han expuesto a la luz la fragilidad y vulnerabilidad de la ciudadanía europea. Debemos reconocer que el ciudadano no se ha sentido defendido por la Unión. Más bien amenazado por la política de austeridad. No ha disfrutado de la solidaridad europea. Se han incrementado las desigualdades y asimetrías entre Norte y Sur, entre centro y periferia, y también en el interior de cada Estado. Ha continuado la trágica realidad de las decenas de miles de mujeres maltratadas por los terroristas de la violencia de género, sin que hubiera una fuerte y eficaz iniciativa desde Europa.

La crisis no ha extendido la democracia europea. La ha encogido. Porque los acuerdos económicos más decisivos para afrontar aquella (rescates, programas de ayuda a los bancos, objetivos de déficit) han obligado a intervenir en un plano protagonista a los ejecutivos nacionales, aunque el formato fuera comunitario.