

**REFLEXIONES CIUDADANAS SOBRE LA UE ANTE LAS  
ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2019**

**HERRITARREN EKARPENAK EUROPAR BATASUNARI  
BURUZ 2019KO EUROPAKO LEGEBILTZARREKO  
HAUTESKUNDEEN AURREAN**



**EuroBasque**

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

[www.eurobasque.eus](http://www.eurobasque.eus)



**REFLEXIONES CIUDADANAS SOBRE LA UE ANTE LAS  
ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2019**

HERRITARREN EKARPENAK EUOPAR BATASUNARI  
BURUZ 2019KO EUROPAKO LEGEBILTZARREKO  
HAUTESKUNDEEN AURREAN

**EuroBasque**

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

**[www.eurobasque.eus](http://www.eurobasque.eus)**

**Equipo organizador:**

Jose María González Zorrilla – Presidente de EuroBasque  
Joxerramon Bengoetxea Caballero – Secretario General de EuroBasque  
Iñigo Ocariz Gaubeca – Tesorero de EuroBasque  
Igor Filibi López – Vicepresidente de EuroBasque  
Lorena López de Lacalle – Vicepresidenta de EuroBasque  
Eusebio Cadenas Cordero – Vicepresidente de EuroBasque  
Iñigo Martínez Zatón – Vicepresidente de EuroBasque  
Carmelo Barrio Baroja – Vicepresidente de EuroBasque  
Beatriz Pérez de las Heras – Vocal de EuroBasque  
Maria Oianguren Idigoras – Vocal de EuroBasque  
Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria – Técnico de EuroBasque

## PRESENTACIÓN /AURKEZPENA

- 1. Todas y todos somos necesarios para impulsar una Unión Europea**  
*JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA, Presidente de EuroBasque* .....7
- 2. Aportaciones al debate sobre el futuro de Europa: hacia una Europa federal y social**  
*Consejo Vasco del Movimiento Europeo / Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua (EuroBasque)*... 11

## PARTE I. REFLEXIONES SOBRE EUROPA

- 3. LA UE EN EL MUNDO, EL TESORO PERDIDO DE LISBOA**  
*OLATZ ARRIETA BARANDIARAN*.....21
- 4. El “relato” de Europa**  
*JOXERRAMON BENGOTXEA CABALLERO* .....25
- 5. Europa: desde el pragmatismo a la ausencia de la tierra prometida**  
*ANDER GURRUTXAGA ABAD* .....29
- 6. Viejos dilemas y nuevos desafíos para la Unión Europea: Integración diferenciada, fatiga de integración y respeto a los valores democráticos**  
*MARIOLA URREA CORRES*.....33
- 7. Sobre la gobernanza neoliberal de la UE**  
*IÑIGO BULLAIN LÓPEZ* .....37
- 8. Sin democracias robustas no hay Unión Europea posible**  
*JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES* .....41
- 9. Estado de malestar**  
*DANIEL ÁLVAREZ LÓPEZ* .....45
- 10. Cuando seguir creyendo en la Unión Europea ya no parece (tan) fácil**  
*LEIRE ESCAJEDO SAN EPIFANIO* .....49
- 11. Euskadi y el reto de la gobernanza multinivel europea para las autoridades fiscales regionales**  
*MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ* .....53

## PARTE II: LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2019

- 12. ¿Qué nos jugamos en las elecciones europeas?**  
*PATXI ALDECOA LUZARRAGA* .....59
- 13. El Parlamento Europeo (1951-2019): de institución consultiva a colegislador, paradigma de una incipiente democracia trasnacional**  
*BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS*.....61
- 14. LA UNIÓN EUROPEA TRAS LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2019**  
*MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA* .....65

<b>15. Un acercamiento a la regulación europea y española de la circunscripción electoral al Parlamento Europeo</b>	
<i>MAITE ZELAIA GARAGARZA</i> .....	69
<b>16. El avance de la ultraderecha en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 y sus consecuencias en las políticas migratorias</b>	
<i>JOKIN ALBERDI BIDAGUREN</i> .....	73
<b>17. Hacia una democracia europea: las decisivas elecciones al Parlamento Europeo de 2019</b>	
<i>IGOR FILIBI LÓPEZ</i> .....	79
<b>18. La Europa de la novena legislatura: incertidumbres, retos y oportunidades</b>	
<i>AINHOA LASA LÓPEZ</i> .....	85
<b>19. Euskadi/Europa: Elecciones y retos en presencia</b>	
<i>JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO</i> .....	89
<b>20. En la Democracia no hay espectadores: La importancia de votar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo y su papel en la construcción del área social de la UE</b>	
<i>JONE ELIZONDO URRESTARAZU</i> .....	93
<b>21. Tres flechas para la Europa post 2020</b>	
<i>ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA</i> .....	99

### **PARTE III: POLÍTICAS EUROPEAS: SOSTENIBILIDAD, SEGURIDAD E IGUALDAD**

<b>22. La implementación de la gobernanza social como elemento de legitimación del proyecto europeo</b>	
<i>LAURA GÓMEZ URQUIJO</i> .....	105
<b>23. El modelo social europeo: ausencia de regulación comunitaria y viabilidad en un contexto adverso</b>	
<i>JAVIER BILBAO UBILLOS</i> .....	109
<b>24. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS AMBIENTAL GLOBAL</b>	
<i>XABIER EZEIZABARRENA SÁENZ</i> .....	113
<b>25. La relevante participación del Parlamento Europeo en la consecución del desarrollo sostenible y en la estrategia climática de la UE</b>	
<i>ASIER GARCÍA LUPIOLA</i> .....	117
<b>26. La política europea de igualdad de género</b>	
<i>IRATXE PEREA OZERIN</i> .....	121
<b>27. Hacia una seguridad y defensa integrada</b>	
<i>JOSE LUIS DE CASTRO RUANO</i> .....	125
<b>28. El espacio de libertad, seguridad y justicia en los programas electorales de 2014. Una visión retrospectiva proyectada al presente</b>	
<i>JOSÉ LUIS IRIARTE ÁNGEL</i> .....	131
<b>29. El incumplimiento del principio de solidaridad</b>	
<i>SIMONA SOBOTOVICOVA</i> .....	135
<b>30. Elecciones UE 2019 y política industrial europea para el Siglo XXI</b>	
<i>GUILLERMO DORRONSORO ARTABE</i> .....	139
<b>ANEXO I: “Zenbait ekarpen Europaren etorkizunari buruzko eztabaidari: Europa federal eta sozial baterantz”.</b>	
	145

# GUZTION ARTEAN SUSTATU BEHAR DUGU EUROPAR BATASUNA

## AURKEZPENA

*José María González Zorrilla, EuroBasqueko lehendakaria.*

2019ko maiatzaren 26an egingo dira Europako bederatzigarren hauteskundeak, eta Batasuneko herritarrek aukera izango dute Europako Parlamenturako ordezkariak aukeratzeko.

28 euskal adituren lanak biltzen dituen argitalpen honen bidez, ezagutzera eman nahi ditugu Europar Batasunaren (EB) eremuan lantzen ari diren gai nagusiak, Euskadiko herritarrek hurbilagoetik ezagut dezaten Europa eta, hartara, euskal gizarteak zeresan zein partaidetza handiagoa izan dezan Europaren etorkizunean. Halaber, EuroBasquek onartutako Zenbait ekarpen Europaren etorkizunari buruzko eztabaidari: Europa federal eta sozial baterantz izeneko gogoeta testua ere sartuta dago.

Europako azken hauteskundeak, 2014koak, inoiz aldi berean egindako nazioz haraindiko hauteskunde handienak izan ziren. Oraingoan jokoan dauden interesak ordukoak bezain garrantzitsuak dira. Botoaren bidez, euskal herritarrok datozen urteetan zer nolako Europa izango dugun erabakitzen lagunduko dugu; izan ere, Europa horrek hartuko dituen erabakiek eragin zuzena izango dute gure bizitzetan.

EuroBasquen, aurrerapen eta berrikuntza ikusgarri bezalako zazpi hamarkadaren lekuko izan gara. Gure bizimoduak, lanak, aisialdiak, harreman pertsonalek eta partaidetza politikoak muga asko gainditu dituzte, eta, gaur egun, globala, tokikoa eta birtuala denaren arteko interakzioa mundu konplexu eta kontraesanduna modelatzen ari da.

Era berean, suspertzen ari gara gure ereduaren ahultasunak agerian utzi dituen eta gure balioek egungo zailtasunen aurrean duten ahuldadea ere nabarmendu duen krisi ekonomikotik.

Euskal europazale aitzindarien ereduak erakusten digu Europa utopia bat dela oroz gain, ideal bat, konpromiso bat, balio eta printzipio demokratikoei eustea edozein motatako totalitarismoen aurrean. Kontrakotasun handiei aurre eginez, lehen euskal europazaleek adiskidetzearen, bakearen, askatasunaren, elkartasunaren eta demokraziaren alde egin zuten.

Europa batu eta federalaren alde lan egin zuten, hura iruditzen baitzitzaie Europako herri guztien artean anaitasuneko harremanak eta aniztasun kultural nahiz linguistikoarekiko errespetua sustatu zitzakeen proiektu bakarra.

Eskerrak eman nahi dizkiegu 70 urte hauetan zehar kooperazio, lankidetzeta eta elkartasun proiektu itxaropentsu honetan aktiboki parte hartu duten pertsona guztiei, pertsona anonimoak, haletako asko.

EBren arrakastak ezin konta ahalakoak dira, baina horietako batzuk ikusezin bihurtzeko arriskuan daude asalduzko mende honetan, non berriro agertu diren, Batasunaren bihotzean, jada gainditutzat jotzen genituen hainbat arrisku: arrazakeria, mugimendu populistak, alderdi xenofoboak eta adierazpen askatasuna mugatzen duten legeak.

Fenomeno horien atzean globalizazioari, immigrazioari eta pobretzeari begirako beldurra dago, eta, beldur horren aurrean, euskal europazaletasunaren aitzindariak erakutsi ziguten gure esentziak ez duela bizirik iraungo anaitasun, elkartasun eta duintasun hitzetan laburbil ditzakegun ideal utopikoei eta balio unibertsalei modu tinkoan atxikita ez bada.

Ezinbestekoa da utopiarri berriz heltzea, eta proiektu berri bat zehaztea, herritarren kezkek eta itxaropenak bilduko dituen eta haien beldurrei erantzuneko diena, ilusioz beteriko etorkizuna izan dezagun jomugatzat.

EuroBasquetik gizarte justiziaren alde, askatasunaren alde, demokraziaren alde, elkartasunaren alde eta aniztasunaren alde lanean jarraitzeko konpromisoa hartu dugu, eta Europa federala bultzatzeko. Asmo horri eutsi nahi diogu datozen urteetan ere, aurrekoetan egin dugun moduan. EuroBasquek lanean jarraituko du, ikuspegiak batzea eta gure herrialdetik Europaren eraikuntzan laguntzea helburutzat hartuta.

XXI. mendean, euskaldunok sustatu egin behar dugu, berriro ere, beldurren ordez itxaropenak eta erronka globalen ordez irtenbide komunitarioak ezartzeko gai izango den Europa.

Mundura irekitako Europa federala nahi dugu, herri babesgabeenei begira duen erantzukizuna onartuko duena eta oinarritzat izango duena europar herritartasuna, eta berretsi egin nahi dugu “Europako herrien artean gero eta lotura estuagoa” lortzearen aldeko apustua.

Gogora ekarri nahi nuke Agirre lehendakariaren aipu bat, adierazgarria iruditzen zaidana testuinguru honetan. Oparotasunari buruz mintzo da, begirada inklusiboa erabiliz. “Gua” ezin da desberdinkerian oinarrituta eraiki.

Europako errealitate plural eta anitza osatzen duten pertsonen eta Euskadiren moduko komunitate naturalei benetako protagonismoa emango dien Europa nahi dugu.

Izan ere, denok gara beharrezkoak Europar Batasuna bultzatzeko: sozialagoa, demokratikoagoa, herritarreko hurbilagoa, aniztasunarekin eta ingurumenarekin adeitsu izan dadin.

“Gizarte batek ezin badie lana bermatu lankidetzaren eta ahalegin pertsonalaren bidez beren premiak ase nahi dituzten pertsonen, gizarte hori ezin dut bidezkoztat jo. Hainbeste herrialde zibilizatutan milioika pertsona langabe egotea nahikoa argudio da ulertzeko pertsonen oso arrazoi sakon eta arrazoizkoengatik egiten dutela protesta.

Nire ustez, irabaziak ez dira ez bidezkoak, ez zilegiak, pertsona ororen oinarritzako premia horri erantzun ondoren izan ezean”.

Amaitzeko, eskerrak eman nahi dizkiet euskal erakundeei, 2019an EuroBasqueri emandako babesagatik: mila esker Eusko Legebiltzarrari, Eusko Jaurlaritzako Kanpo Ekintzako Zuzendaritza Nagusiari, Arabako Foru Aldundiari, Bizkaiko Foru Aldundiari eta Gipuzkoako Foru Aldundiari; horien guztien laguntzarik gabe, argitalpen hau ezinezkoa zatekeen.



# TODAS Y TODOS SOMOS NECESARIOS PARA IMPULSAR UNA UNIÓN EUROPEA

## PRESENTACIÓN

*José María González Zorrilla, presidente de EuroBasque.*

Las novenas elecciones europeas tendrán lugar el próximo 26 de mayo de 2019 y dotarán a la ciudadanía de la Unión de la oportunidad de elegir quien nos representará en el Parlamento Europeo.

Mediante esta publicación, que recoge los trabajos de 28 expertos y expertas vascas, queremos divulgar las principales cuestiones que se están tratando en la esfera de la Unión Europea (UE), al objeto de colaborar en acercar Europa a la ciudadanía de Euskadi y fomentar así el debate y la participación de la sociedad vasca en el futuro de Europa. También incluimos la reflexión que aprobamos en nuestra Asamblea General bajo el título "Aportaciones al debate sobre el futuro de Europa: Hacia una Europa federal y social".

Las últimas elecciones europeas de 2014 fueron las elecciones transnacionales más grandes que se han producido nunca al mismo tiempo. Esta vez los intereses en cuestión son tan relevantes como entonces. Mediante el voto, los ciudadanos y ciudadanas vascas podremos ayudar a decidir qué tipo de Europa tendremos en los próximos años, cuyas decisiones tendrán un impacto directo en nuestras vidas.

Desde EuroBasque hemos presenciado siete décadas de espectaculares avances e innovaciones. Nuestros modos de vida, trabajo, ocio, relaciones personales y participación política han traspasado múltiples fronteras, encontrándonos actualmente en un momento en el que la interacción de lo global, local y virtual está modelando un complejo y contradictorio mundo.

A su vez, estamos recuperándonos de una crisis económica que refleja las debilidades de nuestro modelo, y que pone también de manifiesto la debilidad de nuestros valores ante las dificultades actuales.

El ejemplo de los pioneros y pioneras europeístas vascas nos enseña que Europa es ante todo una utopía, un ideal, un compromiso, una resistencia en los valores y principios democráticos frente a cualquier tipo de totalitarismo. Frente a la gran adversidad que les tocó vivir, los primeros europeístas vascos optaron por la reconciliación, la paz, la libertad, la solidaridad y la democracia.

Trabajaron por la Europa unida y federal como único proyecto capaz de promover relaciones fraternas entre todos los pueblos europeos y el respeto a la diversidad cultural y lingüística.

Nuestro agradecimiento a todas las personas, muchas de ellas anónimas, que han participado activamente a lo largo de estos 70 años en este proyecto ilusionante de cooperación, colaboración y solidaridad.

Los éxitos de la UE son innumerables, pero algunos de ellos corren el peligro de convertirse en invisibles en este convulso siglo en el que vemos reaparecer, en el corazón de la Unión Europea, peligros que creíamos ya superados: racismo, movimientos populistas, partidos xenófobos, leyes que limitan la libertad de expresión.

Frente al miedo a la globalización, a la inmigración y al empobrecimiento que esconden dichos fenómenos, los pioneros del europeísmo vasco nos enseñaron que nuestra esencia sólo perdurará con una adhesión inquebrantable a los ideales utópicos y valores universales que podemos resumir en fraternidad, solidaridad y dignidad.

Es necesario recuperar la utopía, definir un nuevo proyecto que recoja las inquietudes y esperanzas de la ciudadanía y responda a sus temores, ofreciendo un horizonte ilusionante al que dirigirnos.

Desde EuroBasque, nos comprometemos a seguir trabajando por la justicia social, la libertad, la democracia, la solidaridad y la diversidad impulsando una Europa federal. En esta intención tenemos previsto perseverar en los próximos años, igual que en los precedentes. EuroBasque seguirá buscando sumar miradas, y contribuir desde nuestro País a la construcción europea.

En el siglo XXI los vascos debemos ser, de nuevo, impulsores de una Europa capaz de sustituir los miedos por esperanzas y los desafíos globales por soluciones comunitarias.

Deseamos una Europa federal abierta al mundo, que asuma su responsabilidad hacia los pueblos menos favorecidos y cuyo fundamento sea la ciudadanía europea y reafirmamos nuestra apuesta por una *“unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”*.

Queremos una Europa que otorgue un protagonismo real, tanto a las personas, como a las comunidades naturales que, como Euskadi conforman esa realidad plural y diversa que es Europa.

Efectivamente, todos y todas somos necesarios para impulsar una unión europea: más social. Más democrática. Más cercana a la ciudadanía. Más respetuosa con la diversidad y el medio ambiente

Quisiera recordar una cita del Lehendakari Aguirre, que me parece relevante en este contexto. Habla de la prosperidad, desde una mirada inclusiva. No se puede construir el “nosotros” desde la desigualdad.

*“Yo no puedo concebir justa la sociedad que no puede garantizar el trabajo de las personas que quieren cubrir sus necesidades con su cooperación y su esfuerzo personal. La presencia de tantos millones de personas desocupadas en tantos pueblos civilizados es un argumento que no necesita de mayores explicaciones para hacernos comprender que algo muy profundo y razonable mueve las protestas de las personas.*

*Yo sostengo que no es justa ni lícita la ganancia sino después que toda esta necesidad elemental de todas las personas haya sido atendida”.*

Para finalizar, quisiera agradecer el apoyo que han concedido las instituciones vascas a EuroBasque en 2019: Parlamento Vasco, Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa, sin cuya colaboración esta publicación no hubiera sido posible.

# APORTACIONES AL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: HACIA UNA EUROPA FEDERAL Y SOCIAL

EuroBasque (Consejo Vasco del Movimiento Europeo)

## Resumen ejecutivo

A comienzos de 2017, las instituciones comunitarias abrieron un debate sobre el futuro de Europa en el que invitaron a participar al conjunto de Estados, pueblos, regiones y sociedad civil. El Consejo Vasco del Movimiento Europeo, como respuesta a este requerimiento, inició un proceso de reflexión sobre el futuro de Europa, abierto y participativo, y que debía culminar con la redacción de un documento propio que incluyese aportaciones concretas a este debate.<sup>1</sup>

El texto que se presenta se ha elaborado sobre la base de una ponencia inicial, enriquecida con aportaciones de la Junta directiva, de diversas personas expertas en integración europea, de los miembros de la Asamblea General de EuroBasque, de jóvenes y de diversas asociaciones de la sociedad civil. Este texto ha sido aprobado en la Asamblea General de EuroBasque celebrada el 9 de mayo de 2018.

EuroBasque, fruto de esta amplia reflexión, concluye que Europa es más necesaria que nunca y que es preciso reforzar el proceso de integración política europea, si bien el modelo de integración y algunos elementos de su diseño institucional deberían ser revisados, completados y mejorados. En particular, destaca la necesidad de fortalecer su dimensión social, desarrollando y fortaleciendo la solidaridad europea, y su vocación federal, avanzando hacia un modelo político más democrático y eficaz, que necesariamente debe fortalecer la dimensión comunitaria y regional de las decisiones, e incluir en su modelo de gobernanza a las nacionalidades constitucionales y las regiones con competencias legislativas.

## I. Introducción

- a. Los vascos sufrimos, como el resto de pueblos europeos, el fascismo, la dictadura, el exilio y las guerras. Pero también nos sumamos desde el primer momento al sueño de unir políticamente el continente de forma pacífica y democrática. Las autoridades democráticas vascas del exilio participaron en el Congreso de Europa de La Haya de 1948 y en todas las iniciativas que trataban de construir una Europa democrática en paz.
- b. La Unión no ha sido construida en base únicamente a intereses, por muy legítimos que éstos sean, sino en base a unos sólidos valores compartidos. Debemos recordar y enfatizar esta visión humanista de Europa en el presente debate: la lucha contra los fascismos y la negación de la guerra como mecanismo de resolución de conflictos, a la vez que la defensa de la dignidad humana, de la libertad y de la solidaridad, de la democracia; en definitiva, la centralidad de la persona en la política.
- c. El Consejo vasco del Movimiento Europeo – *EuroBasque*, vio con profunda preocupación la negociación del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 con el gobierno británico, que

---

<sup>1</sup> La Junta Directiva del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Eurobasque, reunida el 13 de julio de 2017 en Donostia, adoptó el *Acuerdo de EuroBasque referente a la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 sobre el Futuro de Europa*, en el que recibía con profundo interés la *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE* (Resolución 2014/2248 (INI)), y consideraba dicha resolución como el punto de partida de su propia reflexión en el marco del Debate sobre el futuro de Europa y del 70 aniversario del Congreso de Europa, celebrado en La Haya en mayo de 1948.

terminó con la aceptación de un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, en el caso de que se hubiese producido en el referéndum británico un resultado favorable a permanecer en la UE.

- d. Aun considerando el resultado del referéndum británico una mala noticia, por las graves consecuencias que tendrá para los ciudadanos de las islas y del resto de Europa, *EuroBasque* se alegra de que nunca haya entrado en vigor el acuerdo referido al mencionado nuevo estatus británico, en particular la aceptación de que algún Estado miembro pudiese quedar liberado del compromiso con una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. Este compromiso no es un peaje a pagar, como muchos partidarios del Brexit proclamaron durante la campaña electoral, sino la piedra angular del proceso de integración. Tal y como señalaron los 27 gobiernos junto con las instituciones de la Unión Europea en su Declaración de Roma del 25 de marzo de 2017, “la unidad de Europa es tanto una necesidad como *nuestra libre elección*”.
- e. *EuroBasque* quiere recordar que este renovado impulso a la integración europea que estamos viviendo, del mismo modo que sucedió en la segunda mitad de la década de 1980, ha sido en buena medida propiciado por el Parlamento Europeo. Queremos poner en valor el *Proyecto de Informe sobre posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional actual de la UE*, de 5 de julio de 2016, así como las tres resoluciones aprobadas el 16 de febrero de 2017, entre las cuales destacamos particularmente la referida a *posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE*, así como la *Resolución sobre las negociaciones con el Reino Unido tras su notificación de que se separará de la UE*, de 5 de abril de 2017. También valoramos positivamente los trabajos realizados por la Comisión Europea, en particular su *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* y los distintos documentos de reflexión.
- f. *EuroBasque* considera que la Europa que queremos y necesitamos requiere de una reforma en profundidad de los tratados que deberá producirse mediante una *Convención* ampliamente representativa que incluya a representantes de los parlamentos estatales y de las nacionalidades constitucionales, gobiernos de los Estados, Comisión, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, así como abierto de forma efectiva a la participación de la ciudadanía europea y de la sociedad civil.
- g. Del mismo modo, apoyamos la crítica del Parlamento Europeo a la idea de una “Europa a la carta” o de una “Europa de dos velocidades”, por ser contraria al espíritu fundacional de la construcción europea. La posibilidad de elegir políticas, por todos los Estados y en todas las áreas, amenaza con convertir la Unión en una entidad política con escasa coherencia, con grandes problemas de gestión y de casi imposible explicación a los ciudadanos.
- h. En cualquier caso, si no hubiese voluntad política suficiente para avanzar todos a la vez, deberá encontrarse una fórmula para que quienes mantienen su fidelidad al proyecto inicial puedan reforzar “los cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre los pueblos” y “las instituciones capaces de guiar un destino en adelante compartido”<sup>2</sup>, para seguir avanzando hacia la *Federación europea* a que Robert Schuman hacía referencia en su Declaración del 9 de mayo de 1950.<sup>3</sup> En este sentido, debería explicitarse que éste es el fin último de la integración europea.
- i. También es necesario reforzar los mecanismos comunitarios de toma de decisiones e implementación de las políticas europeas, limitando el intergubernamentalismo y volviendo a equilibrar el funcionamiento institucional apuntalando la dimensión comunitaria, que constituye el corazón del proceso de integración.
- j. No conviene olvidar que la Unión se creó por las insuficiencias de los Estados para abordar y solucionar problemas de carácter europeo e internacional. Los Estados no pueden pretender monopolizar la gestión y el control de la Unión, porque se limitaría en gran medida su potencial.

---

2 “Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l’instauration d’une communauté économique les premières assises d’une *communauté plus large et plus profonde entre des peuples* longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d’institutions capables d’orienter un destin désormais partagé” (Tratado constitutivo de la Comunidad europea del carbón y del acero, 18 abril 1951, cursivas añadidas).

3 “La mise en commun des productions de charbon et d’acier assurera immédiatement l’établissement de bases communes de développement économique, première étape de la *Fédération européenne*, et changera le destin des régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.” (cursivas añadidas).

Además, es necesario que la UE sea más visible, para contribuir a que los ciudadanos tengan una idea real de las acciones y responsabilidades de la Unión Europea, de los Estados y de los demás niveles de gobierno.

- k. Partiendo de estas reflexiones generales, a continuación se detallan algunas propuestas que intentan enriquecer el debate sobre el futuro de Europa que se está produciendo en la actualidad.

## **II. Nuevas competencias para una mayor y mejor integración europea**

1. Transferencia de nuevas competencias a la UE en materia social, más allá de las que actualmente detenta, de simple apoyo y complemento de la acción de los Estados miembros. En concreto, se propone modificar el art. 153 del TFUE para otorgar capacidad jurídica a la UE en materia de condiciones de trabajo, entorno de salud y seguridad, seguridad social y protección social, lucha contra la exclusión social, etc. Sobre la base de la nueva competencia, se sugiere, en particular, la creación de un Salario Mínimo Europeo en función del distinto coste de la vida de cada país y la creación de un sistema europeo de garantía de ingresos mínimos, que completaría a los sistemas estatales o regionales. Se podría establecer una horquilla del SMI europeo (por ejemplo, entre el 50% y el 85%) que fijaría el legislador estatal o regional competente. Los gastos destinados a esta política social no deberían computar a efectos del cálculo del déficit y deuda.
2. Es necesario contar con los jóvenes en el presente debate sobre el futuro de Europa. Para fomentar su participación democrática, se propone que en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 tengan derecho de voto todas las personas mayores de 16 años.
3. Recoger en los tratados que el Parlamento Europeo elegirá al presidente de la Comisión de entre los candidatos presentados por los partidos a las elecciones europeas. Este vínculo directo entre el voto ciudadano y la elección del Presidente de la Comisión facilitaría la inteligibilidad del sistema político comunitario y el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones.
4. Sustituir la composición nacional de la Comisión Europea por otra más racional y eficaz, con menos Comisarios y terminando con el principio de que cada Estado deba tener un puesto, sujeto a un sistema de rotación o compensación que asegure que no habrá sesgos nacionales en la elección de los comisarios y comisarias.
5. Iniciativa legislativa ciudadana. El art. 11.4 del TUE establece que: “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos/as de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados”.

Considerando que esta disposición ha sido muy bien acogida por la ciudadanía, que permite avanzar en la mejor legitimidad de la Unión Europea, pero cuyo desarrollo ha mostrado no ser suficiente para que las iniciativas ciudadanas tengan el impacto político y legislativo que merecen, se propone aumentar la exigencia en los requisitos que la Comisión deberá cumplir para rechazar una solicitud ciudadana. En particular, se propone que la justificación para rechazar la solicitud sea examinada y validada por el Parlamento Europeo. Si el Parlamento Europeo considera que tales justificaciones no están suficientemente acreditadas, pedirá explicaciones a la Comisión y podrá debatir tal solicitud en el comité más apropiado para examinar su viabilidad.

6. En el contexto de la armonización impositiva en la UE, modificar el procedimiento legislativo especial y la unanimidad por el Consejo, previstos por los arts. 113 y 115 del TFUE, por el procedimiento legislativo ordinario con el Parlamento Europeo, lo que facilitaría la adopción de Directivas de armonización fiscal, que puedan establecer, por ejemplo, unos tipos mínimos y máximos del impuesto de sociedades y eliminar así el dumping fiscal.
7. Aumento del presupuesto y los recursos propios de la Unión Europea. Entre otras medidas, se sugiere la imposición de una tarifa común para las transacciones financieras y un gravamen en la frontera de la UE a las empresas importadoras contaminantes.
8. Introducir en los tratados los principios de primacía y efecto directo del derecho comunitario sobre el derecho de los Estados, dentro de los poderes y políticas de la UE. Es necesario recuperar lo establecido por el tratado constitucional, ya que no es suficiente con la declaración adjunta al Tratado de Lisboa. Es la interpretación coherente con el principio de ceder competencias en el

que se fundamenta la construcción europea desde la declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950.

### III. Otras posibles áreas de avance

1. Avance hacia una política común europea para la gestión de la crisis humanitaria de los refugiados.
2. Articular un mecanismo, mediante una competencia compartida entre los Estados miembros y la UE, por el que la Unión Europea pueda conceder la ciudadanía europea a personas que no sean nacionales de ningún Estado miembro, bajo ciertas condiciones y supuestos.

Las Delegaciones de la Unión podrían completar los servicios ofrecidos a los ciudadanos por los Estados fuera del territorio de la Unión y la Unión Europea podría comenzar a desarrollar una política efectiva, autónoma y coordinada con los Estados, en relación con los refugiados y exiliados. Una medida transitoria para facilitar este avance podría ser la creación de una tarjeta verde europea, gestionada por la Comisión Europea.

3. Medidas para fortalecer la creación de medios de comunicación que operen en más de tres Estados y tres o más lenguas, con el fin de fortalecer una opinión pública europea.
4. Todos los estudiantes europeos deberían poder realizar una estancia de al menos un semestre en otro país de la Unión mientras cursan sus estudios obligatorios. Para ello la UE debería movilizar recursos para financiar esta iniciativa, principalmente mediante un sistema de becas suficiente para las familias con menos recursos.
5. Debería impulsarse y facilitarse, incluyendo subvenciones financiadas por la UE, el aprendizaje de las lenguas europeas en todos los países miembros (con carácter urgente las oficiales en los respectivos Estados y regiones, y paulatinamente todas las lenguas, por constituir el mejor acervo cultural común de la Unión).
6. Creación de una Universidad pública europea, con sedes y campus en todos los países miembros y financiada con cargo a recursos propios de la UE. Su objetivo sería completar los sistemas universitarios nacionales y recoger las mejores prácticas universitarias europeas y mundiales, tanto en lo académico e investigador como en su organización y funcionamiento interno, sirviendo de inspiración y siendo elemento tractor de la innovación en todo el sistema universitario y productivo europeo. Podría comenzar por grados y posgrados novedosos en áreas emergentes y transdisciplinarias de interés común europeo o donde la dimensión europea aporte un valor añadido.
7. La Comisión Europea elaborará un informe sobre el establecimiento de un mínimo curricular en los diferentes sistemas educativos y regionales de los Estados miembros con el objetivo de que todos los europeos conozcamos nuestras relaciones comunes a lo largo de la historia, superando el desconocimiento y los recelos entre el este y el oeste, el norte y el sur, y seamos conscientes de la importancia del marco europeo dentro del marco mundial. Una historia de Europa abierta y crítica, que muestre toda la complejidad de nuestra historia debe ser el mecanismo para superar las historias parciales y los sesgos que tan importantes han sido en dividir a los ciudadanos de Europa por distintas fronteras mentales.
8. La Comisión Europea elaborará un informe sobre el problema de la baja natalidad, que incluya medidas y propuestas. Se trata de un grave y complejo problema europeo que requiere un debate común y soluciones comunes, al menos en algunos aspectos.

## IV. Reflexión y propuestas sobre el papel de las regiones y las nacionalidades en la Unión Europea

En los documentos que circulan con propuestas sobre el futuro de Europa se evidencia una clara ausencia de desarrollo de la dimensión regional, del principio de subsidiariedad y de la participación de los actores políticos no estatales. Incluso la resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017, tan detallada en tantos aspectos, hace únicamente dos referencias a las regiones:

“AF. Considerando que las funciones del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones deben salvaguardarse en cuanto representantes institucionales de las organizaciones de la sociedad civil y agentes regionales y locales, dado que sus opiniones contribuyen a aumentar la legitimidad democrática de los procesos legislativos y de formulación de políticas.

AG. Considerando que una mayoría clara de gobiernos regionales y locales de la Unión han expresado sistemáticamente su visión, mediante el Comité de las Regiones, a favor de una Unión más integrada con una gobernanza eficaz”.

- a. EuroBasque advierte que esta cuestión está ausente del debate oficial en las instituciones de la Unión y considera claramente insuficiente lo que el documento del Parlamento Europeo propone respecto al papel y futuro de las regiones en la gobernanza europea.
- b. Es cierto que las regiones y poderes locales están comprometidos con una Europa más unida y que es necesario mejorar la gobernanza actual para conseguir que sea más eficaz. Pero para ello no es suficiente con salvaguardar sus funciones, ni limitar su papel a emitir opiniones.
- c. Por otro lado, a pesar de las diversas reformas de los tratados desde la creación del Comité de las Regiones, la cuestión del acomodo de las regiones en la UE no ha sido resuelta y, a la luz de los documentos que se van haciendo públicos sobre el presente debate sobre el futuro de Europa, ni siquiera parece estar en la agenda.
- d. EuroBasque observa con preocupación esta situación y ha elaborado las siguientes **propuestas** para impulsar una reflexión sobre esta cuestión:
  1. Como punto de partida, no se pretende condicionar la gobernanza del conjunto de la Unión por tratar de solucionar un problema particular de algunas regiones y nacionalidades, por legítimo que éste sea.
  2. Sin embargo, sí parece necesario que la Unión Europea reconozca esta situación y establezca en los tratados un principio de flexibilidad para que el sistema de gobernanza general pueda incorporar elementos diferenciales para responder a las particulares necesidades de participación de los Estados políticamente compuestos o federales, cuando sea necesario para implementar el eventual acuerdo interno del Estado afectado. Es evidente que no es fácil encontrar un equilibrio entre la necesaria unidad y el respeto de la enorme diversidad de la Unión. Pero éste es precisamente el lema de la Unión. La dificultad de la tarea no puede servir de excusa para evitar afrontar el reto.
  3. Es necesario que las regiones, y en concreto las regiones y nacionalidades constitucionales que poseen parlamentos con capacidad legislativa elegidos por la ciudadanía, participen de forma más efectiva en el funcionamiento de la vida política de la UE. Ello acercaría Europa a los ciudadanos de estas regiones y articularía mejor la complejidad política europea, dotando además de mayor legitimidad al conjunto de la UE.
  4. La Comisión Europea elaborará un informe con la identificación de las regiones legislativas y nacionalidades constitucionales, así como de sus competencias y poderes, al efecto de crear un mapa del poder regional que sirva de base para la discusión.



5. La Comisión Europea realizará una propuesta con fórmulas concretas para reforzar el papel político de las regiones con competencias legislativas, y en particular el de las nacionalidades reconocidas por los distintos sistemas constitucionales, para mejorar la legitimidad de la Unión sin causar agravios comparativos entre Estados ni dificultar el proceso legislativo y de toma de decisiones de la Unión.
6. Crear un grupo de trabajo interinstitucional, con la participación del Comité de las Regiones, para debatir el adecuado encaje político de las regiones constitucionales con poderes legislativos y las nacionalidades constitucionales en el sistema político y legislativo de la UE.
7. Nacionalidades constitucionales. Una nacionalidad constitucional tiene una constitución propia o un estatuto de autonomía pactado dentro del Estado y establecido por la Constitución de su Estado. Ello supone que constituye un marco político propio y que la mayoría de su parlamento puede ser distinta de la del parlamento del conjunto del Estado.

Esto significa que en las decisiones de gran trascendencia, como la reforma de los tratados de la UE, estas nacionalidades deberían estar representadas en la Convención donde se discute la reforma. Puede valorarse su derecho a voto o los mecanismos concretos de participación, en función de los principios de funcionamiento que finalmente se acuerden, pero resulta muy difícil negar la participación en los debates, para poder realizar de forma directa sus propias contribuciones. El limitado número de nacionalidades constitucionales hace factible esta propuesta.

Puede recordarse que consideraciones políticas y de legitimidad ya han permitido esto en el pasado. Así, del mismo modo que la Convención que elaboró el tratado constitucional contó con la participación de diversos Estados que no eran jurídicamente miembros de la Unión, sería posible asociar ahora a las nacionalidades que no tienen Estado pero que constituyen marcos políticos diferenciales, reconocidos por sus sistemas constitucionales, y que se verán afectados en sus competencias y poderes por el nuevo marco legal europeo.

8. Un caso de particular importancia afecta a las haciendas forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi), y Comunidad Foral Navarra. Las decisiones referidas a la fiscalidad, etc., en el marco del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE (Ecofin) deberían poder contar con la participación de estas autoridades competentes. Esta participación debe contar con el acuerdo interno del Estado y con el cambio en el reglamento del Ecofin que la haga posible.
9. En línea con los puntos ya mencionados, a estas entidades políticas se les podría conferir un estatuto de nacionalidad asociada a la Unión, siempre con el acuerdo del Estado miembro correspondiente, y con un catálogo acordado y claro de sus derechos y obligaciones. Esta idea se inspira en la hace tiempo olvidada propuesta de Alain Lamassoure, que muchas personas e instituciones consideraron prometedora en su momento y que al menos parece una idea interesante a explorar.
10. De forma similar, el número limitado de parlamentos regionales hace viable su incorporación y asociación más efectiva a los trabajos de las instituciones de la UE, tanto en lo referente al acceso a la información como a la efectiva participación, dentro de sus competencias, en los distintos comités del Parlamento, Comisión y Consejo (dentro del esquema institucional que plantea la resolución del Parlamento Europeo).
11. El procedimiento actual y el sistema de votación del Consejo de la Unión obliga, en la práctica, a que todas las regiones de un Estado, en el marco de sus competencias, deban acordar una única posición que será defendida por su gobierno central en la votación. Cuando esto no es posible, es el propio gobierno quien fija su posición, aunque no sea el órgano constitucional en ostentar internamente dicha competencia.

Ante este problema práctico, es necesario examinar otras opciones que puedan facilitar la participación efectiva de estas regiones políticas, incluida la posibilidad de que el gobierno central pueda descomponer el número de sus votos en dos o más opciones. Dado que los temas que se discuten en el Consejo son, por definición, de carácter europeo o la dimensión europea supone



un plus de efectividad, el voto por Estados es funcional pero no compromete la posibilidad de que diversos sujetos políticos regionales se posicionen de forma distinta dentro de un *debate de ámbito europeo*, en función de sus particulares intereses o estructuras económicas o sociales.

Abrir esta posibilidad a dividir el voto (un Estado con 27 votos podría votar con 21 votos a favor y 6 en contra, en función de lo que le indicasen sus distintas regiones) facilitaría mucho la búsqueda de soluciones internas a este difícil problema de algunos Estados. Además, fortalecería la legitimidad de la Unión, visualizaría mejor la responsabilidad de cada nivel de gobierno y su rendición de cuentas, y contribuiría a que los debates europeos interesasen más a los ciudadanos de estas regiones.

12. En este sentido, es razonable solicitar que los Estados que no poseen este nivel político subestatal permitan un grado de flexibilidad normativa y reglamentaria que haga posible la participación real de las autoridades constitucionalmente competentes y democráticamente elegidas para gestionar tales políticas. La Comisión, en estrecha colaboración y consulta con los Estados y regiones afectadas, y escuchando los puntos de vista de los Estados no afectados, debería elaborar propuestas concretas para corregir este déficit democrático derivado del intergubernamentalismo que ha desarrollado el actual sistema de gobernanza institucional.
13. La Unión Europea debe mostrar, aprovechando que se encuentra en un momento de reflexión sobre su propio futuro institucional, la inteligencia y flexibilidad para permitir que la diversidad política de sus Estados miembros pueda adaptarse y participar de forma efectiva en la gobernanza europea.
14. Desde el principio de subsidiariedad, creación de circunscripciones subestatales en las elecciones europeas, en los Estados descentralizados o compuestos, para acercar Europa a las realidades de las regiones con competencias legislativas y nacionalidades, evitando así el riesgo de la desafección ciudadana hacia Europa y hacia el propio sistema institucional.

## **V. Otras propuestas destinadas a las instituciones vascas**

1. EuroBasque valora positivamente la iniciativa del Gobierno Vasco para redactar el documento *Visión del futuro de Europa*, e invita al Parlamento Vasco e instituciones forales y municipales para que se sumen al debate sobre el futuro de Europa, teniendo en cuenta muy especialmente la *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE*.
2. Invitación al Parlamento vasco para que examine la posibilidad, en línea con lo propuesto en dicho documento, de que los ciudadanos europeos residentes en Euskadi puedan votar (y ser elegidos) en las elecciones vascas, como ya pueden hacer en las europeas y municipales. Lo mismo respecto a las elecciones forales.  
  
Examinar la forma de tramitar una petición similar en el Congreso de los Diputados y Senado para que también puedan votar y ser elegidos los ciudadanos europeos en las elecciones a las Cortes Generales.
3. Invitación al Parlamento Vasco para que celebre un pleno monográfico sobre el impacto de la integración europea en el autogobierno vasco y el debate sobre el futuro de Europa. También se invita a buscar mecanismos de diálogo y puesta en común entre los/as diputados/as electos/as del Parlamento Vasco y los/las del Parlamento Europeo.
4. Invitación al Gobierno Vasco para que celebre un pleno monográfico sobre el impacto de la integración europea en el autogobierno vasco. El listado de competencias que se han comunitarizado debería ser un documento de partida para establecer mecanismos de participación y control democrático por las autoridades vascas en la gestión comunitaria.
5. Recordar la importancia que el marco de la Unión Europea tiene para el autogobierno vasco y recomendar que en los trabajos parlamentarios sobre la actualización del estatus político se tenga en cuenta de forma adecuada. Ello, además, ayudaría a dar visibilidad a la integración europea entre la ciudadanía vasca.

6. Invitación al Parlamento Vasco para que impulse la redacción de un documento de apoyo al proceso de integración europeo firmado por las presidencias de los parlamentos no estatales, mostrando la visión de la Europa que queremos.
7. Impulso del aprendizaje de las lenguas europeas entre la ciudadanía vasca. En este sentido se recomienda impulsar la emisión de películas y programas en versión original subtitulada.

**PARTE I.**  
**REFLEXIONES SOBRE EUROPA**



# LA UE EN EL MUNDO, EL TESORO PERDIDO DE LISBOA

Olatz Arrieta Barandiaran

Periodista, corresponsal de ETB en Bruselas

El Tratado de Lisboa, que reforzó las capacidades de la UE en política exterior y de seguridad cumple 10 años en el 2019. La creación de una política común en este ámbito data de mucho antes, siendo la otra fecha clave el Tratado de Maastrich de 1993. El debate sobre qué tipo de actor internacional es y debería ser la UE es permanente pero ha vuelto a tomar relevancia con el resurgimiento militar de Rusia, el Brexit, la tendencia aislacionista de Estados Unidos y los llamamientos para renacionalizar políticas por parte de algunos países del antiguo Este de Europa. La política exterior de la UE complementa las políticas nacionales, los países siguen viendo a la UE como otro foro internacional más. Lo utilizan para lograr mayor impacto internacional y para tener un mayor perfil de cara a las grandes potencias. Pero al mismo tiempo, aunque en un nivel mucho menor, la política exterior nacional se ve afectada por la pertenencia a la UE provocando que haya que ajustar políticas nacionales a la política común europea o que haya que tomar decisiones sobre zonas geográficas que nunca antes han estado en el punto de mira de ciertos estados. Por otro lado la política exterior de la UE está estrechamente ligada a los valores europeos como los derechos humanos, el multilateralismo y el estado de derecho. Y los ciudadanos europeos quieren más Europa en este ámbito. Según el Eurobarómetro número 89, tres cuartas partes de los ciudadanos, el 75 % apoya una política común de defensa y de seguridad. En la lista de principales retos para la Unión los ciudadanos europeos ponen la influencia de la UE en el mundo por delante de otros temas como las pensiones o la calidad de vida. Además la preocupación sobre el papel internacional de la UE ha subido 5 puntos en desde 2010. El Brexit supone un golpe y al mismo tiempo una oportunidad para la proyección internacional de la UE. Con la salida del Reino Unido, la Unión perdería a una de sus dos potencias nucleares así como uno de las dos representaciones que tiene en el Consejo de Seguridad de la ONU. Y todo esto se produce en un escenario internacional con China y Rusia desafiando la hegemonía post Guerra Fría de Estados Unidos y la nueva política de la administración Trump de marginar las instituciones y leyes internacionales.

La mayoría de los ciudadanos europeos quieren que haya una política europea exterior pero la UE es un actor internacional inusual y no se comporta como un estado. Su poder en la esfera mundial emana de su capacidad económica y normativa aunque no se traduce en decisiones políticas de calado mundial.

Uno de los mayores obstáculos para que la UE actúe de forma unida en la política mundial, con una sola voz, es que las decisiones en Bruselas se toman por unanimidad, un sólo estado puede vetar cualquier acción relacionada con la política exterior y de seguridad. En su último discurso sobre el Estado de la Unión, el Presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker volvió a proponer que en algunas decisiones de política exterior se abandone la unanimidad y se puedan aprobar por mayoría cualificada. El Presidente de la Comisión ha propuesto que la mayoría cualificada se aplique en dos áreas: los derechos humanos y las misiones civiles. La propuesta de la Comisión choca con el deseo de la mayoría de los estados que no quieren perder el control de su política exterior ni tampoco subordinarla a la política comunitaria. La propuesta de la Comisión, es una propuesta realista, la UE no pretende sustituir a los estados, pero puede actuar de forma unida en más ocasiones y construir poco a poco una política exterior comunitaria que esté basada en acciones y no en meras declaraciones. Los ejemplos de acciones concretas en el área internacional brillan por su ausencia. El ejemplo que más se utiliza como ejemplo de éxito, son las sanciones contra Rusia tras la guerra en el este de Ucrania y la anexión rusa de Crimea. Lo acontecido en 2014 supuso la mayor disrupción en la estructura de seguridad del continente europeo desde el fin de la

Guerra Fría y la UE utilizó su artillería pesada, su poder económico en forma de sanciones, aprobando de forma unánime el castigo contra Rusia. Moscú ve a la UE como competidora en la esfera ex Soviética y Ucrania es el principal campo de batalla.

Desde la Comisión afirman que la UE no tiene intereses geoestratégicos como un estado pero a veces actúa como si los tuviera. Las sanciones a Rusia, que se vienen renovando de forma automática cada seis meses porque Bruselas considera que Moscú no está cumpliendo los acuerdos de Minsk, se han perpetuado como el mismo conflicto ucraniano y han paralizado cualquier otra acción de la UE para hacer frente al desafío que le ha lanzado su vecino más importante. La situación en las fronteras exteriores de la UE se ha deteriorado de manera dramática en esta última década, y no sólo al este. En el sur, la situación en Libia o Siria, ha provocado que el número de personas que solicitan asilo en los países de la UE sea la más alta desde la Segunda Guerra Mundial. Las acciones exteriores de la UE en Libia y Siria han sido muy limitadas, centradas en la ayuda humanitaria y Bruselas es una mera espectadora en las numerosas e infructuosas mesas de negociación en las que se habla de una eventual solución a la crisis siria. En cambio, durante las negociaciones para el acuerdo nuclear con Irán, el papel de la UE fue central. En 2003, la Unión fue la iniciadora de las negociaciones con Teherán. A la vista del dominio de las políticas nacionales y de la estructura institucional comunitaria, nadie espera que Bruselas por sí sola resuelva los conflictos que estallan en su vecindario pero ha demostrado que puede jugar un papel clave a la hora de organizar acuerdos regionales manteniendo un diálogo constante con todas las partes, sin excluir a nadie y estrechando lazos con poderes regionales como Irán o Turquía. Las áreas de la política exterior como comercio y desarrollo y ampliación controladas desde la Comisión, han sabido responder más rápidamente que la diplomacia tradicional comunitaria a los acontecimientos mundiales de los últimos años. Las tensiones con la administración Trump, sobre todo en el área comercial han acelerado los acuerdos de libre comercio con otras zonas del mundo, como Vietnam, y en la lucha contra el cambio climático Bruselas ha buscado aliados en Asia, como es el caso de China.

La UE, tiene una noción sobre la seguridad que es integral e incluye la defensa de los derechos humanos, promover la sociedad civil o el desarrollo económico. Comparte visión con la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, OSCE que engloba a 57 países y está teniendo un papel muy activo en Ucrania con la misión de estabilización, en el diálogo en Transnistria (declarada independiente de Moldavia en 1990) y en otras regiones de la esfera post-Soviética. La OSCE, engloba a países Estados Unidos, Rusia o Turquía con las que Bruselas tiene relaciones difíciles. La UE podría tener un papel más activo apoyando y reconociendo a la OSCE y debería verlo como su aliado natural por la amplia visión que tiene sobre el término seguridad y así como por su carácter inclusivo. Sin embargo Bruselas se ha embarcado en competir con la organización duplicando funciones en vez de colaborar de forma más estrecha y compartir el peso la complicada situación en Europa por las acciones militares rusas y las dudas sobre el papel futuro de Estados Unidos.

Las instituciones que se crearon para apoyar la Política Exterior y de Seguridad avanzan lentamente. La Alta Representante para la política exterior Federica Mogherini encabeza las reuniones de los ministros de exteriores para aumentar la coordinación y cuenta con el apoyo de la diplomacia comunitaria, el EEAS (el Servicio de Acción Exterior) que engloba a diplomáticos y expertos de todos los países. La EEAS que fue creada en 2011, tiene 140 delegaciones de la UE en todo el mundo y supuso un paso más en la institucionalización de la política exterior tras la decisión clave de crear de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad en 1999. Nunca se ha pretendido crear un ministro de exteriores europeo, pero gracias a esta figura los estados tienen una respuesta más coordinada ante las crisis internacionales y se ha mejorado la coordinación con la Comisión que es la encargada de las otras áreas de la política exterior como comercio, desarrollo y ampliación. Tal como ocurrió con Javier Solana, el primer Alto Representante, Mogherini ha mantenido un agenda muy activa y ha visibilizado las acciones comunitarias comunes.

Con los ataques del gobierno de Estados Unidos contra las instituciones multilaterales como la OMC o la ONU, la UE ha renovado su compromiso con los foros multilaterales. Con el Brexit, la UE pierde poder en la ONU, el foro internacional más importante y han vuelto a alzarse las voces que piden que Francia asuma la representación comunitaria. El último ha sido el Vicecanciller y ministro de Finanzas alemán Olaf Scholz que ha pedido que el puesto de Francia se convierta en el asiento de la UE en el Consejo de Seguridad. Ha propuesto que a cambio de esta cesión, la delegación de la UE en la ONU pasaría de forma permanente

a manos de un diplomático francés. Este paso supondría un gran avance en la reciente historia de la UE en la ONU, que ostenta el estatus de observadora permanente desde 1974 y desde 2001 tiene voz en la Asamblea General. El artículo 34 del Tratado de Lisboa afirma que los miembros de la UE deben tener una voz única en las Naciones Unidas. Sin embargo en estos momentos la UE puede estar representada en la ONU por diferentes cargos, el Presidente del Consejo, la Alta Representante, la Comisión o cualquiera de las 28 delegaciones. Esta representación colectiva complica aún más los esfuerzos de mostrar una imagen de unidad y continuidad. La UE se coordina a la hora de votar en los principales comités de la ONU y en el Consejo de Seguridad los estados de la Unión votan de forma unánime en cuatro quintas partes de las decisiones. De todas formas en más de alguna ocasión, la UE ha quedado en posición ridícula al no poder todos sus miembros votar de la misma manera en temas como los derechos humanos y todavía están muy presente el bloque del Reino Unido en los años 90, cuando bloqueó más de medio centenar de declaraciones de la UE porque eran en nombre de la UE y Londres quería que la frase a utilizar fuera “la UE y sus estados miembros”. El Brexit y el rechazo de Estados Unidos a la ONU, supone una oportunidad para que los 27 refuercen su defensa de las instituciones multilaterales y reflejen mejor el peso económico que tienen en la organización. Los países de la UE pagan de forma individual entre un 30% del presupuesto anual de la ONU y una tercera parte de la ayuda al desarrollo que otorga la Comisión va a sus agencias. Alemania ha pedido y no ha conseguido su propio puesto en el Consejo de Seguridad, ahora pide que Francia ceda su asiento a Bruselas viendo que los recurrentes llamamientos para reformar o expandir el sistema de Consejo de Seguridad caen en saco roto porque ninguno de los 5 países permanentes quiere perder el derecho a veto.

Utilizando mejor los instrumentos que ya existen en los tratados de Maastrich y Lisboa, la UE puede hacer más en política exterior. Debería asumir el papel que le piden sus ciudadanos y que le corresponde como potencia económica y normativa. Juncker ha definido las capacidades en política exterior que otorga el Tratado de Lisboa de “tesoro perdido” y subrayado que ha llegado la hora de desenterrarlo.





# EL “RELATO” DE EUROPA

Joxerramon Bengoetxea Caballero

Secretario General EuroBasque, Profesor UPV/EHU, coordinador de ehuGune y del International Master in Sociology of Law, Oñati Institute

## Europa futurista

Europa es un proyecto de futuro, construido sobre una visión escueta y esquemática del pasado. Tanto Europa Occidental como Europa del Este tuvieron suficientes razones para dejar atrás la historia de guerra y ocupación y por ello emergió un vocabulario de armonía social y progreso material orientado al futuro<sup>1</sup>. La forma de impulsar la integración europea ha reforzado la proyección sobre el futuro, y ha evitado enrocarse en interpretaciones sobre la historia más reciente llena de claroscuros: colonialismo, genocidio, exterminio, guerras mundiales, guerra fría, paz, democracia, derechos humanos, bienestar, .... Para centrar su visión en el futuro y avivar la fe en la integración, el federalismo europeísta ha recurrido a diversas imágenes, divisas y narrativas, entre las que destacamos “los Estados Unidos de Europa”, “la unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” o la “Federación Europea”. No siempre es fácil deslindar los eslóganes, más propios de una retórica auto-complaciente, de las auténticas narrativas o relatos que legitiman la integración. Los relatos son importantes: narran, explican, legitiman los proyectos colectivos, y dan sentido intersubjetivo a la experiencia colectiva o a las aspiraciones y utopías. Hay relatos de pasado y de futuro. Hay relatos hechos desde la perspectiva nacional – compárense por ejemplo la visión británica de la integración con la visión alemana o con la griega - y desde los europeísmos – el funcionalismo y el federalismo ofrecen visiones distintas. El concepto de relato no siempre resulta pacífico pues bascula entre la ficción de la memoria, la narrativa histórica y la historiografía. Aportar “sentido” a la historia es un empeño necesario, pero conlleva cargas emotivas e ideológicas.

## La paz

La primera narrativa poderosa fue la Paz. Europa se concibe como un proyecto de paz, construido sobre las cenizas y los escombros de las guerras. La cooperación continental hecha realidad por la Unión Europea ha consolidado la paz más duradera de la historia del continente, lo que la ha hecho merecedora del premio Nobel de la Paz en 2012. El Congreso de La Haya de 1948 concebía la federación entre pueblos y la unión europea como el antídoto a la dominación por un Estado (la ocupación). Esta narrativa fundacional de la paz sigue siendo válida y vigente hoy, pero la memoria de la última “guerra civil europea” se desvanece y las jóvenes generaciones dan la paz por supuesta y consolidada, olvidando que la principal razón de ser de la integración era la paz. Ahora acabamos de cerrar en Euskadi un episodio negro y violento de nuestra historia. Conviene subrayar la dimensión europea del “fin de ETA”, proceso que comenzó con su alto el fuego definitivo de 2011. Como afirma la Declaración de Arnaga de 4 de mayo de 2018, “es un momento histórico para toda Europa ya que marca el fin del último grupo armado en el continente”. En esta nueva fase post-ETA, la política de la memoria y los relatos del pasado reciente dominan la agenda vasca, y es de esperar que no lo hagan a costa de la convivencia. Como bien apunta la citada Declaración, el largo proceso de reconciliación requiere que todas las partes sean honestas sobre el pasado, lo cual parece apelar un mínimo rigor historiográfico. En cierto modo, la reconciliación en Europa o en España se hizo a costa de la historia: se relató un futuro de paz, sin mencionar el incómodo relato del pasado de guerras, dictaduras, colonialismo. Este silenciamiento pragmático del pasado se proyectó también, tras la caída del muro de

<sup>1</sup> Tony Judt, “The past is another country: myth and memory in post-war Europe” en Jan-Werner Muller (ed) *Memory and Power in Post-War Europe*, Cambridge, 2002, p. 157; en el mismo sentido véase Joxerramon Bengoetxea, “Europa: iraganarekiko elipsia eta etorkizunaren fedea”, EuroBasque (ed), *Europa Krisiz Krisi: Korapiloa Askatzen*, EuroBasque, Vitoria-Gasteiz, 2018, 5-10.

Berlin, sobre la división ideológica y geopolítica europea en un bloque occidental, “libre”, y otro comunista, que caracterizó la guerra fría europea. La adhesión de Europa del Este a la UE se proyectó sobre el futuro, sin reflejar el precario pasado de una “paz” que reposó sobre la co-existencia de sistemas económicos, sociales, políticos y militares durante la guerra fría. El relato del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992) presentó a la Unión Europea como una síntesis perfecta de la *libertad* occidental: sociedad abierta y economía de mercado. Debemos encarar nuestro pasado y reforzar la dimensión de paz que supone el proyecto europeo. El premio nobel de la Paz tuvo su sentido plenamente, pues la integración europea ha hecho que la guerra sea impensable a través de los lazos de solidaridad y de ejercer competencias y compartir intereses en común. Quienes cuestionan Europa ignoran u olvidan su *raison d'être*.

## El mercado

El relato de la paz del Congreso de La Haya bien podía haber llevado a la federación como eje de la integración, pero no fue así: a pesar del léxico de la histórica “declaración Schuman” de 9 de mayo de 1950 – que veía “el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico” como “primera etapa de la Federación europea” – ésta, la federación, sigue siendo una narrativa pendiente. Se impuso la perspectiva inter-gubernamental, y la siguiente tarea, tras la paz, fue la creación de un mercado común, basado sobre la economía libre de mercado, vista además como alternativa al sistema comunista de planificación e intervención estatal de la economía. El proyecto del mercado interior culmina en 1992, aunque no se haya completado 100%. No minimizamos su significado: un espacio interior donde todos los factores de la economía circular sin obstáculos es algo casi revolucionario, pues hasta entonces lo máximo que se había soñado era una unión aduanera. Incluso la unión aduanera es algo no desdeñable, como nos muestran las negociaciones del Brexit y el acuerdo cerrado el 14 de noviembre de 2018. Ahora, también los trabajadores podrían desplazarse e instalarse en otros Estados miembros disfrutando de los mismos derechos sociales que los nacionales (no discriminación). La creación de un gran mercado sin aranceles interiores viene así a compensar la pérdida de mercados y de grandes espacios comerciales que supuso la descolonización, aunque ello no desmerezca al proyecto. Era una cuestión de áreas y de mercados. El trato favorable a los productos de las ex-colonias, a sus materias primas, objeto de la Convención de Lomé, aseguraría precisamente esos grandes espacios comerciales sobre los que se construye la riqueza y el bienestar europeos, junto con una política agrícola común que asegura la intervención sobre la producción y los precios – las montañas de cereales y lagos de mantequilla del imaginario euro-escéptico – comiéndose la mitad del presupuesto comunitario. Pero la historia de la colonización está ausente de este relato del éxito. Debemos ser honestos con nuestro pasado y afrontar nuestra responsabilidad hacia las antiguas colonias. Los nacionalismos populistas que están sacudiendo a Europa esta última década de la austeridad, con sus discursos xenófobos y hegemónicos, tipo *America first*, no nos dejan ver la necesidad de enfocar la cooperación al desarrollo. Las campañas electorales al Parlamento Europeo seguramente no tocarán la cuestión.

## La ciudadanía

La narrativa del mercado interior o del mercado único propulsada por los Estados miembros y las instituciones comunitarias era fría y poco movilizadora y podía generar desequilibrios y desigualdades sociales. Se atribuye a Jean Monnet la idea de que si tuviera que comenzar de nuevo la integración, empezaría por la cultura (Jacques Delors, *L'Europe et la culture*, Eurodialog 0/97). Por eso el Tratado de Maastricht añadió un doble relato más atractivo y ambicioso: la ciudadanía europea y la política regional (léase, sobre todo, cohesión territorial). Frente a la legitimidad formal de la Unión Europea – las Comunidades Europeas – que reposa sobre la soberanía de los Estados Miembros, los “señores de los Tratados” de los que hablara el Tribunal Constitucional Federal alemán en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht, emerge un importante discurso que erige a la ciudadanía y a los pueblos – a las regiones – en auténticos sujetos y protagonistas de la integración. La promesa es difícil de materializar pues los gobiernos de los Estados no ceden esa dimensión inter-gubernamental en ámbitos centrales de su soberanía nacional. Consideramos que la creación de un nuevo instituto como la ciudadanía de la Unión o de un nuevo órgano político como el Comité de las Regiones, con toda su importancia, son operaciones de tipo más cosmético que terapéutico. La política regional tendió a subrayar más la convergencia a través de los fondos estructurales que la subsidiaridad, y la ciudadanía europea se topaba con las líneas rojas de las arcas públicas – la suficiencia económica de los ciudadanos de la Unión para no suponer una carga a los sistemas de asistencia social del Estado de destino. Estos inconvenientes se elevan a la enésima potencia al afrontar los retos de la acogida de las personas refugiadas, que dejan en papel mojado los valores que proclama la UE en sus artículos 2 y 3. Las

elecciones al Parlamento Europeo deberían ser una ocasión para recuperar la dimensión ciudadana. Una de las herramientas que se pueden reforzar es la iniciativa legislativa ciudadana.

## **El euro y la austeridad**

La gran ampliación de la década del 2000 hacia la Europa del Este tras la caída del muro de Berlín reverberó la tesis del fin de la Historia: la paz consolidada, el mercado interior más grande del mundo, el triunfo del modelo liberal, la cohesión territorial para eliminar las desigualdades y facilitar la convergencia, el status de ciudadanía europea para poblaciones que hasta hacía poco eran súbditas de regímenes dictatoriales. De aquí se podría haber lanzado la unión política y la agenda federal pues el clima y la coyuntura eran propicios. La Convención para el futuro de Europa, lanzada en Laeken en 2001, que engendró la fallida “constitución europea”, pudo ser una oportunidad, pero el proceso de globalización, el impacto de la revolución digital y la ideología neoliberal impulsaron la vertiginosa liberalización de los capitales a escala global, de la mano de la OMC, del FMI o del BM, y ello, unido a la des-regulación de los mercados financieros, trajo males.

Todo este proceso se estaba envolviendo en una nueva narrativa de la integración europea: la unión económica y monetaria, el euro. La palabra clave volvió a ser la “convergencia”, reducción de deuda y déficit públicos con el objetivo prioritario de imponer disciplina fiscal, equilibrios presupuestarios y combatir la inflación. Durante unos años pareció que los criterios de estabilidad se interpretarían de modo suave y flexible. Pero a finales de 2007 estalló la crisis global de los sub-prime en EEUU, y resultó que la liberalización de los mercados globales de capitales revelaba la falta absoluta de control y de transparencia del sistema financiero internacional. Cuando sus efectos llegaron a Europa, se pudo evidenciar la fragilidad de la Unión Económica y Monetaria. Esta narrativa de la liberalización a ultranza ha llevado a una de las imágenes más crudas de la integración, los rescates a Estados enteros o a sus sistemas bancarios, y las subsiguientes políticas de austeridad. Ello originó una especie de anti-narrativa. La crisis del sistema financiero se ha extendido al sistema económico en general y la austeridad concomitante, combinada con otros factores geopolíticos como la primavera árabe, la guerra de Siria, la situación en Oriente Medio y en África central, han generado una auténtica crisis sistémica: económica, social, política y cultural. Las olas de protesta social primero (15-M, *occupy movement*) y las olas de personas que desde 2015 demandan asilo masivamente en Europa son consecuencia de la austeridad y de esas guerras, hambrunas, desertificaciones provocadas por el cambio climático, persecuciones provocadas por actores violentos, nuevos fenómenos de terrorismo, etcétera. El populismo que empieza a cuajar en Europa y se traduce en Eurofobia o en propuestas de salida de la UE à *la Brexit*, son consecuencias directas de estas crisis, y a su vez las acentúan. Por ello las elecciones al Parlamento Europeo deben recuperar la dimensión social y comunitaria, frenando las derivas individualistas y egoístas.

## **Relatos pendientes de Europa**

Ante esta crisis sistémica donde aumentan las desigualdades económicas y la exclusión social, la promesa de la estrategia de Lisboa de convertir a la Unión en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social» parece una broma de mal gusto. Estas imágenes futuristas difícilmente refuerzan la legitimidad política del proceso cuando falla el *output* (los resultados, Scharpf: 1999). La forma de compensar este déficit es a través de los *inputs* (la participación ciudadana en la construcción europea) pero el déficit democrático y federal de la UE, su apoyatura casi exclusiva en los gobiernos nacionales, hacen muy difícil esta compensación. El relato de la federalización de Europa sigue pendiente. Se podría recurrir igualmente a otros relatos legitimadores para dar sentido a todo el proceso y reforzar la doble legitimidad basada en resultados y en la democracia participativa. En esta crisis sistémica necesitamos recuperar relatos pendientes como el de la Europa Social y de los Derechos Humanos, la Europa ecológicamente sostenible y responsable (con una dimensión planetaria) y la Europa de la diversidad de culturas y lenguas (recuperar la idea de la federación entre pueblos). Todo un programa para la agenda europeísta que debe defenderse en el Parlamento Europeo. Veremos qué formaciones europeístas recogen el guante antes y después de las elecciones de Mayo 2019.



# EUROPA: DESDE EL PRAGMATISMO A LA AUSENCIA DE LA TIERRA PROMETIDA

Ander Gurrutxaga Abad

Catedrático de Sociología Universidad del País Vasco

## 1. Introducción De la Tierra Prometida al Encuentro con las Ausencias

Europa nació bajo la metáfora de la *Tierra Prometida* construida por los países contendientes en la II Guerra Mundial con objeto de sellar las heridas abiertas e instaurar *la Paz Perpetua*. El desarrollo posterior pone de relieve que es la referencia que define la relación con los países que llegan más tarde con orígenes, características y pretensiones diversas, transformando el espacio comunitario continental en el laboratorio de innovación política e institucional donde se ensaya con formas y fórmulas multilaterales. El resultado tiene diversos contenidos, carga pragmática y algunas disonancias.

Decenios más tarde, después del Bréxit -2016-, Gran Bretaña, ya se verá cómo y de qué manera, sale de la Unión y ésta se queda con 27 miembros activos. Es la primera ocasión en la que uno de los socios se va. Hasta esa fecha, el proyecto inicial de los seis se había transformado en el micro-mundo que acoge 28 países y quinientos millones de ciudadanos. La idea avanza en todas las direcciones: hacia el Norte con diferentes fórmulas de inserción, incrementa el volumen mirando al Sur, el Este recibe las bendiciones poco después de la caída del muro de Berlín y el Oeste incrementa el volumen y la participación en contenidos claves.

En la segunda década del siglo XXI es la IDEA que aglutina, diseña instituciones, ofrece trazados y modelos de integración económica, social, política y cultural a los *nuevos y viejos* países europeos. Hoy su porvenir se repiensa.

Las elecciones europeas del 2019 deben pronunciarse sobre cinco fenómenos significativos que condicionan el futuro. El primero, las consecuencias del Bréxit. El segundo, el ascenso electoral del voto populista de extrema derecha. El tercero, las promesas y las consecuencias de la 4ª Revolución Industrial. La automatización y la robotización de los sistemas productivos crean la nueva cultura productiva que produce disonancias significativas y aleja muchos votantes perjudicados por la transformación de instituciones, partidos y de la lógica electoral tradicional. El cuarto tiene que ver con lo que deja atrás la crisis económica; muchos, demasiados damnificados. El quinto,

son las tensiones tradicionales en el entramado institucional comunitario, la lejanía de los ciudadanos y el espesor de su burocracia. El actual conflicto en Francia de las llamadas “chaquetas amarillas” ponen sobre la mesa europea el poder de las reivindicaciones sociales sin una dirección política clara pero no ajenas a como se cosen y tratan las consecuencias de la crisis económica y el marasmo político. Pero, ¿quién tiene discurso y capacidad política para enfrentar estas cuestiones? Esta es la pregunta fundamental.

## 2. Acumular Energía o Resolver Dudas

El crecimiento electoral de la extrema derecha en Europa es posible, entre otras razones, porque las elites tradicionales no terminan de entender que las consecuencias de los cambios estructurales que acontecen en los dos últimas décadas dañan el dosel sagrado de la Unión y la debilidad de la sociedad del bienestar deja fuera de juego a miles y miles de ciudadanos atrapados por el fuego cruzado de las circunstancias de la economía, la desindustrialización de los territorios, los excesos de la globalización, los olvidos de las barreras emocionales que definen la identidad y la incapacidad de hacerse con la voz para que alguien se

ocupe de ellos. Hay que ver si la selva burocrática comunitaria disfruta de inteligencia táctica y capacidad emocional para enfrentar esos desafíos.

Las respuestas, desde las narrativas europeas comunitarias y los Estados del Centro, responden con discursos ajenos a la realidad de los ciudadanos; la utilización económica y política de la austeridad, las llamadas a “apretarse el cinturón”, los recados a los países-sobre todo del Sur- para reducir la deuda y contener los bajos salarios, los efectos de la desindustrialización, las consecuencias de la robotización y la automatización en la Industria 4.0 o la inmigración extranjera. El resultado es la creación de *sociedades auxiliares* compuestas por ciudadanos que se empobrecen, no disponen de oportunidades y sufren las consecuencias de la 4ª Revolución Industrial.

No son las próximas elecciones el terreno preferido para hablar del gigantismo institucional-aunque se hablará, sin duda -, de la desconexión de las instituciones europeas con la ciudadanía o de la falta de relevancia del Parlamento Europeo. Cuando se vote se seguirá hablando de estos hechos-tradicionales embudos de los problemas europeos-, pero se discutirá sobre todo de problemas inmediatos y cuestiones cotidianas: el poder desestructurados de la desindustrialización, las consecuencias sociales de la 4ª Revolución Industrial, del *precarizado*, de empleos sin porvenir con bajos salarios, el crecimiento de la desigualdad, las barreras emocionales, el poder de la identidad, la inmigración y su poder ideológico y material. En definitiva, las consecuencias del cambio de las condiciones básicas de la vida y el cuestionamiento del contrato social que permitió pensar y poner en práctica-sobre todo en la época dorada (años 50-80 del siglo XX)- el bienestar de Europa y la movilidad social ascendente como “motor de la historia”.

### 3. Los Buenos y los Viejos Tiempos

Mi pronóstico es que se acaban los “buenos tiempos” para la Unión. La burocracia y la falta de representatividad dejan de ocupar los primeros lugares en las preocupaciones de los electores que quedan en manos de cuestiones sociales conectadas a las transformaciones que el cambio de época deposita a los pies de la ciudadanía.

Éste es el debate, incómodo para las elites políticas del aparato comunitario y para los gobiernos que la integran, pero significativo para las elites que mueven el discurso de la extrema derecha porque el magma que define los problemas de origen social, a veces mal ubicados y peor digeridos por las elites tradicionales, son la materia de la que se alimenta y de la que quieren seguir comiendo ¿Hay fuerza interna para hablar otro lenguaje y ocuparse de los grandes damnificados de las crisis? Hasta el momento, las medidas han sido escasas e irrelevantes. Ceder el terreno democrático a terceros o mirar con estupor el vacío que queda no son dos fórmulas válidas, otras fuerzas y movimientos se ponen en marcha y caen en cuenta que pueden ocupar la parte sustanciosa de ese espacio vacío que si se genera ellos se encargarán de llenar.

Las minorías cualificadas que rigen el voto populista están bien situadas, los gobiernos polaco, húngaro, austríaco o italiano señalan los hechos y dicen que otra Unión y otras formas de estar son posibles. Por otra parte, partidos como el Popular Danés, el Partido del Progreso en Noruega, Demócratas de Suecia, Auténticos Finlandeses, Ley y Justicia en Polonia, Movimiento por una Hungría Mejor, Partido de la Gran Rumanía, Unión Nacional Ataque de Bulgaria, Amanecer Dorado en Grecia, Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), Liga Norte en Italia, Partido Popular Suizo, Reagrupamiento Nacional y Frente Nacional en Francia, Vlaamas Belag en Bélgica, Partido por la Libertad en Holanda, British National Party y UKIP en Gran Bretaña o Vox en España, tienen porcentajes de voto entre el 10% y el 20% del electorado. Enseñan que el número de sus electores están en fase de crecimiento en los lugares que buscan respuestas a las dudas y problemas planteados. La voz del populismo la escuchan alta y nítida, sólo falta que los partidos del sistema aclaren la suya y definan las salidas adecuadas para las cuestiones que entorpecen la vida de sus ciudadanos.

Los recursos y las denuncias al “malditismo” que opera tras estas opciones del populismo de ultraderecha puede ser la contestación deseada por algunos partidos del sistema tradicional y otros colectivos sociales, pero las voces del extremismo europeo ha pasado el “Rubicón” y se expresan con nuevos y viejos vocablos, la amalgama de ideas- trasnochadas algunas y provocativas otras-, y con emociones que funcionan para sectores sociales de la población que no se sienten cómodos con la actual coyuntura. El voto populista europeo enseña algunas vergüenzas que las elites políticas creyeron poder esconder bajo las alfombras. Éste es el dilema europeo; el viaje que transcurre desde la *tierra prometida* al *lugar de las ausencias*.

El éxito del Bréxit en Gran Bretaña cala *hasta los huesos* el optimismo europeo y le sumerge en un mar de dudas.

La respuesta que el núcleo duro -Alemania y los países del Norte y Centro- ofrecen a los países miembros y a una parte sustancial de la ciudadanía se resume en: austeridad, limitación y control de la deuda pública. Hay poco más; la contención y el control presupuestario son las dos estrellas del tratamiento de choque. Aún hoy hay países de la Unión que no logran recuperarse de diez años ininterrumpidos de crisis económica. La Europa del Sur, sobre todo, se llenó de parados- con mayor relevancia en la cohorte juvenil-. El poder político de estos países traza una densa línea y ayuda-quizá sin pretenderlo- a recolocar y retocar algunas de las piezas procedentes de la sociedad del bienestar. La revolución tecnológica es la maestra de ceremonias y demuestra que la productividad y la competitividad son posibles cuando los entornos productivos acogen la automatización del trabajo, la robotización del taller y la digitalización del sistema económico. La Industria 4.0, y las nuevas formas productivas alineadas con el poder de la innovación tecnológica, se acogen a la aceleración que exige la Ley de Moore, la proclaman como la regla básica si quiere vivirse en estos entornos productivos y cuenta que el *oro negro* que forman el I+D+i, los descubrimientos científicos y las aplicaciones tecnológicas promuevan el espacio para estar en el mundo tecnológico y competir con el dueto que forman: EEUU y Asia, con China, India, Singapur, Taiwán, Corea del Sur y Japón, a la cabeza.

La interdependencia entre la crisis económica y la 4ª Revolución Industrial crean consecuencias inesperadas. Se había llegado a ambos extremos siguiendo la trayectoria que promovieron la sociedad del bienestar y el pleno empleo, pero pese a que la revolución tecnológica es “optimista” con las disonancias, *el precariado*, *el desempleado tecnológico* y los *trabajadores genéricos* son consecuencias de este tipo de fenómenos. La pregunta es explícita: ¿cómo debe construirse el trabajo para los que no pueden o no saben engancharse a las redes de la digitalización o la robotización? Las “respuestas” circulan por la autopista europea que promueve la “*sociedad auxiliar*”, compuesta por trabajos de poco valor añadido, mal pagados y temporales. El resultado es la “*auxiliarización*” de muchos empleos que agrupa el sector servicios. Son disonancias que se asocian al principio general: *se acabó la era del pleno empleo y la tradición fordista del trabajo*. El empleo-excepto en algunos trabajos asociados a la función pública (funcionarios) o a los restos del naufragio de la sociedad industrial- hay que inventarlo ¿Como será acogido este dato en los programas electorales?

#### **4. Conclusiones Abiertas. Hacia Donde Mirar**

Europa decreta elecciones el mes de Mayo del 2019, pero la discusión no va a estar definida por la *tangana* alrededor del gigantismo burocrático, la falta de participación ciudadana o la lejanía de los ciudadanos del parlamento y las elites políticas, sino por las consecuencias inesperadas del Bréxit, el crecimiento electoral de la extrema derecha, el avance político del populismo, las consecuencias de la crisis económica y la institucionalización de la 4ª Revolución Industrial. Todas ellas por separado y en conjunto abren el abanico de cuestiones con las que ni las burocracias comunitarias ni las elites políticas están, a la luz de los acontecimientos, suficientemente familiarizadas.

Las elecciones se juegan sobre el territorio comunitario que tiene algunos problemas conocidos, pero la pugna política habla del poder de los asuntos sociales, la reaparición de identidades sociales y nacionales, las consecuencias de la crisis económica, los efectos de la globalización y la penetración de las formas tecnológicas en la vida cotidiana. Estas cuestiones son las que van a definir el debate europeo y las que van a explicar los resultados electorales que se produzcan. La tierra prometida puede ser el lugar de las ausencias.





## VIEJOS DILEMAS Y NUEVOS DESAFÍOS PARA LA UNIÓN EUROPEA:

### INTEGRACIÓN DIFERENCIADA, FATIGA DE INTEGRACIÓN Y RESPETO A LOS VALORES DEMOCRÁTICOS

Mariola Urrea Corres

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea de la Universidad de La Rioja

#### **La vigencia de los viejos dilemas de la Unión Europea: la integración diferencia como narrativa para garantizar que los que quieran avanzar más puedan hacerlo sin comprometer a los que no lo desean**

Las discusiones políticas sobre el futuro de la Unión se articulan, desde hace décadas, en torno al método de integración más adecuado para seguir favoreciendo dinámicas de integración. Tiene sentido que así sea cuando se trata de una organización compuesta por un número cada vez más amplio de Estados que expresan concepciones sobre el propio proceso de construcción europea muy diferentes o, incluso, opuestas. De ahí que el método de integración clásico apoyado en una asunción de compromisos idéntico para todos los Estados no resulte útil en todo momento. Por eso, la dificultad del reto ha estado en dar con el mecanismo de flexibilidad que permitiera a los Estados avanzar en el proceso de integración, sin que la voluntad de la mayoría quedara atrapada por la voluntad de una minoría; y, además, ofrecer a esa minoría la posibilidad de no asumir nuevos compromisos en materia de integración, sin que ello implicara reconocerles la facultad de frenar el avance del resto. Para lograrlo, la Unión Europea ha recurrido con relativa frecuencia a distintos instrumentos que flexibilizaban los compromisos de los Estados evitando así el bloqueo que el método de integración clásico hubiera supuesto para la evolución de la Unión.

De todos los mecanismos de integración diferenciada a disposición de la Unión, ya sea *dentro* o *fuera* de los Tratados, conviene detenerse ahora únicamente en aquellos modelos contrapuestos, que pueden enmarcarse respectivamente en la idea de *Europa a varias velocidades* o en la de *Europa a la carta*. Nos referimos, de una parte, a la cooperación reforzada y sus derivados (cooperación estructurada permanente) como herramienta a disposición de quienes expresan la voluntad de alcanzar mayores niveles de integración y recurren para ello al procedimiento establecido en los Tratados; y, de otra, a las cláusulas de *opting out* como instrumentos que garantizan permanecer al margen de los compromisos asumidos por los demás en el marco de una reforma de los Tratados.

Como es ya sabido, la cláusula de *cooperación reforzada* se incorpora a los Tratados en la reforma de Amsterdam, aunque su regulación jurídica actual es el resultado de las modificaciones de Niza y Lisboa. Se trata de la primera expresión *dentro* de los Tratados de un método de integración diferenciada que tiene como propósito facilitar a aquellos que quieran seguir avanzando, y no hayan podido hacerlo mediante el método ordinario, la posibilidad de intentarlo como último recurso, en el marco de las competencias de la Unión, dentro del marco institucional, de acuerdo con los procedimientos establecidos a tal efecto en los Tratados y siempre que se cumplan los requisitos contemplados en su regulación. Tal voluntad de integración no comprometerá a quienes no quieran o no puedan participar. El propio Tratado contempla, no obstante, un procedimiento que permite a los Estados que inicialmente hayan quedado fuera, incorporarse cuando lo deseen. Hasta la fecha se ha recurrido a la **cooperación reforzada** para aprobar una marca europea, en materia de divorcio o para la puesta en marcha de la Fiscalía europea.

Por su parte, las *cláusulas de opting out* son **fórmulas jurídicas que han permitido a aquellos** Estados que no deseaban asumir nuevas obligaciones de integración descolgarse, aunque ello implicara alejarse de la concepción originaria del proyecto europeo. Así ocurrió con la política social de la que no formó parte inicialmente el Reino Unido, con la política monetaria de la que quedan fuera el Reino Unido y Dinamarca, con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que tiene excepciones para Reino Unido, Irlanda y Dinamarca o, incluso, con la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que también ha admitido modulaciones para el Reino Unido y Polonia.

Además de advertir acerca de los riesgos que tiene para el proyecto europeo consentir fórmulas de Europa a la carta que incentivan la desintegración, la realidad es que el Tratado de Lisboa ha reconocido expresamente el derecho unilateral que asiste a los Estados para abandonar la Unión en el momento en que lo consideren pertinente y sin necesidad de justificación alguna. Con la **previsión de este derecho de retirada** se han quebrado los principios de irreversibilidad e irrenunciabilidad que inspira la concepción originaria de la integración. Hasta el momento, como es sabido, sólo el Reino Unido ha solicitado la retirada de la Unión. En el momento de concluir esta reflexión, el Parlamento británico ha rechazado el acuerdo de retirada lo que dificulta cualquier pronóstico en torno al desenlace final de este proceso. Cualquier escenario parece todavía posible, incluido el de la permanencia en la Unión, algo que jurídicamente es posible en los términos que ha declarado el Tribunal de Justicia de la UE en sentencia de diciembre de 2018.

Creo firmemente que la integración diferencia es, en todas las manifestaciones que recogen los Tratados, la narrativa que permite explicar el presente y ordenar el futuro de una organización supranacional tan amplia (en número de Estados) y tan diversa (en planteamientos de integración) como es la actual Unión Europea. Así lo recojo con mayor detalle en el trabajo con el que obtuve el Premio Francisco Javier de Landaburu 2017 (“La integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea —Los que quieres avanzar más, podrán hacer más... sin que otros puedan impedirselo—”, en *Nuevas narrativas para Europa ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*, Dykinson, Madrid, 2018, en pp. 113-154).

## **La actual Unión Europea acusa fatiga de integración: la defensa como ¿único? ámbito para impulsar el proyecto europeo mediante una cooperación estructurada permanente**

Siendo importante la cuestión que hemos expuesto, ésta parece parcialmente superada por una nueva realidad que aqueja al proyecto europeo desde fechas más recientes. Así, la preocupación más urgente que ahora manifiesta la Unión Europea no es tanto el recurso a un método de integración u otro, sino más bien cómo hacerle frente al agotamiento del propio proceso de integración. La Unión, parece difícil negarlo, acumula tal fatiga de integración que resulta difícil imaginar aquellos ámbitos en los que los Estados pudieran estar dispuestos a ceder el ejercicio de nuevas competencias. El propio procedimiento de reforma de los Tratados ya precisa, desde el Tratado de Lisboa, que cualquier iniciativa de reforma puede tener como finalidad “aumentar o *reducir* las competencias atribuidas a la Unión”. En este contexto, no puede extrañarnos que cualquier iniciativa articulada hoy en términos de «**más Europa**» sea rápidamente reformulada por muchos ciudadanos, y también por algunos Estados, bajo la pregunta «**más Europa: para qué?**».

Aunque pudiera parecer contradictorio con lo señalado reclamar de los Estados y de las instituciones europeas nuevas iniciativas que hagan avanzar el proyecto de construcción europea, la realidad es que la Unión no ha renunciado a recuperar cierto liderazgo con nuevos compromisos de integración. La explicación bien podría encontrarse en la misma necesidad de contrarrestar la agenda política de aquellos partidos populistas que basan su atractivo precisamente en propuestas de claro repliegue soberanista o, incluso, como consecuencia del efecto «federalizador» que algunos autores atribuyen al Brexit. Sea como fuere, lo que verdaderamente adquiere más importancia ahora es que los Estados interesados en esta dinámica de integración y también las propias instituciones parecen haber identificado las cuestiones de seguridad y defensa como potenciales motores para un nuevo impulso del proyecto europeo. Solo así, señalan, la Unión podrá hacer frente a las amenazas, afrontar sus desafíos de seguridad y, si logra la autonomía estratégica que plantea la Estrategia Global de la Unión, consumir su aspiración de convertirse en un verdadero actor global. En este sentido, el 11 de diciembre de 2017, el Consejo de la Unión aprobó la Decisión por la que se establece una cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa con veinticinco Estados miembros (todos salvo Malta y Dinamarca) que cumplen con criterios más elevados de capacida-

des militares y han suscrito entre ellos compromisos para realizar las misiones más exigentes y contribuir al cumplimiento del nivel de ambición de la Unión.

La defensa se ha convertido, así, en el nuevo (y quizás único) motor de integración capaz de revitalizar el proyecto de construcción europea. Las elecciones al Parlamento Europeo son el contexto adecuado para exponer ante la ciudadanía la seguridad que necesita Europa, la seguridad que quiere Europa y la seguridad que podrá financiar Europa. No será un debate fácil de administrar entre los Estados y menos aún con la ciudadanía, pero sería una irresponsabilidad no hacerlo.

## **El respeto a los fundamentos de la Unión Europea en un contexto de crisis de la democracia liberal y crecimiento de los populismos: el respeto a los valores democráticos como principal desafío para las elecciones al Parlamento Europeo**

Las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 resultan una oportunidad para inyectar legitimidad a cualquier impulso político a favor de la integración europea. Con todo, no parece probable que los debates que acompañen este proceso electoral se ordenen en torno a los cinco escenarios futuros que la Comisión describió para la Unión Europea con el horizonte en 2025. Todo parece indicar, más bien, que la Unión tendrá que prestar una atención particular al preocupante deterioro que algunos Estados miembros sufren en sus estructuras democráticas. De hecho, la realidad ha puesto de manifiesto que el control democrático establecido para la adhesión a la Unión Europea no garantiza *per se* la preservación de los estándares de calidad de los sistemas democráticos de los Estados. Así lo prueba el caso de Polonia y Hungría donde la activación del procedimiento contemplado en el apartado 1º del artículo 7 del TUE por parte de la Comisión (20 de diciembre de 2017) y del Parlamento Europeo (12 de septiembre de 2018) ha dejado patente la existencia de un *riesgo claro* de violación grave de los principios y valores democráticos de la Unión.

La situación descrita es muy preocupante. Con todo, no puede impedirnos dejar de reconocer todo lo que la UE significa como espacio de paz y estabilidad democrática en el que impera el Derecho y es posible el crecimiento económico y el bienestar social. Tales logros resultan opacados, en parte, por las dificultades que aquejan a la UE. La configuración técnicamente imperfecta de algunas políticas o, incluso, la respuesta erróneamente a algunos de los problemas también ha podido contribuir a que los ciudadanos reduzcan progresivamente su percepción sobre las bondades del proceso de integración, a la par que va creciendo su desafección y posición crítica hacia una democracia supranacional y multinivel que no siempre entienden. Todo ello permite explicar el surgimiento de partidos políticos de corte populista que comparten una crítica profunda al proceso de integración hasta conectar con iniciativas claramente contrarias a los fundamentos de la Unión. Es precisamente ahora cuando resulta, más pertinente que nunca, recordar que el Estado de Derecho no es una opción en la Unión, sino un imperativo como bien señaló en su Discurso sobre el Estado de la Unión de 2017 el mismo Presidente de la Comisión Europea.

Resulta difícil no compartir la preocupación del momento que atraviesa la Unión Europea ya sea por la propia fatiga de integración que se advierte en el proyecto, ya sea por el desafío de algunos Estados al cuestionar los propios fundamentos democráticos de la Unión. Con todo, creemos que las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 representan el escenario **óptimo** para reivindicar la construcción europea como modelo político capaz de satisfacer las pretensiones de los ciudadanos europeos. Obviamente, no resultará una tarea sencilla. Requerirá un esfuerzo sostenido en el tiempo y orientado a hacer comprender a los ciudadanos que el proyecto europeo es una construcción democrática compleja capaz de superar categorías políticas vinculadas a la lógica de la estatalidad y, en consecuencia, más adecuadas para ofrecer las respuestas que imponen los desafíos de un mundo interdependiente (INNERARITY, D.: *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017).

En definitiva, solo si los ciudadanos pueden entender lo que de revolucionario sigue teniendo la construcción europea podrán aceptar que la Unión sigue siendo la mejor **fórmula a disposición de los Estados para** poder atender las demandas de la ciudadanía. Cualquier otra alternativa es, hoy por hoy, un simple espejismo.



# SOBRE LA GOBERNANZA NEOLIBERAL DE LA UE

Iñigo Bullain López

Profesor Titular de Derecho Constitucional y Europeo de la UPV-EHU

Los intentos de definir a la Unión Europea se enfrentan a un complejo y sofisticado Objeto Político No Identificado, tal y como agudamente la definió Jacques Delors. Podríamos decir, *grosso modo*, que se trata de una organización de estados que ha ido configurando un nuevo centro de poder en Europa, que, en mi opinión, también representa una fórmula avanzada de gobernanza en el marco del neoliberalismo global. De hecho, la consolidación de la UE ha venido acompañada del declive del estado social y democrático de derecho, así como de las ideologías que lo sostuvieron: socialdemocracia y cristianismo social de mercado. Hoy la UE se asemeja más a un constructo hayekiano que impulsa una transformación radical de los estados de postguerra. Este breve texto tratará de exponer algunos rasgos del orden neoliberal y su modelo europeo de gobernanza.

A mi juicio, la gobernanza europea transita desde hace dos décadas hacia formas distópicas de gobierno. En dirección a un modelo oligárquico donde órganos no mayoritarios, irresponsables electoralmente, controlan la toma de decisiones. Organismos como el Eurogrupo e instituciones como el BCE, la Comisión o el Consejo Europeo han desplazado, en muchos asuntos, a las instituciones que en el marco de los estados-nación todavía están sujetas a controles democráticos y electorales. Las democracias estatales han ido siendo vaciadas de contenido, y las grandes decisiones que orientan la política y la economía ya no se adoptan a nivel nacional, sino en foros internacionales. Este desplazamiento del ámbito político en favor de una gobernanza tecnocrática, resulta positiva según el credo neoliberal. Para el nuevo evangelio, los poderes públicos están demasiado influenciados por las pasiones populares y un gobierno técnico de la economía es una alternativa más eficaz. Pero dado que para ese nuevo evangelio la economía lo abarca todo, el gobierno de los técnicos también deberá ocuparse de todo. El neoplatonismo de un gobierno de “comité de sabios” hace abstracción de la influencia de las puertas giratorias, los paraísos fiscales, o de las grandes corporaciones comerciales y financieras, que como los antiguos estamentos del clero y la nobleza, apenas pagan impuestos.

Hoy, las demandas de + Europa no nos acercan a la primigenia utopía de una Europa federal, democrática y social. Las elecciones europeas de 2019 son un horizonte al que se enfrenta un europeísmo desacreditado por su connivencia con un proyecto postdemocrático en favor de una oligarquía global. Con su agenda neoliberal, la UE está provocando una grave desconexión ciudadana con el proyecto europeo, y la reacción que han provocado las políticas de ajuste no se va a reconducir desdeñándola como populista. Una manera de eludir y blanquear responsabilidades. Porque resulta evidente que existe una contradicción entre la constitución económica sobre la que se refundaron los estados europeos de postguerra, según las bases del estado de bienestar y la primacía de los intereses públicos, con la constitución económica de la UE fundada, como antes la CEE, para consagrar al Mercado como epicentro de la integración. Aunque durante algunas décadas el modelo nacional de estado social y de integración mercataria supranacional resultó una ecuación razonablemente equilibrada, la revolución conservadora emprendida por Thatcher y Reagan, y más tarde el desmoronamiento del socialismo real, condujo a la hegemonía de un nuevo paradigma de competición *über alles*: entre empresas, personas, ciudades, regiones, naciones y estados, que resulta contradictorio con la idea de integración, que se sustenta en la cooperación. El resultado es la crisis

del proyecto europeo, asolado por asimetrías internas y desigualdades de las que unos y otros tratan de sacar provecho en lugar de cooperar para resolverlas. La UE en lugar de servir a un bien común europeo, ha pasado a percibirse como un instrumento donde organizar una competición.

La gobernanza neoliberal también promueve mutaciones constitucionales y una desconstitucionalización de sus estados miembros, es decir alteraciones normativas e institucionales que no dejan rastro en los textos. Las grandes orientaciones de la política-económica han sido desplazadas hacia centros de decisión oligárquicos, donde la relevancia del Parlamento Europeo, a pesar del importante aumento de sus funciones y poderes, sigue siendo marginal. La UE no ha configurado una democracia parlamentaria. Por el contrario, la integración europea ha servido para facilitar la desparlamentarización de sus estados miembros. Hace décadas que los parlamentos estatales -y aún menos los regionales- apenas participan en la toma de decisiones europeas. La gobernanza europea tiene un carácter predominantemente gubernamental, aunque otra de las características de la gobernanza neoliberal es la incorporación de agentes privados al gobierno. En las sociedades de mercado, las grandes corporaciones comerciales y financieras se han ido apropiando de espacios, antes reservados a los agentes públicos y la influencia que han alcanzado en la política y en la toma de decisiones es enorme. El denominado partido de Davos orienta a las cúpulas de los partidos políticos europeos y a las instituciones estatales y europeas en el diseño de sus políticas de gobernanza, a través de una red de asesores y consultorías, de lobby y corrupción. Un coctel de influencias que explica que el actual presidente de la Comisión Europea antes de acceder al cargo transformara previamente a su país en un paraíso fiscal al servicio de las grandes corporaciones, o que su antecesor fuera el anfitrión del Trio de las Azores, para, tras su paso por Bruselas, convertirse en el representante para Europa de Goldman-Sachs. Un contexto donde tampoco parece casualidad que Mario Dragui fuera uno de los dirigentes de la compañía de Wall Street en Europa cuando se falsificaron las estadísticas griegas de acceso al euro, o que otro de los agentes de *Government Sachs*, Mario Monti, fuera aupado a comisario europeo y luego a primer ministro italiano. Por mencionar sólo algunos ejemplos del gobierno (de los comisarios) del mercado.

Pero el neoliberalismo, término tabú en muchos discursos, no es solo una doctrina económica o una ideología política. El pensamiento neoliberal puede interpretarse como la nueva razón del mundo, según Laval y Dardot (Gedisa 2013). Un credo que impulsa la globalización y no admite discusión. En todo caso, ciertos márgenes de reforma o diferentes ritmos o intensidades, y la pluralidad que puede haber entre un neoliberalismo de derecha y un neoliberalismo de izquierda. La razón neoliberal como fórmula de gubernamentalidad es compatible con la ultraderecha europea, americana, o islámica, pero también con la socialdemocracia, el cristianismo social o el tradicionalismo conservador. Aunque su mantra es repetir que la competición es la fuente de beneficio individual y social, promover el enfrentamiento y ulteriormente la desigualdad en una lucha de todos contra todos solo se hace creíble a través de un aparato de propaganda soviético que ningunea la disidencia. Sin embargo, cómo resulta cada vez más evidente, esa línea de pensamiento resulta contradictoria con el fundamento de la integración europea, que se sustenta en la cooperación. Y en la medida en que el neoliberalismo, a través de sus agentes, se ha ido adueñando del proyecto europeo, el enfrentamiento entre estados y ciudadanos, las desigualdades y la desintegración del proyecto no ha hecho más que aumentar. Por el contrario, las grandes corporaciones financieras han sido eximidas de competir. Su multimillonario rescate en América y en Europa, que ha costado más de billón y medio de euros, fue justificado debido a su tamaño: "*too big to fall*", metáfora que tal vez condensa la farsa teleológica asociada a esa nueva razón del mundo financiarizado.

La nueva racionalidad neoliberal ha sido asumida por el alto funcionariado de la UE, y por las administraciones estatales o internacionales que globalizan las políticas públicas favorables a un mercado de trabajo flexible que oceaniza la precariedad. La razón neoliberal persigue que las administraciones públicas asuman un modelo de empresa y que el ciudadano se convierta en un consumidor-empresario que tiene que asumir riesgos y optimizar gastos. La socialdemocracia, que en buena medida, junto con la democracia-cristiana gestionó tras la postguerra las instituciones públicas ha renunciado al keynesianismo, es decir a una política económica sostenida en la demanda y en el reparto. Ahora, la izquierda neoliberal: "acepta, asume, reproduce una forma de pensamiento, una manera de plantear los problemas y, en consecuencia, un sistema de respuestas, que constituyen una racionalidad envolvente, es decir, un tipo de discurso nor-

mativo con el que la realidad entera se vuelve inteligible, como si cayeran por su propio peso, cierto número de políticas concretas” (Laval/Dardot: 236).

El neoliberalismo se propone como pragmática general; como una razón única, que se niega como ideología para no tener que debatir. Promueve una desideologización que hace realidad el viejo sueño de la burguesía de sustituir la política por el “sentido común”. Las proclamas que recitan sus pastores tratan de hacer creer que la ciudadanía estuviera participando en auténticas relaciones de transacción y competencia en el mercado mundial. Sin embargo, la pauperización y la progresiva desertización comercial de los cascos urbanos, demuestra más bien lo contrario. Los “autónomos” como subempleados a comisión no representan a un sujeto “dueño de si mismo” sino al pequeño comerciante, trabajador o profesional precarizado. La consideración de las personas como unidades productivas, es decir como recursos para las empresas forma parte de un nuevo paradigma, donde el estado tampoco está para corregir las disfunciones del mercado, conforme a criterios de interés público, sino para promover la competencia. La privatización del estado no sólo ha implicado la venta de un patrimonio colectivo. La reestructuración neoliberal del estado también ha supuesto introducir categorías y disciplinas del sector privado en la gestión pública; reducir los presupuestos; suprimir funcionarios; debilitar a los sindicatos y la negociación colectiva, o disminuir la autonomía profesional. El neoliberalismo avanza de la mano del estado, además de impulsado por grandes intereses e instituciones internacionales, y su pensamiento no debiera confundirse con las reivindicaciones libertarias que abogan por menos estado.

De hecho, los estados se han convertido en socio de grandes corporaciones oligopólicas que luchan en una guerra económica mundial. Según la lógica neoliberal el destino del estado ya no es la integración ciudadana, sino convertirse en un instrumento de acomodación de las sociedades a las exigencias de la competencia mundial y de las finanzas globales. En consecuencia, la población ha dejado de tener una significación ciudadana en un contexto nacional y de progreso social, y se ha convertido en un recurso al servicio de organizaciones de accionistas. Ese ninguneo, percibido por buena parte de la población, está en la base del resentimiento, que esporádicamente da pie a revueltas y alimenta electoralmente a los partidos “populistas”.

La gobernanza neoliberal no se caracteriza por más democracia y la conducción de la UE se ha traspasado a intereses oligárquicos que han sido capaces de acomodar una estructura decisional al margen de un control popular. Así, a través de unas elecciones europeas no se puede cambiar un inaprensible gobierno europeo. El BCE, auténtico *deus et machina* del orden neoliberal ha sido configurado según la orientación con la que se constituyó el Bundesbank. Pero al contrario del sistema americano de la Federal Reserve, en Europa su único objetivo es la estabilidad de los precios. No incluye, también el empleo y el crecimiento económico, como establecen los estatutos americanos. En su deriva postdemocrática, la UE también ha ido más allá del modelo americano en lo que se refiere a la gestión de la política económica de la zona euro. El denominado Eurogrupo establece la informalidad como regla y sólo en un protocolo (nº14) de dos artículos anexo a los tratados se menciona la existencia de un organismo que resulta fundamental para decidir las políticas fiscales, presupuestarias y monetarias de los estados de la eurozona.

La consecuencia del discurso neoliberal es una sociopatía que aborrece del comunitarismo y apuesta por el hombre-empresa que busca la optimización de sus recursos en una lucha cuerpo a cuerpo por la supervivencia y la acumulación. No debiera extrañar que, en consecuencia, los planteamientos de postguerra hayan sido arrinconados en favor de un darwinismo social que rentabiliza un populismo neoliberal de ultraderecha. La ideología que promueve la paradoja de la ultraindividualización masiva resulta tan apabullante que los mensajes en favor de políticas keynesianas para estimular la demanda, o en favor de una democracia social, parecen un discurso hippy del siglo XXI. La subjetivización neoliberal ha calado tan profundamente que confiar en que un cambio electoral o de gobierno pueda alterar las cosas es una ingenuidad. Pero imaginar otro mundo + humano y actuar como si ya existiera, son los grandes retos a los que se enfrenta una humanidad atemorizada ante un capitalismo sustentado en una especulación sin fronteras.





# SIN DEMOCRACIAS ROBUSTAS NO HAY UNIÓN EUROPEA POSIBLE

José Martín y Pérez de Nanclares

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca

La democracia es vulnerable. Muy vulnerable. Y como todas las cosas realmente valiosas hay que cuidarlas; hasta hay que mimarla. Por esto, deberían sonar todas las alarmas cuando se constata la presencia de los primeros síntomas que denotan una deriva clara hacia patrones autoritarios o populistas. La historia europea da, de hecho, sobradas muestras de cómo la inacción en los momentos iniciales de esa deriva erosiva de las estructuras democráticas engendra fácilmente monstruos de la razón; que al final lo son siempre de la sinrazón más desgarradora.

En este sentido, no hace falta ser politólogo de Harvard para detectar en este momento signos inequívocos de desgaste de las democracias liberales. Basta volver la vista sobre fenómenos tan evidentes como la insólita ascensión de figuras como Donald Trump a la Casa Blanca o Jair Bolsonaro al Palacio de Planalto, el caos generado por el referéndum británico sobre el *Brexit* o la creciente relevancia política de partidos de corte claramente extremista para constatar que algo se está moviendo en el corazón de nuestras democracias. Si a ello añadimos la incertidumbre que provocan los imparable cambios derivados de la globalización y del desarrollo tecnológico trepidante, tenemos como resultado un caldo de cultivo en el que prácticamente *todo* es imaginable (y posible). Insatisfacción con el presente e incertidumbre con el futuro son ingredientes nada saludables para un modelo de sociedad que se creía fundado en la convicción de contar con un estado de bienestar garantizado y de asegurar a nuestros hijos una vida mejor que la de sus padres.

En este mismo sentido, en un tono más académico, Yasch Mounk caracteriza a las democracias liberales con tres rasgos fundamentales, que han estado siempre presentes en ellas y que en la actualidad se están disipando: se trata del incremento constante de los estándares de vida de sus ciudadanos; la existencia de sociedades internamente homogéneas; y la conformación de la voluntad política a través de partidos políticos fuertes escrutados por una prensa solvente. En la actualidad, sin embargo, el deterioro evidente del estado de bienestar, la consolidación de la inmigración y la heterogeneidad interna de nuestras sociedades, así como la presencia de alternativas políticas ajenas a los partidos tradicionales y la presencia de nuevos canales de información instantánea sin el más mínimo filtro de veracidad y dudoso control último están dando al traste con esos tres pilares de las democracias liberales (*The People versus Democracy — How our Freedom is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge, 2018).

Igualmente, se están publicando buen número de ensayos en los que autores de acreditado prestigio académico se llegan a plantear incluso si la democracia liberal, tal como la concebimos en el mundo occidental desde el final de la II Guerra Mundial, está muriendo. Existen incluso trabajos científicos en los que se proponen fórmulas concretas para intentar medir cuándo un régimen político empieza a actuar de manera autoritaria, como es el caso del exitoso libro de dos profesores de Gobernanza en la Universidad de Harvard, titulado *Cómo mueren las democracias* (Steven Levitsky y Daniel Ziblatta, *How Democracies Die*, Crown, Nueva York, 2017). La expansión desmesurada del ejecutivo intentando controlar por todos los medios posibles, sobre todo, a jueces y a la prensa es uno de los síntomas primeros y más evidentes. Y los autores no se ahorran ejemplos concretos que leemos a diario en la prensa.

A este análisis se pueden añadir, tomando la frase con la que abre Daniel Innerarity su último ensayo (*Política para perplejos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2018), que “si hubiera que sintetizar el carácter del mundo en que vivimos yo diría que estamos en una época de incertidumbre”. De ahí que “cuando todo se convierte en impredecible, inestable y sospechoso surge la nostalgia de las pasiones tranquilas y se plantea con especial inquietud el problema de en quién confiar, cómo recuperar alguna referencia que nos permita orientar nuestros conocimientos y emociones”. En ese contexto resulta muy tentador confiar en salvadores que prometen la Arcadia de un mundo mejor con soluciones sencillas a problemas nuevos y complejos; poco importa que su plasmación real sea imposible, porque el pasado simplemente nunca vuelve. El incremento constante del nivel de vida, al que nos hemos acostumbrado en occidente, no está asegurado si no se introducen cambios profundos para adaptar nuestro modelo productivo a la nueva realidad global altamente tecnologizada. La inmigración no va a desaparecer de nuestras vidas por muchos muros que se quieran construir para preservar unas sociedades homogéneas (nación, raza, religión, costumbres...) que indefectiblemente han dejado de serlo. Y el espacio público no es probable que vuelva a paradigmas y a contextos ciertos, predecibles y relativamente cerrados en que se gestaron las democracias liberales, por lo que habremos de aprender a gestionar la incertidumbre y la perplejidad creando estructuras políticas adecuadas para articular la voluntad pública plural en un marco en el que la (des)información sea quizá el mayor de los riesgos.

\*\*\*\*\*

Obviamente, en este cambiante y preocupante entorno general, también la Unión Europea es vulnerable. Más aún que la propia democracia liberal de los Estados, porque además de compartir todos sus riesgos e incertidumbres requiere unos delicados equilibrios internos añadidos y una concurrencia de voluntades (estatales y ciudadanas) nada fáciles de concitar. Incluso tiene enemigos externos que cada vez esconden menos sus intenciones. Pero es a la vez un logro histórico digno de ser preservado.

Para preservarlo, la primera regla es no darlo por sobreentendido. Por eso, de la misma forma que no hace mucho subtítulé otra contribución, también editada por *Eurobasque*, “éxitos pasados no garantizan éxitos futuros”, es tarea de todos los que nos sentimos orgullosos de lo conseguido en nuestro continente en las últimas décadas que nos movilizemos en su defensa. Bien está, pues, en este momento incierto para la Unión, que esta defensa empiece por los valores sobre los que se ha asentado el propio proceso de integración europea.

Y la segunda regla es tener claro que preservar no quiere decir que este proceso de integración no reclame cambios y ajustes; incluso profundos. El reflejo de los éxitos no debe deslumbrarnos ante los errores cometidos. Algunos incluso de bulto, como por ejemplo la forma de afrontar la crisis económica y financiera de 2008, cuyas heridas en forma de desigualdad social creciente —insostenible a medio plazo— no son ajenas al proceso de desapego europeo de buena parte de la ciudadanía e incluso al avance de los movimientos populistas de clara matriz antieuropea. Precisamente por eso sigo tan convencido como en 2003, momento en que publiqué el trabajo que mereció el I Premio Landaburu, que el *federalismo supranacional* continúa siendo el modelo más adecuado para el desarrollo futuro de la Unión. Al menos los Estados que conformamos la zona euro, estamos en situación de impulsar el proceso de integración europea introduciendo los elementos que ‘olvidamos’ en Maastricht para lograr que la moneda única se acompañe por fin de una verdadera unión económica y monetaria: unión bancaria, armonización fiscal más ambiciosa, presupuesto propio de la zona euro, banco central con competencias no solo ligadas a la ortodoxia de la estabilidad de precios y contención del déficit público, introducción de un elemento sólido de solidaridad interna con mecanismos de cierta mutualización de la deuda (con condiciones), etc.

Pero, por encima de todo, no debe olvidarse que la Unión Europea comparte con los Estados democráticos que la integran los mismos valores y fundamentos: “dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías” son valores, como bien recoge el artículo 2 TUE, “comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la sociedad, la

solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”. No son meras proclamaciones programáticas ajenas de todo contenido práctico. Antes al contrario, constituyen el fundamento irrenunciable para la pervivencia de la Unión.

El respeto de estos valores irrenunciables es premisa ineludible para el ingreso en la UE (art. 49 TUE), pero es también requisito para la permanencia. Por eso precisamente, la Unión se ha dotado de instrumentos judiciales, como los recursos de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia contra los Estados que violen estos principios básicos (art. 258 TUE), y de mecanismos políticos de *ultima ratio*, para detectar y sancionar la constatación de riesgos claros de violación grave de estos principios (art. 7 TUE). El primero de ellos es de uso habitual, por lo que no debe extrañar que el Tribunal de Justicia tenga varios asuntos pendientes en los que se ven directamente concernidos estos principios. Pero reclama bastante más prudencia y contención el segundo, ya que la radicalidad de sus consecuencias — en especial la suspensión de pertenencia derivada del artículo 7.2 TUE— reserva su uso para situaciones realmente graves y extremas.

No obstante, tampoco deberíamos aliviar nuestras respectivas responsabilidades mirando con condescendencia hacia los excesos de *otros* Estados, cuando casi todos tenemos en casa motivos más que sobrados para la preocupación propia; cada cual con modulaciones y manifestaciones diferentes, pero casi todos con amenazas bastante serias para la democracia, el Estado de Derecho o la protección de los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables. Ante ello, es evidente que no cabe mirar hacia otro lado si se constatan situaciones que claramente merezcan la activación progresiva del instrumentario previsto en el Derecho de la Unión.

Para eso precisamente se encomienda a la Comisión la función de ser ‘guardiana de los tratados’; para velar “por que se apliquen los Tratados”, incluido su artículo 2 (art. 17.1 TUE). De ahí que la nueva Comisión que salga tras las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 tendrá, una vez quede clarificado el laberinto del *Brexit* —¡esperemos!—, una tarea básica en esta materia; habrá de decidir si las medidas adoptadas respecto a los dos Estados más díscolos han servido para enderezar la situación o si, por el contrario, se ha agravado el riesgo de violación grave y sistemática de valores esenciales de la Unión. También tendrá una tarea esencial el nuevo Parlamento Europeo, quien a la postre es depositario de una legitimidad democrática, derivada tanto de su proceso de elección (legitimidad formal) como de las competencias legislativas, presupuestarias y de control político que posee (legitimidad material), que le atribuye un papel central en la preservación de los valores propios de la democracia; a él, más que a ninguna otra institución, le corresponderá en los próximos años lidiar en su seno con representantes cuyo ideario central será precisamente acabar con la propia Unión. Y, por último, también las instituciones de representación de los Estados miembros habrán de hacer un ejercicio de responsabilidad común si se ven confrontadas con situaciones límites en las que haya de adoptarse decisiones drásticas; la loable unidad a 27, plasmada hasta ahora en la fijación de posición frente al *Brexit*, muestra que en situaciones límite los Estados saben estar también a la altura que demandan las circunstancias excepcionales.

Son precisamente estas circunstancias excepcionales las que más reclaman ahora altura de miras de los políticos y también de los ciudadanos. Al fin y al cabo está en manos de esos ciudadanos europeos — de todos nosotros— decidir el modelo de Unión Europea que desean. No cabe, por ello, la ‘política del avestruz’. El proceso de integración está en riesgo. El siglo XX ha quedado atrás, pero parece como si, de nuevo, no hubiéramos aprendido las lecciones que nos dejó y que fueron precisamente las que incentivaron procesos históricos tan ambiciosos como el de integración europea. Está en manos de nosotros — de cada Estado, pero también de cada ciudadano europeo— hacer que el proyecto de integración europea no sea reversible.

Por eso, cuando se acercan unas nuevas elecciones al Parlamento Europeo, no deberíamos olvidar que sin democracias robustas no hay Unión Europea posible. Y sin ciudadanos comprometidos y bien informados resulta imposible una democracia robusta.



La legislatura que termina en la Unión Europea en este 2019 es la segunda más convulsa de su larga y fructífera historia. Nos encontramos en un proceso de mutación política que será, sin duda, muy difícil de explicar con bases objetivas y contrastables. El esquema tradicional de partidos políticos y equilibrio democrático llega a su fin, para abrir un nuevo horizonte de inestabilidad y nuevas propuestas, alejadas de las certidumbres que durante varias décadas nos han acompañado. De los Estados de bienestar surgidos en la segunda mitad del siglo XX, nos dirigimos a nuevos Estados marcados por el malestar ciudadano, en los que la sorpresa permanente y la desaparición del modelo convencional de representación política pueden poner en riesgo las democracias. Se percibe un enfado creciente entre las clases medias. La rabia está triturando a la razón, y las viejas ideologías están siendo sobrepasadas por las nuevas identidades de grupo.

En la anterior legislatura 2009-2014, la Unión Europea afrontó una crisis económica depredadora, que dejó profundas heridas en el corazón del proyecto de construcción política y social de nuestro continente. Fue una crisis comprensible económicamente pero, al mismo tiempo, irracional. Su génesis estaba lejos de las personas y, sin embargo, las tuvo a ellas en el centro de la diana: se disparó el desempleo, aumentó la distancia entre ricos y pobres y surgió un problema de deuda que aún hoy no se ha podido sofocar. La Europa sin fronteras y con moneda única zozobró hasta el punto de que llegamos a plantearnos si la solución no sería, justamente, desechar el euro como moneda común, y levantar de nuevo las fronteras para preservar lo aparentemente poco que nos quedaba. La economía de libre mercado fue tan voraz que casi se traga el mayor espacio de convivencia pacífica jamás conocido en la historia mundial.

En 2014, paradójicamente, cuando Europa empezaba a dar por superado lo peor, se levantó una segunda ola de riesgos en la que las peores previsiones de ruptura han aparecido por donde menos las esperábamos. El malestar larvado por millones de ciudadanos que se sentían injustamente tratados por el sistema ha cuajado en forma de un voto protesta que seduce por igual a quienes viven cómodamente como a quienes se han quedado en la estacada. Es el malestar permanente. Y los valores tradicionales de la UE no encuentran acomodo en los debates. En general, se desprecian. Así, hemos visto como no ha sido Grecia, el país con más pobreza, la que ha querido salir de la unión, como temíamos hace siete años; sino el Reino Unido, uno de los que disfruta de mayor confort.

Ese cóctel de insatisfacción general, alimentado por enemigos de la UE, como Donald Trump y Vladimir Putin, ha tomado forma a través de nuevos partidos que están en contra de todo, y cuya lógica consiste en cuestionar los pilares mismos de nuestro bienestar. Se trata de formaciones que van desde la indefinición ideológica, hasta la extrema derecha, y han venido no sólo para quedarse, sino sobre todo para sustituir a quienes, hasta ahora, con mayor o menor acierto, han tenido claro que el camino provenía de la unión y el pacto. Aún no sabemos a dónde quieren llevarnos estos nuevos movimientos, porque hemos pasado de un tiempo de certezas, incluso cuando se daban las crisis, a otro de confusión y ruido.

Sin embargo, es difícil construir un relato empírico y contrastable que explique este malestar. Por ejemplo, el paro ahora mismo está por debajo del 7% en la unión (aunque tenga enormes desigualdades en función del país); la crisis de deuda se ha podido controlar, y el Banco Central Europeo se presta a reducir los estímulos a las economías más débiles; los jóvenes pueden viajar o estudiar por los países hermanados,

y los trabajadores ampliar sus horizontes sin más requisito que ser ciudadanos europeos; las instituciones funcionan, y podemos buscar protección y amparo en los tribunales de Europa si nos sentimos injustamente tratados en las instancias del propio país. Por poder, podemos usar nuestro teléfono móvil fuera de nuestras fronteras sin que nos cobren tarifas abusivas. Y algo que no valoramos suficientemente: todo ello en paz y en concordia, porque vivimos en el mayor espacio de convivencia pacífica y democrática que jamás se haya ideado.

Frente a esta realidad, se ha dibujado un discurso sencillo y maniqueo según el cual la Unión Europea es el origen de todos nuestros males y, en lugar de ir entregando soberanía para apuntalar lo ya construido, deberíamos rebobinar y retroceder a un punto de la historia épico y, probablemente, falso, porque nunca existió. El populismo ha conseguido sustituir el debate contrastable de datos objetivos, por uno sentimental, en el que las ilusiones ópticas han sustituido a las estadísticas. Tristemente, la Europa que vivía plácidamente en su bienestar se ha encontrado sin argumentos atractivos para un debate que se desarrolla en unos términos para los que no estábamos preparados. Traducido al lenguaje del presente: ante el “solos seremos más grandes” que exhiben los partidarios del Brexit, no tenemos un épico “juntos hemos llegado lejos” que enganche más a los ciudadanos; ante el “Bruselas debilita nuestra identidad y permite la invasión islámica” no tenemos un “quieren vivir con nosotros porque Europa es el ideal de convivencia”. Y así con todos los asuntos centrales que han marcado nuestra agenda, de forma encadenada, desde 2009 hasta hoy: crisis económica, igualdad, inmigración, seguridad o terrorismo.

Como conclusión, los nuevos partidos antieuropeos prefieren un repliegue interior, cerrando fronteras, impidiendo el paso a los inmigrantes, y recuperando simbología nacionalista, acompañada de un imaginario histórico según el cual cualquier tiempo pasado fue mejor. Se trata de, al estilo Trump con su *América grande otra vez*, volver a hacer a Francia grande, a España grande, a Italia grande y así hasta tener un skyline en Europa en el que el ideal es ver quién la tiene más grande. Todavía hoy en día a gran parte de la opinión pública le resulta sorprendente el hecho de que partidos de dudosa raíz democrática estén gobernando o condicionando gobiernos en Europa, pero el dato es como para sacudirse la pereza: más de la mitad de la población europea tiene hoy gobiernos en los que participa directa o indirectamente algún partido antieuropeo o euroescéptico. Más de la mitad de los europeos.

Hasta hace poco, pensábamos que Hungría y Polonia eran excepciones que se explicaban por las prisas de la UE por extenderse hacia el este, pero resulta que el este fue sólo la génesis de lo que luego vino en Holanda, Francia o Austria. Y, más tardíamente, y con otros ingredientes, en Italia, Bélgica, los países nórdicos y, ahora también, España. Una de las cosas que más sorprende de estos movimientos es su capacidad camaleónica para adaptar sus discursos en función de las circunstancias y la búsqueda del nicho de voto al que desean llegar: en algunos lugares es la inmigración, en otros la seguridad, en otros el Islam y, si ninguno de estos funciona, en otros se pueden adaptar atacando lo que llaman la ideología de género. Sea como sea, cuentan con un magnetismo espectacular para despertar el enfado de una porción de la sociedad que oscila entre el 10 y 20 por ciento. De manera que, una vez que están presentes en el mercado político, manejan a su antojo el debate, situando siempre en el centro sus extravagancias y, lo que suele ser peor para la salud democrática, arrastrando hacia el extremo a los partidos centrales de los países que, ante su debilidad argumental, acaban comprando parte de su discurso. Uno de cada cinco europeos les van a votar no por lo que proponen, sino para expresar su cabreo.

¿Cuál es la razón o el origen de este proceso de cambio político? Mucho se ha teorizado al respecto, y no existe una única causa, sino una combinación de ellas: la crisis económica, el paro, la crisis migratoria, la desigualdad y la pobreza, el efecto de las redes sociales, o las conspiraciones desde países que desean una Europa débil y enclenque. Hay, sin embargo, un motivo sobre el que me gustaría llamar la atención para hagamos autocrítica: quienes creemos firmemente en una Europa unida alrededor de sus valores humanistas hemos abandonado su defensa. Quizás, hemos creído que lo conquistado era para siempre y que el progreso no tendría freno, y mucho menos vuelta atrás. Quizás, hemos creído que era más sencillo sumarnos a las críticas contra Bruselas -así, en genérico-, que proponer soluciones a aquello que no funcionaba adecuadamente. Pero el hecho es que defender a la Unión Europea no está de moda. Hubo un ejemplo especialmente doloroso: las bromas que se hicieron cuando a la Unión Europea se le concedió el premio Nobel de la paz en 2012.

El comité del Nobel decidió ese año que la Unión Europea recibiera el Nobel por sus seis décadas de avance en la paz, la democracia y los derechos humanos. En plena crisis económica, ese prestigioso galardón, absolutamente merecido y fruto del esfuerzo de varias generaciones, lejos de suponer un motivo de orgullo para sostener lo que entonces atravesaba serios riesgos, se convirtió en motivo de burla y chanza. Una vez más, en las redes sociales, se sucedieron los comentarios despectivos hacia la decisión del jurado, y diversos portavoces políticos se subieron al carro de la crítica fácil. En ella confluían grupos ecologistas, izquierdistas, a favor y en contra de la inmigración y, por supuesto, representantes de extrema derecha. De algunos, como del líder entonces del UKIP británico, Nigel Farage, no tenemos noticia de que haya hecho nunca nada por la convivencia y el progreso humano. Sin embargo, aquellas críticas hicieron mella, y sólo la Europa oficial exhibió abiertamente su satisfacción por tal galardón. Fue la prueba de que el orgullo del europeísmo cotiza a la baja.

Llegados a este punto, y con la extrema derecha extendida ya a prácticamente todos los parlamentos nacionales, podemos prever sin la necesidad de ser finos analistas que, en las próximas elecciones de mayo, el parlamento europeo va a bascular hacia la derecha más extrema, y que el reparto de escaños nos va a dejar una cámara muy fragmentada. El cambio del mapa político obliga ahora a coaliciones en las que ya dos partidos puede que no sean suficiente para gobernar sin la influencia de la extrema derecha y, si lo son, es a cambio de un alto precio. Así acaba de suceder en Alemania o en Suecia.

Llegados a este punto, creo que es el momento de dar un vuelco a la estrategia y permitir que estas fuerzas puedan gobernar, allí donde los ciudadanos les den la confianza. Ya no hay mejor alternativa contra el populismo que el baño de realidad que dan los gobiernos y su reumática gestión del día a día. Hay dos síntomas que me invitan a creer que la entrada de la extrema derecha en los gobiernos sería efímera: uno, que el propio ejercicio del poder, hoy en día, es más pasajero que nunca. Angela Merkel es la excepción en un panorama en el que aguantar más de cinco años seguidos es algo casi heroico. Es decir, creo que durarían poco. El segundo síntoma son dos ejemplos de que las promesas simples para alcanzar la Arcadia política no se pueden cumplir: una es el Brexit, y la otra el nuevo gobierno de Italia. En el Reino Unido, un grupo minúsculo políticamente hizo aflorar el sentimiento antieuropeo y, sorprendentemente, deslizó a los moderados a plantear un referéndum sobre la permanencia en la Unión Europea que, catastróficamente, perdieron. Desde entonces, el país se ha convertido en un caos político donde se suceden dimisiones, ultimátums y búsquedas de un camino que no existe. Les prometieron la felicidad si se iban, y ahora no saben cómo irse. El populismo ha perdido frente al realismo. Algo similar le sucede al gobierno italiano, que desafió a Bruselas a las primeras de cambio. Ya han bajado el tono.

Por tanto, que pasen y gobiernen. Es el mejor antídoto para acabar con este constante estado de malestar que sufre Europa.





# CUANDO SEGUIR CREYENDO EN LA UNIÓN EUROPEA YA NO PARECE (TAN) FÁCIL

Leire Escajedo San Epifanio

Profesora Titular de Derecho Constitucional. GIU- Gobernanza Multinivel).  
Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea

A las puertas de que el *Brexit* se haga finalmente efectivo y sin perder de vista una serie de acontecimientos que vienen sucediéndose desde que fracasase el proyecto de elaborar una Constitución para Europa, cuesta creer que hubo tiempos en los que apenas sí costaba esfuerzo creer en la Unión Europea. Probablemente nos sorprendería recurrir a las hemerotecas y situar en el tiempo tantas y tantas expresiones de anhelos e ilusiones, en algunos momentos incluso euforia, que en torno a la UE se han venido produciendo durante muchas décadas en los Estados Miembros. Objetivamente no han pasado tantos años; emocionalmente, sin embargo, se antoja casi imposible reconocerse en aquellos sentimientos.

## Cada cinco años desde 1979

El Parlamento Europeo se renueva cada 5 años por sufragio universal directo. Las elecciones de este año 2019 serán poco después de la fecha que se ha previsto como desconexión definitiva del Reino Unido, y parecen ser, de largo, las elecciones más *temidas* de la historia reciente. Son muchos los temas que, por diferentes circunstancias y factores, han quedado a medias. Decisiones por tomar, tensiones por resolver. Como JUNCKER reconoció ante el Parlamento Europeo, la UE vive hoy “una crisis existencial” y ése será el telón de fondo de las próximas elecciones europeas.

Sabido es que ésta no es, ni mucho menos, la primera crisis que vive la (hoy) UE. Tampoco es la primera ocasión en la que los analistas se refieren a una crisis comunitaria como “crisis existencial” que afecta a su identidad, sus objetivos o, incluso, a su mera existencia. Pero, tangible o no, hay *algo* en esta crisis que invita a una especial desesperanza y desincentiva toda propuesta de acción.

T también ante las elecciones de 2014 existió una cierta preocupación, aunque la preocupación se tradujo entonces en acción. Eran las primeras elecciones desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y se quiso hacer un importante esfuerzo por incentivar una participación que en 2009 alcanzó un mínimo histórico. Hasta el Comité de los Nobel –no sin polémicas- pareció querer poner su granito de arena en las elecciones de 2014, concediendo a la UE el Nobel de la Paz. Un premio, según explicó, que se concedía con el afán de que “*ante las graves dificultades económicas y de malestar social*” que atravesaba la UE, se pusiera el foco de atención en “*su exitosa lucha por la paz y la reconciliación*”, por la democracia y los derechos humanos.

Simbólica también la iniciativa de incluir el modelo de los *Spitzenkandidaten*, y su pretensión de incentivar la participación ciudadana. Pero los resultados de 2014 volvieron a marcar un mínimo en la participación y, junto a ello, destacaron por el aumento de los llamados partidos *euroescépticos* en la Eurocámara. Se entiende así que HOLLANDE dijera tras las elecciones que Europa se ha vuelto “*ilegible, distante, básicamente incomprendible, incluso para los gobiernos*”. Fuese o no “desencanto” lo que las urnas reflejaron, la UE y los Estados Miembros se vieron a sí mismos ante el reto de lidiar durante cinco años con esa composición parlamentaria. Y si bien ésta no ha sido la mayor de las preocupaciones de esta legislatura, durante toda ella ha estado presente el fantasma, el miedo de que a futuro tal presencia aumentase de forma considerable. Así, meses antes de las elecciones de 2019, algunos pronósticos indican que los partidos euroescépticos podrían llegar a alcanzar hasta 200 escaños en una Eurocámara de 705 miembros. En el caso de que decidieran formar un único grupo parlamentario podrían incluso posicionarse como segundo grupo en una institución, la Eurocámara, a la que corresponde un importante rol en el proceso legislativo europeo y que

desde el Tratado de Lisboa tiene un elevado poder en el establecimiento, la aprobación y el control de la ejecución de los presupuestos comunitarios.

## **Cuando las recetas conocidas, ya no funcionan**

Expresiones como las de euro-pesimismo o euroesclerosis se han empleado en tantas ocasiones que resulta difícil atribuir su autoría original. Se emplearon ya en los años 80 para describir el impacto que tuvo en las Comunidades Europeas la falta de colaboración con algunos miembros en situación de crisis económica. La sensación de crisis recurrente se ha convertido, de algún modo, en un tópico en la historia de la Unión, que parece haber evolucionado hilando crisis, reacción, crisis, reacción. Quizá se refiriera a ello SCHUMAN cuando advirtió que Europa no se haría de una vez, como una obra de conjunto, sino *gracias a realizaciones concretas* (1950). Prácticamente crisis a crisis, la (hoy) Unión Europea ha tendido a emplear el mismo mantra para resolverlas todas: *an ever closer Union - una Unión cada vez más estrecha*. O al menos ha sido ése, así de simple, el mensaje que ha querido trasladarse a la ciudadanía.

Las explicaciones “simples” a la opinión pública sobre aquello en lo que consiste la Unión no parecen, sin embargo, ser ya satisfactorias. En estos últimos tiempos, en especial los del control presupuestario, la austeridad o la decepcionante gestión de la crisis migratoria, la UE se ha mostrado de todo menos simple. Pareciera ser una inmensa maquinaria, con poca cintura para dar respuestas eficaces ante los problemas urgentes. El propio proceso del Brexit está poniendo el foco, cuál espectáculo, sobre aspectos de la UE en los que muchos ciudadanos jamás habían pensado.

Sin conciencia del camino recorrido, no es fácil explicar la encrucijada actual. La coyuntura actual no permite prometer grandes beneficios por mantenerse en Europa; buena parte del reto está en no perder drásticamente los avances que en varias décadas ha supuesto la Unión. Ni lo uno ni lo otro admiten expresiones sencillas. Pero la tarea es lo suficientemente relevante como para acometerse, porque –en expresión de Jacques Delors– “sin memoria, no hay futuro”. Europa se construyó –recordaba tras las elecciones de 2014– con la obsesión de la paz y del crecimiento, de un crecimiento equilibrado cuyos beneficios se tradujeran en unas condiciones de vida digna para todos los trabajadores europeos. En algún punto del camino esa obsesión parece haberse perdido y nos encontramos con una Europa con una importante fractura social y geográfica, una Europa en la que se está retomando todo aquello contra lo que la Unión nació (los nacionalismos, el populismo, la demagogia, la xenofobia). Es oportuno preguntarse porqué la conciencia de ese proceso no ha calado de igual modo en todos los europeos.

No ayuda en exceso que, sin mirar al pasado ni demasiado al presente, se haya presentado una *Hoja de Ruta para la Europa 2025* bajo el lema de “más unida, más fuerte y más democrática”. Pero, ¿cómo llegar a ser más unida, más fuerte, más democrática sin saber qué la desune, la debilita y le resta democracia?

## **Entre las asignaturas pendientes: la cohesión social. Cuando la confianza se arruga, ya no vuelve a ser la misma**

En las crisis existenciales, ya sean de la persona o de los grupos humanos, hay algo en el *continuum* de la identidad, en la percepción de uno mismo, que parece haberse roto de forma irreparable. Las personas se sienten diferentes, sienten que algo en ellas “ya no es lo que era”; que, de algún modo, *ya no son quienes eran*. Componentes más o menos intelectuales se combinan de forma estrecha con las emociones y es difícil, a veces imposible, retornar a la situación previa. En no pocas ocasiones, de hecho, la crisis se genera porque la persona o las colectividades ya no encuentran sentido a una forma de existir que han mantenido en el tiempo y necesitan redescubrir el sentido de su existencia. Ese es el cansancio que a día de hoy se percibe en muchas dimensiones de la Unión y, en mi opinión, difícilmente podrá cubrirse bajo el manto de esa nueva *Hoja de Ruta*.

Una de las razones para la crisis es que se ha arrugado en exceso aquella idea de que de la UE *sólo recibiremos progreso* (social, económico, cultural). La distancia entre lo proclamado, entre esa Europa del bienestar, y la triste realidad es bastante grande; inmensa para millones de europeos. Y entre tanto, las instituciones parecen funcionar, enredadas en un quehacer cotidiano que no entendemos en exceso, hilando escenas en las que los intereses divergentes, los choques políticos, han sido bochornosamente respondidos de forma improvisada, con objetivos políticos poco claros. Es triste, pero no siempre es falsa esa imagen de una Europa en la que las élites económicas constantemente encuentran beneficio y quedan

al margen importantes bolsas de población. Esas enormes arrugas en la confianza hacia las instituciones están pasando factura.

Y no es poca cosa. Cuando Franklin D. Roosevelt se hizo cargo de la presidencia de los Estados Unidos en los años 40 señaló que millones de personas se enfrentaban a una existencia “sombria”, unos por estar desempleados y otros por recibir salarios de todo punto insuficientes. Sin una acción rápida decidida, la Unión –dijo refiriéndose a los Estados Unidos de América- corría un serio riesgo de desquebrajarse. Creo que esa afirmación es plenamente válida para el hoy de otra Unión, la UE. Existen más fracturas que la social, sin duda; pero ésta se cuenta por millones de personas.

Casi uno de cada cuatro europeos, son cifras de la Comisión, no dispone de recursos suficientes como para satisfacer el mínimo vital. Son ciudadanos que carecen, dicen algunos documentos, *de poder adquisitivo suficiente como para satisfacer sus necesidades básicas*; con menos miramiento, entidades como *Cáritas Europa* o *EAPN Europa* afirman sin paliativos que estas personas (mal)viven en grave riesgo de exclusión social. La tasa global de desempleo ha mejorado en estos últimos años, pero no alcanza a todas las regiones por igual y, en conjunto, Europa tiene cada vez “más trabajadores pobres”. Y a corto y medio plazo no se avistan drásticas mejoras en la calidad del empleo en Europa, al menos la OCDE no las ve.

Cierto es que los Estados Miembros conservan importante competencia en materia de empleo y bienestar social, pero tampoco puede decirse que la cuestión le resulte indiferente a la UE. La calidad de vida digna fue mencionada en la Declaración de Schumann como un objetivo clave para Europa y ya desde el Acta Única Europea (1986) la Unión ha asumido competencias crecientes en cohesión económica y social; desde el Tratado de Lisboa, además, también en cohesión territorial. Es legítimo, pues, preguntar porque los miles de millones de euros invertidos en distintas herramientas de cohesión no siempre han llegado de forma equilibrada a las personas en situación de exclusión. Tener acceso al pasaporte europeo no es, a día de hoy, una garantía de acceso a las condiciones de vida mínimas. ¿Cómo se ha permitido que ocurra?

A los partidos políticos y los candidatos que accedan en 2019 a los escaños en el nuevo Parlamento Europeo se les dará, entre otras cosas, la oportunidad de adoptar importantes decisiones para la cohesión social, económica y territorial para la Europa post 2020. Así lo ha dispuesto la Comisión en el diseño preliminar de los objetivos políticos de la Europa de los próximos años. En sus manos tendrán, entre otros, *apoyo al empleo de calidad, la educación, las capacidades y la inclusión social*.

Nótese que cinco años, cinco años más, no serán muchos en la historia de una organización supranacional que todavía busca mejorar sus formas de funcionamiento. Para las familias sin recursos, personas dependientes que necesitan atención, menores y jóvenes que miran al futuro, sin embargo, cinco años pueden suponer un cambio drástico o una exclusión definitiva. Ojalá esta Europa que tiene miras ambiciosas en desarrollo socioeconómico, tecnología o medio ambiente, tenga también valentía para hacerse cargo de las personas. Europa se hará gracias a realizaciones concretas, dijo, sí, Robert SCHUMAN, pero cuando se cita su famosa Declaración tiende a olvidarse el inciso final de esa frase. Europa se hará, sí gracias a realizaciones concretas, pero realizaciones que, en primer lugar, *creen una solidaridad de hecho*.



# EUSKADI Y EL RETO DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EUROPEA PARA LAS AUTORIDADES FISCALES REGIONALES

Mikel Erkoreka González

Investigador del Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico (UPV/EHU)

La creación y posterior desarrollo y consolidación del proyecto de integración europeo revolucionó el plano de relaciones institucionales en el que hasta ese momento venían desenvolviéndose las regiones y entidades sub-estatales con poder propio dentro de los Estados miembros con estructuras de organización compuestas. La entrada en escena de un nuevo actor supranacional, obligó a estas entidades sub-estatales a abrir la mirada más allá del tradicional plano de relaciones internas estatales para integrar en sus estrategias de acción la dimensión institucional europea e internacional.

Aunque en muchos casos ni siquiera nos demos cuenta, el proceso de integración europeo ha propiciado cambios nucleares en prácticamente todos los ámbitos del día a día del conjunto de la ciudadanía europea: desde la economía, hasta la educación, pasando por el ocio y la protección del medioambiente. En este breve artículo me gustaría centrar la atención en el ámbito de la fiscalidad, cuestión sensible a la par que fundamental para la evolución de la futura configuración de la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>.

Actualmente, las instituciones europeas no ostentan potestades normativas directas en materia fiscal y adolecen de unos estrictos límites presupuestarios que estrangulan su capacidad de actuación – el presupuesto de la UE supone aproximadamente el 1% del PIB de la UE-28-. Además, el grueso del presupuesto se nutre de las transferencias de los Estados miembros; es decir, no cuenta casi con recursos propios, y la ejecución del gasto sigue desarrollándose mayormente por las instituciones estatales y regionales. Por lo tanto, el armazón fiscal y presupuestario de las instituciones europeas es muy restringido, condicionando por completo su espacio de actuación y su capacidad de intervención directa.

Este punto de partida no debe ser por sí mismo alarmante. Al contrario, es algo común a muchos procesos de unión federales. Los socios que conforman las estructuras federales temen que la cesión de la soberanía fiscal y financiera a la “federación” termine por diluir su poder originario a favor de la nueva institución común. Del mismo modo, estas reticencias tienden a suavizarse en los escenarios de crisis y turbulencias, cuando los entes federados perciben que es necesaria una mayor convergencia para sobrevivir. Véase como ejemplo el caso de Suiza. Los dos momentos de mayor empoderamiento fiscal y financiero de la federación durante el siglo XX fueron fruto del contexto de miedo e incertidumbre de las dos guerras mundiales.

La Unión Europea se encuentra en estos momentos en un escenario no tan dramático pero sí de imperiosa necesidad de respuesta. La resaca de la crisis del 2007, del *brexit* y de otros factores desestabilizadores han ejercido de palanca concienciadora sobre buena parte de los gestores públicos europeístas. Todo ello

---

<sup>1</sup> Buena parte de las reflexiones aquí expuestas a título personal se desarrollan en profundidad en el trabajo de investigación colectivo titulado *La participación de las entidades sub-estatales en el escenario de gobernanza multinivel fiscal y financiera de la Unión Europea. Balance crítico y propuestas de futuro desde la experiencia vasca*. El trabajo premiado con el Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2018 y elaborado por los investigadores Mikel Erkoreka, Santiago Larrazabal, Gemma Martínez Bárbara y José Gabriel Rubi se publicará próximamente por Eurobasque.

ha conducido a un profundo proceso de reflexión en el seno de las instituciones europeas sobre el futuro del proyecto común.

A pesar de las importantes dificultades que supone dar cualquier paso en pro de una mayor integración, si al final se opta por la vía federalizante, sin duda tendrá que reforzarse la capacidad de financiación de las instituciones europeas. Sin recursos, la capacidad de acción se limita a la regulación y a una mínima intervención – muchas veces dirigida a la simple inspección y fiscalización–. Más allá del impacto sobre el bienestar, esta intervención directa también es clave para que las instituciones europeas sean más visibles ante la ciudadanía, fomentando así la creación de una identidad colectiva europea. Es un proceso que se retroalimenta: el ensanchamiento de la estructura orgánica de la UE, bien gestionado, propiciará a su vez una opinión pública favorable para avanzar en una mayor integración.

Aunque los Estados miembros se han mostrado tradicionalmente remisos a ceder cotas de soberanía en el ámbito fiscal, dada la necesidad de afrontar reformas, algunos líderes europeos – proclives a avanzar hacia una Europa “más federal”–, se han mostrado abiertos a estudiar posibles “cesiones” para dotar de mayor músculo presupuestario a las instituciones europeas. Véanse el proyecto para la creación de un presupuesto para la eurozona o los ambiciosos programas e iniciativas que se están barajando en diversos ámbitos, cuya consecución requeriría naturalmente de más recursos.

Euskadi es una de las regiones con mayor poder fiscal de toda la Unión Europea. Por lo tanto, una eventual reforma del sistema de financiación europeo basada en la cesión de soberanía fiscal le afectaría a la hacienda vasca de forma parecida a la de una administración tributaria estatal. La diferencia reside en la capacidad de participar en la toma de decisiones de la UE.

La actual arquitectura institucional europea no establece cauces para que las regiones tengan voz y capacidad de decisión en la denominada como fase ascendente del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en cuestiones que afectan a su quantum competencial. La articulación o no de mecanismos de participación de estas regiones con poder propio en las mesas de decisión de la UE es un asunto interno de cada Estado miembro. Por lo tanto, la cuestión de la financiación europea y su dimensión fiscal se debate y decide casi en exclusiva entre los representantes de los Estados.

El estado de infrarrepresentación descrito supone un perjuicio evidente para las autoridades fiscales regionales o sub-estatales, llegando al punto de tener que acatar y aplicar disposiciones que afectan a su ámbito competencial sin haber participado en el correspondiente proceso de preparación y decisión.

Las instituciones vascas llevan varias décadas trabajando en múltiples frentes para mejorar el posicionamiento y la representación de nuestras instituciones en Europa. En general, las instituciones vascas han optado por una vía reivindicativa pero pragmática: ser beligerante pero de forma constructiva, transmitiendo una imagen europeísta y proactiva de Euskadi en la construcción de Europa. Teniendo en cuenta nuestra tradición, tamaño y capacidad de influencia, y partiendo de la premisa de que el proyecto europeo común va a ir a más – y no a desinflarse–, considero que esta postura, más allá de ser coherente con el sentir de una buena parte de la ciudadanía vasca, también es la más inteligente para que nuestra voz sea al menos escuchada al norte de los Pirineos.

En cuanto a los contenidos y objetivos a plantear para avanzar hacia un escenario de gobernanza multinivel más integrador con las regiones, es necesario identificar las prioridades y establecer un plan de acción coordinado y consensuado a nivel institucional, político y social. A continuación querría subrayar tres líneas de acción básicas, en las que aunque a distintos ritmos, ya se viene trabajando desde hace tiempo:

En el plano europeo, cabría plantear como meta una reforma de la arquitectura institucional de la UE que tenga más en cuenta la voluntad de las regiones. Pero ante la complejidad de una reforma estructural de tal calibre en el contexto de *polycrisis* actual, considero más realista apostar por “mejorar” el marco institucional vigente. Durante una reciente intervención en Euskadi, el eurodiputado francés Alain Lamassoure, buen conocedor de la causa regional, insistió en la institucionalización de un estatus especial para las regiones con potestades legislativas. En línea con las reivindicaciones de otros políticos, autores e instituciones planteó la posible creación de un comité que aglutine a las regiones con capacidades legislativas y que ostente más poder de influencia que el actual Comité de las Regiones de carácter meramente consultivo. Euskadi es una de las regiones que más insistentemente viene demandando dar pasos por este tipo de vías intermedias con el fin de poder segmentar el mensaje y la influencia de las regiones dependiendo de

su capacidad competencial. La creación de algún tipo de conferencia o asamblea regional para regiones con competencias tributarias ofrecería a Euskadi una herramienta para interactuar de forma oficial y directa con las autoridades fiscales europeas.

En el plano interno, a nivel estatal, el espacio de mejora y revisión es muy amplio. El mapa institucional de la UE ofrece un marco flexible a los Estados miembros para que mediante la cooperación institucional interna puedan integrar la posición y la voluntad de las entidades sub-estatales en la toma de decisiones sobre asuntos europeos. Tal y como demuestran empíricamente los modelos de participación de las entidades sub-estatales en Alemania y Bélgica, las instituciones vascas podrían participar de forma mucho más influyente y operativa en la fase ascendente del proceso de toma de decisiones del Reino de España en la UE. Pero la falta de consenso y el estado de omnipotencia de la que parte el Estado en esta cuestión, han obstaculizado un mayor desarrollo del marco de cooperación interna. El proyecto de nuevo Estatuto es una oportunidad idónea para actualizar y normalizar el espacio de relaciones institucionales entre la Unión Europea y Euskadi, con una regulación específica para la participación en aquellos asuntos derivados de sus derechos históricos, como son las materias fiscales y financieras. Pero incluso de no prosperar la ruta estatutaria, la vía del acuerdo bilateral quedaría abierta mediante una posible reforma de la Ley del Concierto Económico o a través de los acuerdos bilaterales en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

Por último, una tercera línea de acción fundamental y que es responsabilidad únicamente nuestra es la internacionalización de nuestro singular sistema fiscal y financiero. El encaje legal del Concierto Económico dentro de la Unión Europea es una demostración por un lado de que el Concierto no es un anacronismo ni una antigualla, y por otro, de la flexibilidad del entramado europeo para integrar las singularidades que afloran a lo largo y ancho de la Unión. Aún así, hay que seguir realizando esfuerzos para extender el conocimiento de nuestro sistema a nivel europeo. Este reconocimiento internacional va a resultar vital para la defensa del Concierto, no solo ante riesgos externos, sino también para los momentos en los que el sistema pueda verse presionado desde el plano interno. El contexto actual de debate en torno al presupuesto de la UE es un buen momento para darle un empujón a la proyección internacional de nuestro sistema de financiación. Nosotros somos un ejemplo de gobernanza multinivel fiscal y financiera que partiendo de un escenario de enorme complejidad institucional, funciona y es práctico. Tenemos una buena oportunidad para posicionarnos como fuente de inspiración a la hora de estudiar las bases de un futuro proceso de reforma del sistema de financiación europeo.





**PARTE II.**  
**LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO**  
**EUROPEO DE 2019**



# ¿QUÉ NOS JUGAMOS EN LAS ELECCIONES EUROPEAS?

Patxi Aldecoa Luzarraga

Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo  
Catedrático de Relaciones Internacionales

En primer lugar, quiero resaltar que prácticamente no nos jugamos nada de lo que están diciendo los medios de comunicación, es decir, no estamos en una “crisis existencial”, no está en juego la existencia de la Unión Europea, ni tampoco del proyecto europeo. Como consecuencia de las elecciones europeas, no va a cambiar de forma drástica la composición del Parlamento Europeo, ni va a afectar ni siquiera a la estructura de la Unión, que va a ser la misma y desde luego, no va a desaparecer.

Lo que nos jugamos es si la composición de la Cámara va a ser más de derechas, muy de derechas, o más de izquierdas o muy de izquierdas. Por tanto, teniendo en cuenta que el Parlamento Europeo, en la aplicación del artículo 17.7 del TUE elige al Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta los resultados electorales, nos jugamos si va a haber un Presidente más de derechas, muy de derechas, o más de izquierdas o muy de izquierdas.

Al mismo tiempo, nos jugamos también el sentido y la dirección de la legislación europea que vaya a nacer de ese Parlamento Europeo y que nos va a afectar de forma notable a toda la ciudadanía europea, según legisle de una manera o de otra. Nos jugamos también el peso que pueden tener los países del Norte o los países del Sur, así como la influencia que tendrán el mundo del Este o el resto.

Quizá, lo más importante y lo que realmente nos jugamos es si la IX Legislatura que se inicia con estas elecciones europeas es si se dará continuidad y profundidad al proyecto europeo que se está iniciando en la segunda mitad de esta VIII Legislatura, donde existe un cierto relanzamiento en la construcción europea, impulsando un avance en la lógica federal fundamentada en la noción de “soberanía europea” o nos mantendrá en la situación actual o incluso se producirá una cierta intergubernamentalización si ganan alguna de estas corrientes más euroescéptica.

La Unión Europea necesita una profundización importante en la senda federal, ya que estábamos viviendo unos momentos muy difíciles en Europa y en el Mundo a lo largo de esta Legislatura (2014-2019), especialmente como consecuencia de las amenazas que tuvimos en nuestras fronteras, tales como la anexión de Crimea por parte de Rusia o el nacimiento del Daesh, reforzando el terrorismo yihadista a partir del 2014; y otras de carácter político como puede ser el referéndum británico sobre el Brexit y la solicitud de retirada de la Unión Europea del Reino Unido, así como las implicaciones del nuevo presidente norteamericano Donald Trump, que está poniendo en cuestión nuestras relaciones transatlánticas en materia política, de seguridad y comercial, entre otras muchas.

Sin embargo, a pesar de estas incertidumbres o en gran medida gracias a ello, algunas de ellas se han transformado en oportunidades y se ha producido, a lo largo de la segunda mitad de esta legislatura, una cohesión entre los estados, las instituciones y los ciudadanos muy considerable, de un alcance que no parecía posible, ya que en el verano de 2016 parecía que estábamos en una “crisis existencial” como manifestó el propio presidente de la Comisión Jean- Claude Juncker, ya que, como consecuencia del Brexit, parecía que podía originarse una retirada en cadena de los Estados miembros.

En definitiva, es la hora de la soberanía europea, tal y como ha defendido el presidente Juncker, el presidente Macron y otros; que significa el desarrollo de la capacidad de desempeñar un papel en cuanto

Unión Europea en la escena internacional. Entendemos que se fundamenta en la soberanía nacional de los Estados miembros que, ante los enormes desafíos que se encuentra Europa en el Mundo, ésta debe reforzar el papel de interlocutor, incluso de soberano en las Relaciones Internacionales.

¿Por qué surge este concepto? Aparece sobre la base de la creencia de que el hecho de compartir soberanía, fortalece a los estados nación y nos permite ofrecer soluciones colectivas frente a problemas comunes. Se trata de reforzar el concepto jurídico de atribución de competencias soberanas a las instituciones de la Unión con el concepto político del ejercicio de esa soberanía compartida en el ámbito internacional.

¿Para qué es útil este concepto? Para proteger y defender a los ciudadanos europeos desempeñando una capacidad conjunta como unión en los asuntos mundiales, que será la única manera de poder mantener nuestro modelo social, nuestra capacidad económica conjunta, nuestros puestos de trabajo, nuestra forma de vida, así como la defensa de nuestros valores compartidos.

De esta manera podemos llegar a decir que la situación europea marca el momento de la soberanía europea. Es la hora de tomar las riendas de nuestro propio destino, teniendo en cuenta que unidos somos más fuertes, ya que es la esencia de lo que significa formar parte de la Unión Europea. Para ello habrá que ceder soberanía cuando y donde se necesite, fortalecer a la Unión y a cada uno de los Estados miembros. La composición del Parlamento Europeo será de vital importancia para este avance.

En estos días estamos celebrando el 70º aniversario del nacimiento del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Efemérides que se produjo en la sede del Gobierno Vasco en París. Los vascos y, en este caso, el PNV, jugaron un papel importante de gran visión al impulsar – desde el exilio y en momentos muy difíciles – la puesta en marcha del proyecto europeo a través de la creación de la sección española del Movimiento Europeo Internacional, apenas seis meses después de haberse celebrado el Congreso de la Haya, donde algunos vascos (como José Antonio Aguirre) jugaron un papel fundamental en el impulso desde la sociedad civil como motor del proyecto federal europeo.

No es casualidad que aparezca la palabra “federal” en el nacimiento del Movimiento Europeo Español y, desde el principio, se llamó “Consejo Federal Español del Movimiento Europeo”. El federalismo es indivisible y el federalismo español y europeo son las dos caras de la misma moneda. Y en París, el 9 de febrero de 1949 se apostó de forma decidida en ambas direcciones. Fue una apuesta valiente, audaz, comprometida, de gran calado y que la estamos retomando generaciones posteriores. En fechas como a las próximas elecciones europeas de mayo, hay que poner esta apuesta en valor y dar continuidad a lo que hicieron nuestros predecesores.

Setenta años después reconocemos, una vez más, la importancia de esa iniciativa y la necesidad de retomarla, dado que estamos en una coyuntura política en la que es imprescindible avanzar en ambas direcciones: en el federalismo español y en el federalismo europeo. De cara a las elecciones europeas de este año debemos insistir en la necesidad de profundizar y avanzar hacia la Europa federal, a la que se le debe reconocer el papel motor de las entidades subestatales regionales o nacionales, como ocurrió hace setenta años y no solo las estatales, como a veces ocurre ahora.

Por último, ¿qué es lo que realmente nos jugamos? El futuro de Europa. El poder continuar la senda federal que nos marcaron nuestros padres y abuelos, que hoy decimos “es la hora de la soberanía europea”. Nos jugamos que nuestros hijos y nietos sigan hablando euskera, inglés o castellano o tengan que aprender chino. Si Europa no da un paso más en esta Legislatura profundizando en la soberanía europea y en el modelo federal, que ha sido el origen del proyecto europeo desde hace ahora setenta años, va a perder sus señas de identidad, su capacidad de tener un modelo propio de sociedad – la sociedad del bienestar – que significa un equilibrio entre mercado, estado y sociedad. La posibilidad de actuar como potencia normativa que lidere la política mundial. Es decir, si en esta Legislatura no avanzamos en el federalismo, terminaremos hablando todos chino.

# EL PARLAMENTO EUROPEO (1951-2019): DE INSTITUCIÓN CONSULTIVA A COLEGISLADOR, PARADIGMA DE UNA INCIPIENTE DEMOCRACIA TRANSNACIONAL

Beatriz Pérez de las Heras

Catedrática de Derecho de la Unión Europea Universidad de Deusto

El Parlamento Europeo (PE) es la institución que más ha evolucionado desde el inicio del proceso de integración europea en 1951. En realidad, más que de evolución, podría hablarse de auténtica transformación, la que ha experimentado esta institución supranacional. Nada queda, en efecto, de aquella asamblea parlamentaria con funciones puramente consultivas, como así fue concebido inicialmente en el marco de las Comunidades Europeas. Actualmente, por la legitimidad democrática directa con que está investido y por los poderes que ostenta, el PE se asemeja a un parlamento nacional más que a cualquier otro órgano parlamentario de algunas organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa o la OTAN. Constituye una institución única, sin parangón alguno en el contexto mundial. Puede afirmarse, por ello, que, en el marco político-institucional de la Unión Europea (UE), el PE emerge como un elemento adelantado de un futuro Estado europeo.

Desde junio de 1979 y cada cinco años, el PE es elegido directamente por los ciudadanos europeos, a los que representa como futuro *demos* de una Europa políticamente unida. Coherentemente con esta legitimidad democrática directa, el PE ha ido afianzando su posición en el entramado político institucional europeo, dotándose progresivamente de facultades que le han ido otorgando los Estados miembros a través de sucesivos tratados de modificación. El punto de inflexión lo marcó el Acta Única Europea (AUE, 1987), cuando confirió, por primera vez, al PE una tímida capacidad normativa sobre ciertas materias mediante un procedimiento de cooperación con el Consejo. Igualmente, a través del AUE, se otorgó al PE la capacidad de expresar su aprobación o eventual rechazo a la conclusión de tratados de adhesión de nuevos Estados miembros y de acuerdos de asociación con países terceros. Así mismo, quedaron desde entonces bajo su escrutinio los compromisos internacionales que comportaran repercusiones presupuestarias importantes.

El Tratado de Maastricht (1993) supuso también un hito significativo en la consolidación del PE como colegislador, al introducir un nuevo procedimiento de codecisión entre el Consejo y el PE y extender el de cooperación a más ámbitos. Otra facultad conferida al PE por el texto de Maastricht fue la de aprobar el nombramiento de los candidatos a miembros de la Comisión Europea propuestos por los Gobiernos de los Estados miembros. Además de reforzar, aun indirectamente, la legitimidad democrática de la Comisión, esta nueva prerrogativa reforzó el control político que el PE ejerce sobre esta institución, en tanto que ejecutivo europeo. Posteriormente, los Tratados de Ámsterdam (1999) y de Niza (2003) extendieron el procedimiento de codecisión prácticamente a todos los ámbitos de competencia de la UE, situando al PE en pie de igualdad con el Consejo a la hora de adoptar el acto jurídico definitivo.

Finalmente, el Tratado de Lisboa (2009) transformó el procedimiento de codecisión en el actual procedimiento legislativo ordinario, por el que se adoptan más del 80% de los actos jurídicos (art. 294 del Tratado de Funcionamiento de la UE, TFUE). En otros casos, cada vez más reducidos, en los que el Consejo puede adoptar por sí sólo un acto jurídico, debe contar, no obstante, con la previa aprobación del PE (por ejemplo, la delimitación de nuevos ámbitos delictivos en materia penal, conforme al art. 83 TFUE, o la adopción de medidas de ejecución de los recursos financieros propios de la UE, según el art. 311 TFUE). Pero Lisboa también otorgó nuevas facultades al PE, como la de decidir en última instancia sobre la conveniencia de convocar o no una Convención en el marco del procedimiento ordinario de revisión de los tratados (art.

48, 2º y 3º del Tratado de Unión Europea, TUE) o la de expresar su previa aprobación a las modificaciones susceptibles de introducirse por el procedimiento simplificado de revisión del art. 48, 7º TUE.

Además de sus importantes poderes legislativos, el PE dispone también de amplias facultades en el ámbito presupuestario y financiero. Así, junto con el Consejo, le corresponde aprobar el presupuesto anual de la UE (art. 314 TFUE) y controlar posteriormente su ejecución (art. 318 TFUE). Le compete igualmente la aprobación del marco financiero plurianual cada siete años (art. 312 TFUE).

Como cualquier parlamento nacional, el PE ejerce un control político, principalmente sobre la Comisión Europea, que encarna al ejecutivo europeo. De este modo, aparte de aprobar cada cinco años la investidura de los candidatos a miembros de la Comisión, el PE dispone de la facultad de votar una moción de censura contra esta institución, si considera que su gestión ha sido negligente. De prosperar este mecanismo de control parlamentario, la Comisión en su conjunto se vería obligada a presentar su dimisión (art. 234 TFUE). En la misma línea, el ejecutivo europeo debe rendir cuentas anualmente al PE sobre la ejecución del presupuesto de la UE, tras lo cual, incluidas las explicaciones adicionales que eventualmente le sean requeridas, el PE puede aprobar la gestión de la Comisión (art. 319 TFUE). Más allá del control específico sobre la Comisión Europea, el PE puede constituir también comisiones de investigación sobre cualquier cuestión en la que detecte presuntas irregularidades e infracciones en la aplicación del Derecho de la UE (art.226 TFUE).

Por último, en el contexto de la Ciudadanía de la Unión, el PE nombra al *Ombudsman* europeo (arts. 24 y 228 TFUE) y su Comisión de Peticiones se encarga de atender cada año los requerimientos de los ciudadanos sobre cuestiones europeas que afecten a sus intereses (arts. 24 y 227 TFUE).

A grandes rasgos, éstas son las facultades que ostenta actualmente el PE, similares a las de un parlamento nacional de cualquier Estado democrático. Es por ello que participar y votar en las elecciones europeas se torna tanto o más importante que hacerlo en los comicios de ámbito nacional. En efecto, seamos conscientes o no, muchos de nuestros movimientos y gestos diarios están regulados por normas adoptadas por el Consejo de la UE y el PE. Por mencionar sólo algunos ejemplos, nuestros derechos como pasajeros en el transporte aéreo, la eliminación del sobrecoste por itinerancia de datos en el uso de nuestros móviles en el Espacio Económico Europeo (UE más Noruega, Islandia y Liechtenstein), el cambio de hora en nuestros relojes en marzo y octubre o la tarjeta sanitaria europea, entre otros muchos aspectos, tienen su origen y fundamento en disposiciones del legislador europeo.

Sin embargo, a pesar de su trascendencia, las elecciones europeas siempre han estado marcadas por un alto grado de abstención. Concienciar y movilizar al electorado para que participe en la próxima cita electoral europea no será fácil. Una conjunción de circunstancias y factores, algunos ya viejos, convierten esta tarea en un enorme desafío. En efecto, si las elecciones europeas de 2014 tuvieron como telón de fondo la recesión económica y el incremento de desigualdades sociales en la UE, registrando una baja participación del 42,54%, que evidenció de algún modo el desencanto de los ciudadanos con las políticas europeas, la próxima cita electoral de 2019 se presenta también cercada por factores de gran calado, como la salida del Reino Unido o el alza de los movimientos populistas antieuropeos. El primero pone en entredicho la credibilidad de la UE como proyecto de unión política en Europa. El segundo aboga abiertamente por la desintegración de la misma. A todo ello se añade, en el entorno geopolítico mundial, la deriva autoritaria de algunas potencias regionales, como Estados Unidos, Rusia, Turquía y China, que sirve de aliento a estas fuerzas extremas.

Otra variable, esta vez ampliamente conocida después de 68 años de integración europea, es la falta de un procedimiento electoral uniforme y la ausencia de un auténtico sistema de partidos europeos, asentado en listas transnacionales de candidatos y capaz de promover un espacio paneuropeo de diálogo y debate político, en el que los ciudadanos puedan influir y participar en la toma de decisiones que afectan su vida diaria. Ello explica que los actuales grupos políticos en el PE sean mayormente coaliciones de partidos nacionales. La persistencia de esta circunstancia, cuya modificación exigiría la reforma formal del TFUE, determina plenamente la dinámica y la pugna electoral, que sigue siendo predominantemente de alcance nacional. Ello refuerza, además, la tendencia de los gobiernos nacionales y los medios de comunicación a tratar las cuestiones europeas como un asunto externo, en vez de abordarlas como parte de las políticas internas.

En consecuencia, la ausencia de un sistema electoral europeo, que permita a los partidos políticos presentar listas transnacionales de candidatos, constriñe la configuración de una opinión pública paneuropea.

Paradójicamente, sin embargo, el discurso de alcance más transnacional es el que guía a los partidos populistas más radicales, como la Agrupación Nacional de la francesa Marine Le Pen, el Partido para la Libertad del holandés Geert Wilders, la Liga Norte del Vicepresidente italiano Matteo Salvini o Alternativa para Alemania. En efecto, con un discurso antieuropeo, estos partidos consiguen llegar a su electorado con un lenguaje político común sobre cuestiones de relevancia europea, como la inmigración, el medio ambiente o el euro.

Es por todo ello que Europa se juega probablemente su futuro en las próximas elecciones europeas. Para aquellos que abogamos por una Europa federal, votar en las elecciones del próximo 26 de mayo no sólo supone un derecho civil de alcance supranacional, sino también una responsabilidad ineludible como ciudadanos de la Unión. Apostar por candidatos de partidos que componen los principales grupos políticos europeos, como el Partido Popular Europeo (PPE), la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas (S&D), los Verdes o la Alianza de los Demócratas y los Liberales, es apostar por la continuidad del proyecto político europeo.

Como factor de contrapunto al mensaje antieuropeo de los partidos populistas, resulta relevante destacar también la creciente aparición de coaliciones transnacionales de movimientos de bases que, desde sus respectivas tendencias políticas, están movilizándolo a sus votantes transmitiendo ya mensajes sobre cuestiones europeas. Entre los más visibles, puede mencionarse la coalición de izquierdas "Primavera Europea", liderada por el ex-ministro griego de economía, Yanis Varoufakis y el francés Benoît Hamon, el movimiento progresista Volt Europa, o el portugués Bloque de Izquierda. Curiosamente, estas nuevas alianzas políticas transnacionales empiezan a dinamizar un discurso genuinamente europeo, a diferencia de los grandes partidos tradicionales presentes en el PE, que podrían perder sus tradicionales mayorías, especialmente el PPE y el S&D, ante la irrupción de estas nuevas realidades políticas. Por el momento, su mera presencia y activismo tienen ya la virtud de animar la pugna electoral en términos de ideas, votos y escaños a nivel paneuropeo. Estas tendencias inéditas podrían convertir a las próximas elecciones europeas en un punto de inflexión, en una perspectiva que abra el camino a una incipiente democracia transnacional europea.

La ciudadanía debería ahora mantener el pulso y el impulso propiciado por estos movimientos de base y otras fuerzas políticas pro-europeas cara a la convocatoria electoral de 2019. No hay alternativa posible a la UE ante los peligros que nos acechan, dentro y fuera del continente. La UE es el futuro y nunca antes como ahora, la sostenibilidad del proyecto político europeo ha estado en manos de sus ciudadanos.





# LA UNIÓN EUROPEA TRAS LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2019

Mikel Antón Zarragoitia

Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco

La Unión Europea atraviesa por uno de los momentos más delicados desde su fundación. La desafección y los problemas de comunicación que preocupaban una década atrás han dado paso a una crisis que afecta a las bases mismas del proyecto de integración. Ya no se trata de un déficit de comunicación o, al menos, no sólo. Hoy existe una gran indefinición y una no menos significativa incertidumbre sobre su porvenir. En cualquier caso, la Unión sigue jugando un papel de primer orden en nuestras vidas y en la estructuración de la sociedad europea.

El Parlamento Europeo que salga de las elecciones de mayo de 2019 habrá de hacer frente a significativos desafíos y deberá dotar al proyecto de integración de un plan de acción creíble, adaptado a la nueva realidad. La Unión Europea debe volver a ser referente para los ciudadanos y ciudadanas, recuperando el espíritu de sus valores fundacionales.

Las razones que dieron lugar al proyecto de integración continúan vigentes, pero los cambios acaecidos en las últimas tres décadas lo han alejado de su ciudadanía al no ser percibida la Unión Europea como fuente de solución.

La caída del Muro de Berlín en 1989, que simboliza para algunos el final de la Segunda Guerra Mundial, alumbró un mundo multipolar que reemplazó el sistema bipolar de la Guerra Fría. Supuso una nueva fase en el proyecto de integración hasta el punto de que poco después la Comunidad Económica original mutó en Comunidad política.

Casi de inmediato, la UE impulsó un proceso de ampliación que con el tiempo ha puesto de manifiesto sus límites geopolíticos: los espacios de influencia de los antiguos imperios ruso y otomano, la escasa solidez institucional de algunos de sus Estados o la pervivencia de culturas políticas muy alejadas de las culturas liberales del oeste de Europa son algunos ejemplos. La *Gran Recesión* iniciada en 2007 y que estalló en Europa en 2010, unida a la creciente desigualdad en las sociedades occidentales, no han hecho sino aflorar las diferencias que estaban latentes.

Mientras tanto, el mundo ha devenido un lugar más conflictivo, heterárquico y complejo donde las referencias tradicionales están desapareciendo. Nos encontramos en la antesala de un nuevo orden mundial y, al menos, tres nuevos vectores nos conducen hacia un nuevo paradigma: un movimiento de liberalización a escala global, la irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación y el envejecimiento demográfico.

Los Estados no son hoy los contenedores sólidos y verticales que acapararon las relaciones internacionales en el siglo pasado. De hecho, han dejado de monopolizar el espacio público y hoy emergen otras entidades públicas de ámbito subestatal así como actores privados como el tercer sector o las corporaciones multinacionales, que reclaman y juegan un importante papel en la configuración del orden global.

Por si todo esto fuera poco, el eje de las relaciones internacionales se traslada lenta pero inexorablemente hacia el Pacífico con el consiguiente debilitamiento del eje trasatlántico, lo que coloca a Europa y a la UE en una situación cada vez más periférica.

Los movimientos proteccionistas o que propugnan el cierre de fronteras, además de estériles, no son sino signo de debilidad en un mundo marcado por lo que el fallecido filósofo alemán, Ulrich Bech, calificó como

la sociedad del riesgo global. Dado que los problemas son comunes y los riesgos globales, las soluciones sólo podrán venir de la colaboración. Vivimos por lo tanto el momento de la participación y de las soberanías compartidas. En este sentido, es probable que las organizaciones internacionales comerciales, financieras, monetarias o militares que hoy dotan de cierta gobernanza al planeta, sufran importantes transformaciones en los próximos años.

La Unión Europea debe afrontar esta nueva realidad y hacerlo en común porque, en un escenario tan cambiante y confuso, la suerte de cada uno de sus miembros por separado es incierta.

Sin embargo, desde 2016 asistimos atónitos a una deriva insólita. Por una parte, el Reino Unido invoca el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y comunica su intención de abandonar la UE. Simultáneamente, la crisis humanitaria de las personas refugiadas y de los migrantes evidencia la fragmentación existente entre las diferentes sociedades europeas.

No menos llamativa resulta la fractura norte-sur en el área euro donde las política de austeridad y reformas propugnada por Alemania y los países nórdicos han propiciado una recuperación y un crecimiento débil, además de un gran sufrimiento para las sociedades de los países del sur.

El problema es que la Unión Europea se muestra incapaz de dar los pasos necesarios para fortalecer su proyecto. Es paradójico que una Unión, capaz de sobrevivir a la mayor crisis conocida hasta el momento, la crisis de la deuda que puso en jaque el proyecto de Unión Económica y Monetaria e incluso el proyecto político de integración, se vea incapaz ahora de dar los pasos necesarios para perfeccionar el proyecto del euro. En la práctica la UE dista mucho de ser un área monetaria óptima al carecer de una fiscalidad común, de instituciones comunes y de una mínima movilidad laboral. A falta de esos resortes, la UE experimentará grandes dificultades para afrontar una próxima crisis que podría ser determinante para el porvenir del proyecto político de integración.

En un escenario global crecientemente marcado por las tendencias neoliberales, la referencia a los mercados se viene imponiendo al interés público que no es sino el común a todos los ciudadanos. La Unión ha de recuperar un proyecto que ponga en el centro a la persona. En este sentido, amén de apostar por perfeccionar el proyecto de Unión monetaria deberá desarrollar el aspecto económico de la UEM, acompasando el control de la inflación a la generación de crecimiento y empleo.

Desde 1999, año en el que el euro viera la luz, no se ha producido una convergencia económica entre los países originarios más prósperos y los menos desarrollados, algo achacable no únicamente a la arquitectura del euro sino a la escasez de políticas presupuestarias. Por ello la Unión Europea necesita otras medidas, además de significativos programas de inversión pública tanto en infraestructuras como en nuevas tecnologías. Partiendo de esta base, las reformas estructurales necesarias habrán de ser acompañadas de políticas de estímulo que permitan alcanzar la convergencia en renta y bienestar.

En este nuevo contexto de mayor dinamismo interno, la UE junto con los Estados miembros, las naciones, las regiones y el sector económico habrá de definir una genuina política industrial acordando, al mismo tiempo, una hoja de ruta en favor de la competitividad que propicie la generación de empleo estable. Es necesaria una decidida apuesta por la investigación, el desarrollo y la innovación así como por la atracción de talento. Al tiempo, es necesario anticipar respuestas a los retos tecnológicos actuales como la inteligencia artificial, la especialización inteligente o el *big data* y a la aparición de nuevos modelos de negocio o a la aparición de nuevas cadenas de valor globales. Además, Europa deberá abrir una reflexión sobre la necesaria innovación social que el envejecimiento demográfico y la reducción de la oferta de empleo, consecuencia de la incorporación tecnológica creciente, plantea a la sociedad del siglo XXI. En este sentido, resulta inevitable arbitrar respuestas para el problema de cómo afrontar el necesario reparto del beneficio de la forma más coordinada y armonizada posible a nivel europeo.

Es necesario también hacer una decidida apuesta por la Europa social. En este sentido, el Parlamento Europeo puede jugar un importante papel en la evolución de un Pilar Social europeo, hoy declarativo, que sirva de instrumento para la protección de una ciudadanía que busca certidumbre y, por lo tanto, referencias sólidas. Se abre pues una nueva oportunidad para el Parlamento en un momento en el que las instituciones sufren un peligroso desgaste de su legitimidad.

La Europa social ha sido objeto hasta la fecha de un enfoque instrumentalista entendiéndose que la integración social vendría como consecuencia lógica de la integración de los mercados. La última crisis ha evidenciado que no será así. Hace falta determinación política para anticiparse a las transformaciones futuras a las que se verán expuestas las sociedades europeas. Por ello, habrá de perseguirse la compatibilidad en la puesta en marcha de las necesarias políticas de dimensión social y la búsqueda de estabilidad macroeconómica.

El Parlamento Europeo debe impulsar la elaboración de una hoja de ruta para el desarrollo del Pilar Social Europeo, asociando la consecución de un verdadero mercado interior a la implantación de esquemas que garanticen unos ingresos mínimos adecuados y unos estándares de salarios mínimos y condiciones de trabajo que erradiquen el dumping social. Este paquete de medidas, ligado a políticas de crecimiento sostenible, hará posible el progreso social y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Asimismo, la Unión Europea habrá de redoblar su compromiso con el multilateralismo, liderando el tránsito hacia un nuevo orden mundial basado en reglas fijadas de común acuerdo, que garantice los derechos humanos, y por tanto un desarrollo humano y sostenible. Sólo así será capaz de dar respuesta a los desafíos globales, siendo respetuosa con los consensos internacionales alcanzados en materias como los derechos humanos o el cambio climático.

Desde la perspectiva política, la búsqueda de una nueva gobernanza parece más necesaria que nunca. Europa debe avanzar fortaleciendo el sistema de acuerdos por mayoría cualificada y debilitando el recurso a la unanimidad y su corolario, el veto. También es necesaria la reducción del número de Comisarios europeos o la introducción gradual de listas únicas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo, así como el establecimiento de una segunda cámara para los europarlamentarios de la eurozona.

No menos importante sería la incorporación efectiva de las regiones y naciones con competencias legislativas a la gobernanza europea a través de nuevas figuras como la *Región Asociada*, incipientemente teorizada en su día en el contexto de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa en el Informe Lammassoure. Complementariamente y siguiendo el mismo criterio, una adaptación del Comité de las Regiones tras veinticinco años de funcionamiento podría contribuir a la gobernanza multinivel propugnada por la Comisión Europea.

Estos últimos años, algunos Estados han conocido situaciones de disputas y tensiones territoriales en su interior. Más allá de sus diferencias y del diferente tratamiento interno recibido, los casos de Escocia y Catalunya han puesto de manifiesto la necesidad de una articulación por parte de la UE de mecanismos que den cauce a las tensiones territoriales de los Estados miembros que, pese a que algunos sostengan lo contrario, también le afectan.

La incorporación a la normativa de la UE de una Directiva de Claridad es una propuesta razonable. Esta Directiva debe orientar sobre los cauces para que las Comunidades políticas que hayan expresado su voluntad de decidir sobre su estatus de soberanía, cosoberanía o interdependencia con respecto al Estado miembro de la UE al que pertenezcan, puedan hacerlo con plenas garantías democráticas. La Directiva puede afirmar, en su caso, la pertenencia de esa Comunidad política a la UE si el Estado miembro decidiera dejar de serlo. Esta Directiva debe establecer los cauces democráticos para consultar a la ciudadanía sobre su futuro y adoptar estas decisiones de manera legal y pactada y con plenas garantías.

Simultáneamente es necesario habilitar un procedimiento simplificado que garantice la permanencia en la Unión de un nuevo Estado resultante de un eventual proceso de secesión llevado a cabo de acuerdo con los cauces previstos en la mencionada Directiva de Claridad, siempre y cuando el nuevo Estado manifestara su voluntad de pertenecer a la UE. Este procedimiento constituiría un avance notable que daría legitimidad y certidumbre a la vida institucional de la Unión Europea.

En definitiva, las elecciones al Parlamento de mayo de 2019 darán lugar a una nueva mayoría que habrá de enfrentar los retos sociales y económicos a los que Europa dará mejor respuesta integrada y unida. La base del futuro se encuentra en los valores fundacionales del proyecto de la Unión Europea: una Europa centrada en la persona y comprometida socialmente; abierta al mundo y solidaria con las generaciones venideras; respetuosa con su propia pluralidad y construida desde la suma de las culturas, pueblos y naciones que la integran.



# UN ACERCAMIENTO A LA REGULACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL AL PARLAMENTO EUROPEO

Maite Zelaia Garagarza

Profesora Agregada de Derecho Constitucional UPV/EHU

Lo cierto es que la cuestión del modelo de circunscripción por el que se decanta cada Estado miembro en las elecciones al Parlamento Europeo retorna como tema de debate en los momentos previos a la celebración de los comicios europeos. Y con ello se suscitan periódicamente las reflexiones acerca de la necesaria intervención confluyente del legislador europeo y los estatales (con el diseño de los aspectos comunes por parte del primero y los específicos por los segundos) para que todos los componentes del procedimiento electoral europeo tengan la necesaria cobertura jurídica. Podría afirmarse que la necesaria intervención normativa de los niveles europeo y estatal está completamente asumida y que, en su caso, las distintas posiciones se derivan del alcance e intensidad que se conceda a la actuación normativa europea en la fijación de aspectos comunes.

El plano normativo europeo será el encargado de definir, básicamente, los principios de representación proporcional, los derechos de sufragio activo y pasivo para nacionales de un Estado miembro y para residentes no nacionales de un Estado miembro y las incompatibilidades de los mandatos europeo y estatal. Por su parte, la normativa estatal precisa las modalidades electorales y, en lo que aquí interesa, la fijación de las circunscripciones electorales. Ahora bien, la vigente normativa europea fija el principio de representación proporcional como principio de cumplimiento obligatorio por parte de las normas electorales de los Estados miembros.

La base jurídica de la vigente normativa europea en la materia la constituye el artículo 14.2 TUE, conforme al cual el Parlamento Europeo se compondrá de *representantes de los ciudadanos de la Unión*, un planteamiento que difiere de la previsión de su precepto homólogo en el anterior TCE, el artículo 189, que diseñaba una cámara europea compuesta por los *representantes de los pueblos de los Estados miembros*. La modificación del sujeto o ente representado (de pueblo a ciudadanos) se había planteado ya con anterioridad en el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (artículo I-20.2), texto en el que se huyó de la consideración del Parlamento Europeo como cámara de representantes de los pueblos de los Estados integrantes de la Unión, decantándose por una asamblea parlamentaria representativa de los ciudadanos europeos y elegida por sufragio universal directo mediante una fórmula decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de cuatro miembros por cada Estado (seis en el vigente art.14.2 TUE), cuya suma no podía exceder de 750 miembros<sup>1</sup>.

*De lege data* el desarrollo del diseño representativo del Parlamento Europeo se esboza en el artículo 223 TFUE (ex artículo 190 del TCE). Este precepto ha sufrido variaciones que interesa traer a colación desde la

---

<sup>1</sup> Con anterioridad, una propuesta dirigida a que el Parlamento Europeo representara a los ciudadanos y no a los pueblos se realizó en el *Proyecto de Constitución de la Unión Europea*, presentado a la Comisión Institucional del Parlamento Europeo el 9 de junio de 1993 (Doc. A3-004/94) y basado en el *Informe Oreja*. Su artículo 14 fijaba que "el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión, elegidos por sufragio universal directo para un período de cinco años de acuerdo con un procedimiento electoral uniforme". Ciertamente, del contenido de este texto al que fue incluido en el Proyecto de Constitución Europea así como en el vigente artículo 14.2 TUE dista poco.

redacción inicial ofrecida por los Tratados originarios hasta la actualmente vigente tras el Tratado de Lisboa. El artículo 138.3 TCEE y sus homólogos en el TCECA y TEURATOM (artículos 21.3 y 108.3 respectivamente) establecieron que el Parlamento Europeo debería ser quien elaborara los proyectos dirigidos a fijar el sistema para la elección de sus miembros por sufragio universal directo con la configuración de un procedimiento uniforme. Ahora bien, sería el Consejo el encargado de, en primer lugar, definir por unanimidad las disposiciones necesarias y, en segundo lugar, recomendar a los Estados miembros la adopción de las mismas, en consonancia con las *normas constitucionales* vigentes en cada uno de ellos. La aprobación del Tratado de Maastricht supuso la inclusión de la participación del Parlamento Europeo (con la aportación de un *dictamen previo conforme*) en la fase de aprobación del texto por parte del Consejo, guardándose la literalidad del texto anterior en lo que al resto del contenido respecta. En la redacción tras la reforma de Amsterdam se previó la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral por parte de la asamblea comunitaria que, basado en el sufragio universal directo, fuera uniforme a todos los Estados miembros o se edificara sobre *principios comunes* a todos ellos, que el Consejo debería establecer por unanimidad. Esta última exigencia fue modificada por el Tratado de Niza, que optó por la mayoría cualificada en la aprobación por parte del Consejo. En fin, tras el Tratado de Lisboa, el vigente artículo 223 TFUE vuelve a apelar a la unanimidad del Consejo a la hora de fijar las disposiciones necesarias antes de su aprobación por parte del Parlamento Europeo.

Desde los inicios, las tentativas parlamentarias se sucedieron. Entre los proyectos remitidos por la Asamblea al Consejo, fue el *Informe PATIJN* de 14 de enero de 1975 el que obtuvo mayor aprobación por parte del mismo<sup>2</sup>. De hecho, algunos aspectos contenidos en este Informe se vieron reflejados en el *Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo*, aprobada por el Consejo el 20 de septiembre de 1976<sup>3</sup> (en adelante, *Acta*), y que constituyó el documento normativo de referencia en la materia, conformando un avance sustancial en la construcción europea al permitir la conexión directa de la ciudadanía en ese proceso mediante la formulación de las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. Ello no obstante, el *Acta* recogió en el artículo 7 (al igual que lo hacían los Tratados originarios) el mandato dirigido al Parlamento y al Consejo para la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral uniforme, en ausencia del cual regirán las disposiciones normativas en materia electoral de cada Estado miembro. Este escenario se mantiene, con una serie de matices, tras la reforma del *Acta* por la Decisión del Consejo, de 25 de junio y de 23 de septiembre de 2002<sup>4</sup>. En concreto, la novedad introducida radica en que a los Estados miembros les asiste, en base a sus propias *características nacionales*, el derecho de constituir circunscripciones para las elecciones al Parlamento Europeo o establecer otra subdivisión electoral, siempre que ello no desvirtúe globalmente el carácter proporcional del sistema electoral (Artículo 2). Asimismo, los Estados miembros tendrán la posibilidad de fijar un umbral mínimo para la atribución de escaños, umbral que “a escala nacional, no podrá ser superior al 5 % de los votos emitidos” (Artículo 2 bis).

La reciente Decisión 2018/994 del Consejo, de 13 de julio 2018<sup>5</sup> ha supuesto la última reforma sobre el *Acta*. Esta norma descansa sobre el condicionante vigente desde la reforma de 2002 en relación con el necesario respeto al carácter proporcional del sistema electoral y alude básicamente a que los Estados miembros podrán establecer el umbral mínimo para la atribución de escaños que, a nivel estatal, no podrá superar el 5% de los votos válidos emitidos (Artículo 3.1). Para el caso de los “Estados miembros en los que se utilice el sistema de votación de listas establecerán un umbral mínimo para la atribución de escaños en las circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños. Dicho umbral no será inferior al 2 % ni superior

---

<sup>2</sup> Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el de 14 de enero de 1975, Doc. 368/1974, JOCE de 11 de febrero de 1975. En este informe, el ponente se decantó por conferir una orientación pragmática al texto fundamentándose en: 1) la posibilidad de la elección directa de los diputados según los sistemas electorales de los estados miembros; 2) la exposición de iniciativas limitadas para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, y 3) la propuesta de un proceso por fases para la consecución final de un procedimiento electoral uniforme. Además de este Informe pueden citarse las Resoluciones basadas en el Proyecto SEITLINGER (1982), en el Informe BOCKLET (1985), en los Informes DE GUCHT (1991, 1993), en la propuesta VRIES (1996) y en el Informe ANASTASSOPOULOS (1998). -

<sup>3</sup> *Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo*, acta aneja a la *Declaración 76/787 del Consejo, de 20 de septiembre de 1976* (DO L 278 de 8 de octubre de 1976; BOE, 1 de enero de 1986), modificado por la *Decisión del Consejo de 1 de febrero de 1993* (DO L 33, de 9 de febrero de 1993).

<sup>4</sup> *Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002* (DO L 283 de 21.10.2002, p. 1; con corrección de errores en DO L 126 de 21.5.2009, p. 23, y DO L 105 de 21.4.2017, p. 22).

<sup>5</sup> *Decisión 2018/994/UE, Euratom del Consejo, de 13 de julio de 2018* (DO L 178 de 16.7.2018, p. 1).

al 5 % de los votos válidos emitidos en la circunscripción de que se trate, incluido un Estado miembro de circunscripción única” (Artículo 3.2), obligatoriedad que deberá cumplimentarse para las elecciones europeas de 2024 (Artículo 3.3).

Ahora bien, hasta el momento la tarea encomendada por los Tratados y el *Acta*, con sus sucesivas modificaciones, al Parlamento Europeo y al Consejo en la dirección de lograr la uniformización de los diversos sistemas electorales estatales, no se ha visto cumplida. Por lo que, mientras no se apruebe un sistema de aplicación general, en lo referido a la circunscripción electoral se aplicarán los sistemas electorales de los Estados miembros dentro del marco de actuación fijado por la norma europea en lo que respecta al respeto al principio de representación proporcional.

En este contexto, dirigiendo nuestro interés hacia el tipo de división electoral por el que se ha decantado el Estado español, cabe incidir en que la literalidad del artículo 214 de la Ley Orgánica Electoral General es nítida: “La circunscripción electoral para la elección de los diputados al Parlamento Europeo es el territorio nacional”<sup>6</sup>. Aunque el precepto tuvo una redacción final clara, lo cierto es que la adopción de esta decisión no estuvo exenta de tensiones, tanto políticas como doctrinales<sup>7</sup>. El resultado normativo vino definido por la victoria del principio de proporcionalidad sobre la opción de la circunscripción regional o autonómica. Una opción que no satisfizo a todas instancias y que derivó en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Parlamento Vasco contra la previsión de la circunscripción electoral estatal, que el Tribunal Constitucional resolvió declarándola constitucionalmente válida<sup>8</sup>.

De alguna manera, la cuestión se apaciguó pero ha seguido latente en la agenda política y en el debate académico. Muestra de ello es que sin haber sido objeto de consulta expresa en la petición de 27 de junio de 2008 dirigida por el Gobierno al Consejo de Estado sobre las principales propuestas de reforma del régimen electoral general, analizando tanto su ajuste al marco constitucional como su funcionalidad para el conjunto del sistema, el Consejo de Estado decidiera incorporar a su Informe el análisis de la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>9</sup>.

Si atendemos al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, observamos una cartografía electoral de carácter asimétrico con una clara tendencia a la circunscripción única. En primer lugar, son tres los Estados que de cara a las elecciones de 2019 tienen dividido el territorio estatal en circunscripciones regionales. Se trata de Bélgica, Irlanda e Italia, a quienes se habían sumado en comicios anteriores el Reino Unido y Francia<sup>10</sup>. En segundo lugar, Estados miembros como Alemania, Países Bajos y Polonia optan por una circunscripción única que fraccionan únicamente para la distribución en las listas de los partidos políticos. Y, en tercer lugar, el resto de Estados, tanto de carácter unitario como descentralizado, entre los que tenemos a Austria y España, mantienen la circunscripción única.

En términos generales, el debate sobre la circunscripción electoral se centra en la intensidad que asuman la proporcionalidad, la representatividad y la relación entre votante y representante en el conjunto del sistema electoral. De forma que a menor tamaño territorial de la circunscripción, menor proporcionalidad y mayor relación entre votante y representante, con la correspondiente intensificación de la representación territorial subestatal. Y viceversa: a mayor tamaño territorial de la circunscripción, mayor proporcionalidad y menor relación directa entre votante y representante, en beneficio de la representación estatal. De lo que podemos deducir que el fraccionamiento del territorio estatal comicial en divisiones electorales de dimensiones más reducidas podría provocar una serie de efectos. En primer lugar, podría allanar el camino hacia una

---

<sup>6</sup> *Ley Orgánica 5/1985* de 19 de junio de 1985 que determina el Régimen Electoral General en España, modificada por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo (Versión vigente de la LOREG desde el 7/12/2018, modificado por L.O. 2/2018 y L.O.3/2018).

<sup>7</sup> Un reflejo de la tensión entre las distintas fuerzas políticas se puede encontrar en las intervenciones de los diputados recogidas en el *Diario de Sesiones*, nº 33, de 26 de febrero de 1987, págs. 1860-1898.

<sup>8</sup> STC 28/1991 de 14 de febrero de 1991, BOE nº 64 de 15 de marzo de 1991 (recurso de inconstitucionalidad 852/1987), en concreto F.J. 7.

<sup>9</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general de 24 de febrero de 2009*.

<sup>10</sup> Desde 2003 Francia contaba con ocho circunscripciones y con la reciente reforma de 2018 vuelve a la circunscripción única.

representación regional equilibrada de la ciudadanía en el Parlamento Europeo<sup>11</sup>. En segundo lugar, en los Estados de gran dimensión territorial podría producir un cierto efecto de debilitamiento de la representación estatal y, por ende, del Estado, en especial en escenarios estatales con tendencias centrífugas. Y, en tercer lugar, potenciaría tanto el papel de los partidos cuyo ámbito de actuación política es regional (partidos nacionalistas) como el de las estructurales territoriales de los partidos estatales.

En el contexto español, puede afirmarse con el Consejo de Estado que, tanto la fórmula vigente de circunscripción única como la opción de varias circunscripciones tienen pleno encaje tanto en el marco normativo europeo como en el constitucional. Se trata, en definitiva, de una opción política y no tanto jurídica. Ahora bien, es cierto que un diseño de circunscripciones electorales identificado plenamente con el mapa de las Comunidades Autónomas (que podría ser el extremo opuesto al diseño actual) puede llevar a la conclusión de que en las Comunidades Autónomas en las que el número de representantes a elegir fuera reducido, la fórmula electoral se acercaría más a las características de un sistema mayoritario que a un sistema proporcional, tal y como establece la norma europea. Pero, entre una (circunscripción única) y otra (circunscripciones autonómicas) pueden darse fórmulas intermedias asentadas necesariamente en un previo consenso político. Cabe citar, por ejemplo, la propuesta de las circunscripciones de dos niveles, que conllevaría un primer reparto de escaños a nivel estatal para, en un segundo ejercicio, distribuir los escaños en las circunscripciones territoriales de segundo nivel.

---

<sup>11</sup> En aras a avanzar en la consecución de este objetivo, la Asamblea de las Regiones de Europa fue muy activa desde los inicios y ha venido propugnando una normativa europea que respete las estructuras territoriales internas de los Estados miembros y, en concreto, en la *Declaración sobre el Regionalismo en Europa* recogió como declaración de voluntades que "la ley electoral que rige las elecciones al Parlamento Europeo preverá la circunscripción electoral regional en todos aquellos Estados que cuenten con estructuras políticas o administrativas descentralizadas" (Artículo 12, apdo. 9 de la *Declaración sobre Regionalismo en Europa*, de 4 de diciembre de 1996). Asimismo, la *Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europa* introdujo la mención a la necesidad de "adaptación de la circunscripción electoral para las elecciones al Parlamento Europeo a la estructura territorial de cada uno de los Estados miembros" en la *Declaración Final de Madeira Declaración de Madeira de octubre de 2001*, a propuesta del Parlamento de Cataluña que, a su vez, recogía los argumentos esgrimidos previamente en la *Declaración Final de Florencia (1998)*.



# EL AVANCE DE LA ULTRADERECHA EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2019 Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Jokin Alberdi Bidaguren

Profesor UPV/EHU y colaborador de Gernika Gogoratz

Tras los buenos resultados electorales de las formaciones de la ultraderecha en los diferentes Estados miembros (EEMM), preocupan las elecciones y la configuración del próximo Parlamento Europeo. Si bien la securitización y externalización de las políticas comunes de control de fronteras, asilo y migraciones suponen un recorte en los derechos humanos, el avance de los nuevos populismos de derechas, ultranacionalistas e ideología fascista en la eurocámara vaticinan un oscuro panorama para migrantes y valores europeos. Solo una fuerte articulación ciudadana que reivindique el derecho a la vida ante neoliberalismo corporativo, y que defienda los valores de la solidaridad y la justicia podrá hacerle frente a este peligroso escenario al que nos acercamos.

## El avance de la ultraderecha en Europa

La situación de las personas migrantes y refugiadas, y la de los derechos humanos y la democracia en la UE empeora en la medida que los partidos de ultraderecha van accediendo a los gobiernos regionales, nacionales y europeos. El miedo, la xenofobia, el racismo, la islamofobia, el populismo, el nacionalismo exacerbado, y el rechazo a la diversidad, a las minorías y a las personas migrantes son elementos que están alimentando el crecimiento de los nuevos populismos de derecha, y que chocan frontalmente con los valores de la Unión.

Cómo señala Riemen (2017) retorna el fascismo disfrazado de populismo. Retornan las formaciones políticas nacionalistas, xenófobas, que señalan chivos expiatorios, que incitan a la violencia, que elaboran discursos desde el resentimiento, y que odian el arte y los valores europeos. El descrédito de la democracia como sistema político subyugado a los intereses económicos, la ruptura de identidades individuales y colectivas que ha producido la globalización, el retroceso del movimiento obrero ante esta restauración neoconservadora, la entrega total de la socialdemocracia al libremercado, y la deriva posmoderna de los movimientos críticos que los ha convertido en una herramienta inútil para hacer frente a los problemas cotidianos de la gente, son señalados como las principales claves que explican este fenómeno (Bernabé, 2018).

Los debates sobre la redistribución y los reconocimientos de las diversidades ayudan a profundizar en algunas de estas explicaciones. Lo cultural e identitario han ido desplazando los debates sobre la justicia y los derechos humanos a un segundo plano. El neoliberalismo progresista, según Fraser (2018), proponía medidas de austeridad que hacían retroceder a las clases trabajadoras, que trataba de compensar con medidas positivas de reconocimiento al multiculturalismo y a las mujeres y a las diversidades sexuales y raciales. El *igualitarismo* se iba estrechando a favor de una visión de la justicia y de los derechos solo para los nacionales de un Estado. La revuelta de los que padecieron los atropellos del neoliberalismo, está posibilitando el auge de los populismos. La ultraderecha gana adeptos apostando por las teorías de la conspiración, el machismo y el tradicionalismo, y lucha contra la diversidad, pero se aprovecha de la trampa que ha supuesto para la izquierda esa misma diversidad que se ha puesto al servicio del mercado (Bernabé, 2018).

La incapacidad de la sociedad actual de reaccionar a los procesos de fascitización política y social es lo que preocupa a Zizek (2016). Inmigrantes frustrados (o descendientes de éstos) que no encuentran su lugar en

las sociedades occidentalizadas, y clases populares depauperadas tras la reciente crisis, son los grupos que alimentan las nuevas fuerzas reaccionarias. Al fracaso liberal y de las propuestas revolucionarias que le puedan suceder, dejará paso al fascismo. Este polémico filósofo esloveno sostiene que el fascismo islamista, el racismo europeo contra los inmigrantes y el *buenismo políticamente correcto* de la izquierda se retroalimentan, y son incapaces de hacer frente a las nuevas formas de esclavitud que está generando el nuevo capitalismo global.

El actual avance de la ultraderecha en Europa tiene algunos precedentes fuera y dentro del territorio de la UE. En EE.UU, el desempleo, particularmente en los sectores industriales y agrícolas, el sentimiento anti-inmigración, la inseguridad ciudadana y el auge del nacionalismo aglutinaron a los *rednecks* y sus frustraciones clasistas (blancos empobrecidos que se sentían ignorados por las políticas que han discriminado positivamente a otros colectivos excluidos), lo que les llevó a ocupar los cargos locales del Partido Republicano, desplazando a sus élites tradicionales y organizando una nueva derecha, que se ha convertido en la defensora de la gente corriente, que no la critica y que sabe canalizar su rabia a través de la manipulación informativa (Frank, 2008). Paradójicamente, esta revolución conservadora o “contragolpe”, en poco más de una década, ha llevado a Donald Trump a la presidencia.

A nivel interno de Europa, en Francia, el Frente Nacional han captado el descontento de buena parte de la Francia rural, llegando a disputar las últimas elecciones presidenciales al propio Macron. También hay que asociar el “Brexit” al avance de la extrema derecha, a la xenofobia contra las personas migrantes, y al fracaso de décadas de aplicación de las políticas de ajuste “tacheristas” y de la “tercera vía” del nuevo Laborismo de Blair y Brown. Al agotamiento ideológico y la corrupción de estas élites neoliberales, hay que sumarle la propagación de los valores conservadores y ultraderechistas a través de noticias falsas o *fakes* creadas por *hackers* de origen ruso y compañías de medios de comunicación ligadas a la nueva derecha alternativa (Slocum, 2017).

El discurso xenófobo del miedo y las políticas de securitización, militarización y externalización de fronteras para evitar el paso de migrantes se expande peligrosamente. En 28 EEMM hay 39 partidos políticos de extrema derecha, siendo preocupante el crecimiento de estos partidos en Alemania (AfD), Polonia (PiS), Italia (Liga Norte) y Suecia (SD). En 10 países (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Italia, Polonia y Suecia) estos partidos xenófobos tienen fuerte presencia desde el 2010, e influyen en las políticas migratorias de sus gobiernos. Y en el caso de Austria, Finlandia e Italia, los partidos de extrema derecha cuentan con ministros en el gobierno (Ruíz Benedicto & Brunet, 2018).

## **El retroceso de las políticas migratorias y de los valores de la UE**

El fracaso de las políticas migratorias y asilo ante la crisis de personas refugiadas derivada de la guerra en Siria (2015) son causa y consecuencia del avance de la ultraderecha en el entramado institucional de la UE. Tras la acogida de un millón de personas por parte de Alemania, esta crisis acentuó el blindaje de las fronteras exteriores (ampliación de Frontex y creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas) y reactivó los controles internos que recortan la movilidad en el espacio *Schengen*. Se acentúa el enfoque securitario de la Agenda Europea de Migración y del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), y la inmigración irregular es tratada como una amenaza grave para la seguridad. Apenas se atienden las solicitudes de asilo y la externalización de fronteras se amplía a través de acuerdos de cooperación con países autoritarios (Turquía, Libia, Marruecos...) que no cumplen con estándares mínimos de derechos humanos. A las personas que huyen de las guerras, de la persecución política, y de la miseria no les queda otro remedio que buscar otras vías menos seguras para llegar a Europa. Según datos de la Organización Internacional de Migraciones, recordar que la cifra de muertes tratando de cruzar el Mediterráneo entre 2015 y 2017 supera las 15.000 personas.

La inoperancia de las políticas migratorias y de asilo quedó patente con las Decisiones del Consejo que, ante la creciente llegada de inmigrantes a las costas griegas e italianas en 2015, propusieron una serie de cuotas de distribución de 160.000 personas entre los países de la Unión. Estas normas de obligado cumplimiento fueron recurridas sin éxito por Eslovaquia y fueron reiteradamente incumplidas, en distintos grados, por el conjunto de los socios de la UE. Algunos países del grupo de Visegrado se negaron directamente acoger, y la mayoría del resto de los países, finalizado el plazo, no acogieron ni a una cuarta parte de lo acordado (45.000 personas). La actitud desafiante Polonia y Hungría, han llevado a las instituciones de la Unión a iniciar una serie de procesos disciplinarios para constatar la existencia o no de riesgos para los valores

fundacionales de la UE. Sin embargo, la proximidad de las elecciones europeas parece que está dilatando y conteniendo las posibles sanciones, que podrían llegar a acarrear la suspensión del derecho de voto de estos países en el Consejo.

La falta de solidaridad y el desacuerdo entre los EEMM y el deficiente modelo migratorio de la UE que no aspira más que a combatir la inmigración irregular convierten a la UE en corresponsable de la vulneración de derechos y de la muerte de decenas de miles de personas que quieren llegar al viejo continente (de Asís Peña, 2017). Además, las fuerzas eurófobas están provocando que las políticas migratorias entren en contradicción profunda con los valores supremos de la UE. El incumplimiento del derecho en materia migratoria, la criminalización de la ayuda solidaria y de las ONG de salvamento marítimo, los recortes en las prestaciones de las/los inmigrantes, las expulsiones masivas, la creación de centros de retención en terceros países... se interiorizan y van haciendo mella en los gobiernos estatales y de la Unión.

## **La ultraderecha y su discurso anti-migratorio ante las elecciones europeas de mayo de 2019**

La nueva cámara que, tras el Brexit, tendrá 705 escaños en lugar de los 751 actuales, el controvertido sistema del *Spitzenkandidaten* que se aplicó por primera vez en 2014, el posible incremento en la participación, la creciente fragmentación política y las alteraciones de los sistemas de partidos en buena parte de los EEMM, y el avance de las formaciones de ultraderecha, alterarán profundamente la composición del nuevo Parlamento. A pesar de la dificultad de predecir los resultados y la composición de la próxima eurocámara, algunos especialistas se atreven a señalar algunas tendencias:

### **La aparición de los movimientos pan-europeos y sus propuestas migratorias**

Alemanno (2018) destaca la redefinición del actual espacio político europeo. La dimensión europea de la crisis económica y migratoria, y la emergencia de movimientos pan-europeos (la *Gran Marcha por Europa* de Macron, la *Primavera Europea* de Vaurofakis, y el movimiento anti-inmigración promovido por Orban y Salvini,) van a cuestionar la hegemonía del eurogrupo Partido Popular Europeo (EPP) y de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D). El rechazo de la eurocámara para incorporar listas transnacionales en la próxima convocatoria reduce el potencial de estos movimientos, y las aspiraciones de Macron de crear un amplio bloque europeísta y liberal. Aunque tampoco va a poderse reeditar el acuerdo alcanzado en las dos últimas legislaturas entre PPE y S&D para repartirse la presidencia del Parlamento (dos años y medio cada uno) y para nombrar al presidente de la Comisión Europea.

La europeización del discurso anti-migratorio de cara a las próximas elecciones está impactando en los argumentos y en las propuestas políticas de los partidos domésticos y europeos, alterando sus identidades y alianzas (Gianfreda, 2017). Hasta el momento, los partidos centrales, PPE, S&D y Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE) han tratado de abordar la cuestión migratoria como una emergencia humanitaria, apostando por la externalización de fronteras a cambio de ayudas a terceros países, por el combate a la trata de personas, y por la fijación utilitarista de contingentes migratorios en función de las necesidades laborales de cada país.

En lo concerniente a las formaciones nacionales de ultraderecha y euroescépticas, que están ubicadas en distintos grupos (Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos –ECR–, Europa de la Libertad y de la Democracia Directa –EFDD–, Europa de las Naciones y de las Libertades –ENF– o incluso el partido húngaro de Orban, Fidesz, que forma parte del PPE) han discrepado en esta legislatura en cuestiones como la cuota de los refugiados (Joannin, 2018). Sin embargo, la reciente propuesta de Orban y Salvini para crear un movimiento europeo anti-inmigración, puede facilitar la creación de un potente bloque euroescéptico con las formaciones de la ultraderecha, que tras el encuentro de Coblenza en 2017, fijaron sus principios contra la invasión islámica y el multiculturalismo, y a favor de la defensa de la identidad nacional frente a la UE. Por contra, las propuestas de las formaciones ecologistas y de izquierda más radical (Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria/Izquierda Verde Nórdica –GUE/NGL– y el Grupo de los verdes/Alianza Libre Europea –Verts/ALE–) se posicionan a favor del derecho a migrar, la acogida integral y la solidaridad con las personas inmigrantes, presentándose como un freno al auge de la ultraderecha y el fascismo.

### **La reconfiguración de los eurogrupos tras las elecciones del 2019**

La creciente afinidad política en las cuestiones migratorias y económicas apunta a la ruptura de las mayorías actuales, la desaparición de unos eurogrupos y el posible surgimiento de otros. El declive electoral del PPE

y el S&D obligará a nuevos pactos. Lo más probable es que el PPE siga siendo primera fuerza, aunque está previsto que pierda una 1/5 de sus escaños. El S&D, puede llegar a perder 1/4 de su representación, viendo amenazada su segunda posición, que puede pasar a manos del macronismo, aunque dependerá de la integración de los partidos de la *Gran Marcha* en el eurogrupo ALDE, y del incierto futuro del ECR, afectado por el Brexit y la pérdida de escaños correspondientes al partido conservador británico (Joannin, 2018; Subirá, 2018).

La izquierda del GUE/NGL y la ultraderechista ENF competirán por la cuarta plaza. El GUE/NGL tiene ligeras expectativas de crecimiento, aunque no parece que vaya a ser capaz de atraer votos de sectores socio-liberales. Sus divisiones internas y la pérdida de escaños por el efecto Brexit de los verdes/ALE, y su permanencia incierta como grupo, son elementos que determinarán el crecimiento del GUE/NGL. En el caso del ENF, se convertirá en la referencia de muchos partidos euroescépticos, ultranacionalistas e iliberales, lo que le augura un notable crecimiento. Incluso hay prospecciones que señalan que la no participación de la británica UKIP y la posible disolución del EFFF, que reúne a una amalgama de independientes y fuerzas no integradas en partidos a escala europea, puede convertir a la ENF en la tercera, o incluso en la segunda fuerza del Parlamento Europeo, si consiguiera aglutinar a las fuerzas euroescépticas del ECR y al Fidsz de Orban. La advertencia del Parlamento Europeo al gobierno húngaro por poner en riesgo la independencia judicial y los derechos de minorías e inmigrantes podría desencadenar el abandono del Fidsz del PPE (Koerner, 2018).

## **Una mayor influencia de la ultraderecha en las instituciones de la UE**

El creciente papel de la eurocámara en la determinación de las candidaturas y en la designación final de la Comisión Europea otorgado por el Tratado de Lisboa, y el controvertido sistema *Spitzenkandidaten* o “cabezas de lista” que se aplicó por primera vez en las elecciones de 2014, contribuyen a fortalecer la dimensión transnacional de las elecciones europeas que, paradójicamente, puede redundar en beneficio de las formaciones anti-migración. La incertidumbre de estas atípicas elecciones que se siguen jugando en clave nacional, aunque con elementos cada vez más transnacionales, y la imprevisible conformación de los grupos parlamentarios dejan abiertos los futuros juegos de mayorías.

A pesar de que, a fecha de entregar este trabajo, se desconoce al conjunto de los *spitzenkandidaten* de los partidos europeos, y la previsión de la pérdida de mayoría del PPE y el S&D (quedando a 35-40 de los 353 escaños necesarios), todo apunta a que el candidato alemán Manfred Weber, cabeza de lista por el PPE, sea probablemente quién vaya a sustituir a Juncker como Presidente de la Comisión. La imposibilidad de reeditar la mayoría PPE-S&D, les obliga a buscar apoyo en la nueva derecha liberal macronista para alcanzar acuerdos para los nombramientos de la presidencia del Parlamento Europeo, de la presidencia de la Comisión y su consejo de comisarios, de la alta Representación de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y para la aprobación del presupuesto 2021-2027. Sin embargo, unos buenos resultados en las elecciones europeas de 2019, no descartan que el movimiento anti-inmigración de Orban y Salvini, y la ENF sean claves en el desbloqueo de estos nombramientos a cambio de un endurecimiento de las leyes y políticas migratorias y de asilo.

## **¿Es posible poner freno a la eurofobia hacia las personas migrantes y refugiadas?**

La pérdida de escaños centristas a favor de las formaciones euroescépticas y la conformación de eurogrupo/s ultraderechistas y/o anti-inmigración está empujando a liberales y socialdemocráticas a incrementar el control exterior de fronteras y a recortar los derechos de las personas inmigrantes. Desafortunadamente, estas elecciones al Parlamento Europeo del 2019 van a implicar un avance de la xenofobia y el racismo en la Unión, y un mayor margen de maniobra para las formaciones ultraconservadoras y euroescépticas en la definición de las futuras medidas migratorias.

La “guerra entre pobres” o enfrentamientos entre las clases trabajadoras autóctonas y las personas migrantes provocada por las política de austeridad de los gobiernos neoliberales, está siendo capitalizada por las formaciones de ultraderecha, que empiezan a ocupar espacios de poder, desbancando a sectores de las élites tradicionales, y/u obligándolas a pactar con ellas. Ante este oscuro panorama, solo queda llegar a los sectores de votantes de estas formaciones que no son ni racistas ni ultraderechistas, convenciéndolos de que son víctimas de un sistema que solo beneficia al mercado y a las grandes fortunas. Para hacerle frente a esta situación, son necesarias alianzas entre las clases depauperadas, la población emigrante y los sectores progresistas que cuestionan este sistema, y que defienden la universalidad de los derechos y el derecho a migrar. Hay que desmontar la victimización de los sectores autóctonos y la falsa

“autenticidad” de la extrema derecha, con las explicaciones de los orígenes de la explotación, las injusticias y las discriminaciones que también sufren.

De cara a las elecciones de 2019, se ha puesta en marcha *el abrazo de los pueblos*, una acción a realizar el 5 de mayo en las distintas ciudades europeas. Esta acción es un paso en la conformación de un movimiento ciudadano por la defensa de la humanidad, de las personas migrantes, su libertad de movimiento y su acogida en Europa, y contra el neofascismo. Un movimiento que está construyendo una narrativa que ayuda a explicar el origen de los éxodos migratorios y las desigualdades de nuestras sociedades. Una narrativa que nos hace ver que son las políticas de los gobiernos europeos y el poder de las grandes corporaciones extractivistas, evasoras de impuestos, acaparadoras de tierras y destructoras del medio ambiente, las que desplazan a millones de personas. Una narrativa que nos explica que son las políticas de inversión y el comercio neocolonialista y las guerras sostenidas por la industria armamentística europea las que están provocando que millones de personas tengan que abandonar sus hogares. Una narrativa que nos aclara que hay unas élites que, para mantener su status, no dudan en eliminar servicios públicos esenciales, precarizar empleos y generar “guerras entre pobres” (Manifiesto 5-M Abrazo de los Pueblos, 2018). El primer abrazo está dado.

## BIBLIOGRAFÍA

ALEMANN, A. (2018) “Towards Transnational European Democracy? The new battles lines of the 2019 European Parliament Election” *HEC Paris Research Paper No. LAW-2018-1287*, pp. 1-9

BERNABÉ, D. (2018) *La trampa de la diversidad. Cómo el neoliberalismo fragmentó la identidad de la clase trabajadora*. Akal, Madrid

COLOMINA, C. (2017) “Populismo made in UE” En E. Woertz (Coord.) *El populismo en Europa ¿De síntoma a alternativa?* *CIDOB REPORT*, 01-2017, pp. 23-25

DE ASIS PEÑA DÍAZ, F. (2017) “La agenda europea de migración: últimos desarrollos” *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, nº 33, pp. 1-38

### REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

FRANK, T. (2008) *¿Qué pasa con Kansas? Cómo los ultraconservadores conquistaron el corazón de Estados Unidos*. Madrid. Acuerela & A. Machado.

FRASER, N. y AA.VV (2017) *El gran retroceso. Un debate internacional sobre el reto urgente de reconducir el rumbo de la democracia*. Seix Barral

KOERNER, K. (2018) “The next “battle for Europe”?. *European Parliament elections 2019*”. Deutsche Bank DB Research, October 24, 2018, pp. 1-15

RIEMEN, R. (2017) *Para Combatir esta era. Consideraciones urgentes sobre el fascismo y el Humanismo*. Taurus, Madrid

RUIZ BENEDICTO, A.; BRUNET P. *Levantando Muros. Políticas del miedo y securitización en la Unión Europea*, Barcelona, Centre Delàs, Tni, y Stop Wapenhandel

SLOCUM, J. (2017) “La difusión transnacional del populismo” En E. Woertz (Coord.) *El populismo en Europa ¿De síntoma a alternativa?* *CIDOB REPORT*, 01-2017, pp. 15-18

SUBIRÁ, I. (2018) “Spitzenkandidaten and projections for the Euroepan election 2019” *The new federalist*, 2018.09.24.

ZIZEK, S. (2016). *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*. Barcelona, Anagrama



# HACIA UNA DEMOCRACIA EUROPEA: LAS DECISIVAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2019

Igor Filibi López

Profesor de Relaciones Internacionales (UPV/EHU)  
Vicepresidente de Eurobasque

Una democracia europea trata de surgir a partir de las democracias de los Estados miembros y de sus regiones políticas. Pero el entramado institucional aún es imperfecto y los marcos mentales del pasado lastran el proceso. Es un momento de zozobra, en el que sobran los argumentos a favor de una Europa política, con más poder para actuar unidos cuando sea necesario y que sea controlable democráticamente, pero donde muchas personas sienten el vértigo y añoran los viejos tiempos en los que las cosas parecían sencillas y bajo control.

Pero no es verdad que las cosas fueran sencillas antes. Y tampoco estaban bajo control. Siempre ha habido excluidos, y desigualdades, y miseria y hambre. También en Europa. Y en las colonias. Cada avance democrático costó tiempo, esfuerzos titánicos y, a menudo, sangre.

La historia de los últimos dos siglos muestra el imparable avance de las ideas democráticas a cada vez más ámbitos de decisión. Pero siempre ha habido resistencias. Incluso en los países que iniciaron con sus revoluciones la democracia moderna, el sufragio comenzó siendo censitario y masculino. En Francia, los esclavos de las colonias fueron excluidos de la ciudadanía y las mujeres sólo pudieron votar en 1944; en EEUU, la esclavitud ensombreció los logros de una revolución admirable que, sin embargo, fue capaz de ver más lejos que la francesa en la forma federal de articular la diversidad interna.

La democracia es, así, un tortuoso proceso, con destellos breves y largos periodos de incubación de cada nuevo avance. Esto ha sido el pasado y no sería bueno mitificarlo en exceso, en particular por quienes critican el déficit democrático de la Unión para a continuación adorar el mito nacional respectivo. España y Euskadi, como Portugal o Grecia, saben bien las dificultades de superar las dictaduras. Y Europa, por cierto, fue un factor decisivo en ese cambio histórico.

Pero Europa, esta Europa política que tanto está costando gestar, no ha sido sólo un factor democratizador. Es también un experimento político de primera magnitud. Se trata, nada menos, que un salto evolutivo de la democracia europea moderna, que en una primera fase histórica fue nacional y ahora va camino de convertirse -debe hacerlo- en una democracia europea. Ello no significa la desaparición de las democracias estatales, pero sí su superación. Y la incorporación de nuevos actores a sus procesos de deliberación y decisión.

Europa es la escala adecuada para multitud de problemas y retos. La vigente Unión Europea es la expresión de ello. También se ha creado un espacio de libre circulación y se ha construido un mercado único. Progresivamente Europa se ha ido volviendo un marco de actuación, un verdadero marco de referencia en la comprensión de numerosos problemas.

Ahora toca dar un paso más: asumir esta realidad y actuar en consecuencia. Para ello, Europa debe ser capaz de actuar de forma unida en los temas claves para el conjunto, debe abordar estos temas europeos de forma europea, y no parcelada a través de los Estados o de sus gobiernos. Debemos construir una democracia europea en la que los parlamentos recobren el protagonismo perdido durante las primeras fases de la integración. La diplomacia debe dar paso a la democracia, no sólo en la gestión de los poderes actuales de la Unión, sino también en la forma de seguir construyendo Europa en el futuro. Los gobiernos



no pueden seguir monopolizando las múltiples voces de Europa, han demostrado su incapacidad de alcanzar acuerdos sobre temas de vital trascendencia y de extrema urgencia. La Europa que ha fracasado es la Europa intergubernamental, no la Unión Europea comunitaria.

El Parlamento Europeo debe ser un actor decisivo en la conformación de esta Europa política, como deben serlo también el resto de parlamentos que representan a los ciudadanos, en los Estados, regiones políticas y naciones sin Estado.

Durante mucho tiempo Europa fue una idea utópica, vinculada con la necesidad de superar el oscuro pasado de las guerras causadas por los nacionalismos estatales exacerbados. Europa fue un asunto de élites, que se gestionaba de forma tecnocrática y completamente al margen de cualquier debate público. La ciudadanía sabía que Europa se estaba uniendo, y le parecía bien, pero mostraba un escaso interés en conocer cómo y se limitaba a ofrecer un pasivo consenso que dejaba hacer.

Europa se ha politizado, y es algo positivo, debía hacerlo. Sin embargo, la forma en que se plantean los debates europeos en las distintas opiniones públicas está aún amalgamada con elementos que provienen de la política estatal, lo que contribuye a oscurecer la naturaleza europea de tales debates.

Una emergente opinión pública europea, circunscrita a algunas elites, se superpone con el predominio de las distintas opiniones públicas nacionales, lo que contribuye a que los ejes de la política estatal condicionen y, a menudo arrinconen las cuestiones europeas.

El marco de discusión estatal condiciona la forma de abordar problemas de ámbito europeo. Ello se suma a la escasa información, dado que los medios siguen siendo en su inmensa mayoría de ámbito estatal, y como lo europeo no vende más que desde la óptica nacional, no hay incentivos para que los medios informen de los temas europeos en clave europea. Se limitan a contar, de forma casi siempre superficial, lo que al medio le parece que gana o pierde su nación/Estado, y cómo parece -a menudo sin contrastarlo- que tal decisión o problema afectará al Estado propio. Nada suele decirse de la complejidad de los problemas y de las soluciones, y mucho menos de cómo tales decisiones o problemas son vistos en otros países o regiones de la Unión. Es decir, en el fondo sabemos que los problemas que se discuten en Bruselas son de ámbito europeo, pero no lo asumimos. Por eso se reducen temas de gran complejidad técnica y territorial a eslóganes, titulares o *tweets*, y luego se justifica señalando que la forma en que nos afecte directamente es lo único que le importa a la gente. Y se trata de vender, añaden los medios.

Por ello es tan importante que, al menos durante la campaña electoral europea, los candidatos y candidatas, así como sus respectivos partidos políticos, hagan pedagogía y cuenten los problemas europeos y las soluciones europeas que proponen a los mismos. Y eviten, siguiendo la inercia de los medios y las opiniones públicas, la tentación de forzar los debates hasta reducirlos a mero apéndice de la política estatal o plantear las elecciones europeas como una reválida de los gobiernos estatales, o una demostración de fuerza de la oposición, de cara a las siguientes elecciones generales en sus Estados.

## **La fase neoliberal de la integración europea**

El proyecto europeo se relanzó a mediados de la década de 1980. Se articuló un gran acuerdo que permitió profundizar en la integración del continente: el Acta Única Europea, diseñada para perfeccionar el mercado interior, fue el preludeo de la creación de la Unión Europea y de la moneda única, el euro. Se pactó la creación de los fondos estructurales para compensar los desequilibrios del mercado en las regiones más desfavorecidas y también se creó una ciudadanía europea. También se reconoció a las regiones como sujetos políticos.

Pero pronto se vio que todos estos elementos quedaron sin desarrollarse o constituían, como los fondos europeos, políticas coyunturales que debían ser renegociadas en cada marco financiero. Sin embargo, el mercado, la moneda y los mecanismos de control presupuestario eran elementos estructurales que eran inmunes a los cambios de gobierno en los Estados. Desde la negociación del Tratado de Maastricht los aspectos más económicos se impusieron en el diseño de la Unión política, causando graves daños sociales, distorsionando el rumbo de la Unión Europea y reduciendo significativamente el apoyo de la ciudadanía al proyecto europeo.

Si se atiende al movimiento de conjunto, el nacionalismo estatal neoliberal ha sido la gran fuerza de oposición al proceso de integración clásico, basado en la supranacionalidad (método comunitario) y el modelo social.



Desde hace más de dos décadas la integración europea ha estado dirigida por gobiernos conservadores en lo económico -bien de derecha o de -tercera vía- y que defendían una Europa intergubernamental.

Esta última fase de la integración europea se caracteriza así, al menos, por dos elementos centrales. En primer lugar, un *neoliberalismo* rampante, completamente interiorizado en los discursos públicos y en el lenguaje de los expertos, que ha derivado en una amplia hegemonía social de los valores y del proyecto neoliberal. El modelo de integración del proyecto neoliberal era un gran mercado europeo que permitiese competir a los campeones europeos en los grandes mercados mundiales, con unos Estados subordinados al proceso de acumulación, y unas estructuras europeas que condicionasen la supranacionalidad únicamente a los aspectos funcionales de tal proyecto: reducción de la dimensión social (costes sociales), control presupuestario, condicionamiento de la política económica, neutralidad de la política monetaria, etc.

En segundo lugar, se observa una reemergencia del *nacionalismo de Estado*, que ha ido desarrollando multitud de mecanismos para limitar el papel de los procedimientos comunitarios en beneficio de un mayor control y poder de los gobiernos. Este proceso ha ido acompañado de un renovado papel del Estado, marcado por: a) una creciente cesión de poderes reguladores sobre el mercado; b) el cuestionamiento de las bases del Estado social; c) la (re)centralización política, manteniendo o reformando una descentralización que pretende ser meramente funcional y no política; y d) el predominio claro del ejecutivo sobre el legislativo (y en algunos casos la creciente influencia gubernamental sobre el aparato judicial).

Este nuevo nacionalismo neoliberal de los Estados ha provocado distintas reacciones internas, tanto sociales -fruto de las políticas neoliberales-, como de las diversas naciones sin Estado -como consecuencia del doble proceso recentralizador y nacionalista del Estado.

Lógicamente, esta fase neoliberal ha tenido un gran impacto sobre el modelo de integración europea. El resultado más visible ha sido un acusado descenso del apoyo al proyecto europeo y un creciente nivel de críticas, que han llegado a convertirse en un cuestionamiento abierto del modelo político de la Unión en algunos casos.

Europa ha estado gobernada por una mayoría casi completa de partidos conservadores, que han forzado la deriva intergubernamental de la integración, marginando a la Comisión, al Parlamento Europeo y a la Corte de Justicia, y han evitado en lo posible el voto directo de la ciudadanía (sobre todo después de los resultados en los referéndums de ratificación del tratado constitucional).

Frente a esta sólida mayoría nacionalista y neoliberal, las fuerzas de la oposición en Europa han sido quienes defendían el modelo social europeo y quienes apostaban por una Europa federal. Por ello es necesario que se produzca una alianza entre ambas posiciones para relanzar el proyecto europeo y construir una Europa más social y más unida, que es, atendiendo a las encuestas y al Eurobarómetro, lo que desea una amplia mayoría de la ciudadanía europea. Cada uno de los dos principios merece su reflexión.

Quienes aspiran a una Europa política saben que el modelo intergubernamental ha fracasado. El canto del cisne de este modelo, fallido desde su preludio británico (la Asociación Europea de Libre Comercio o EFTA), fue el lamentable acuerdo de la Unión (UE-27) con el gobierno británico justo antes del referéndum sobre el Brexit. Allí se abjuraba de todo ideal, de toda ambición de crear una Europa verdaderamente política y se llegó a liberar al Reino Unido del compromiso de unir de forma cada vez más estrecha a los pueblos de Europa. Este modelo, forzado hasta el límite para intentar convencer al pueblo británico de que permaneciese dentro de la Unión, fracasó, puesto que los británicos decidieron salir. No fue el fracaso de la Unión Europea o del proyecto europeo. Lo que fracasó fue la Europa intergubernamental, que llevaba gobernando la integración los últimos veinte años.

Quienes aspiran a una Europa unida, a una Europa que no sea un simple bazar de mercaderes, saben también que ninguna comunidad política puede sobrevivir a una excesiva desigualdad. Por eso, las políticas neoliberales de las pasadas dos décadas, que han aumentado las desigualdades sociales y roto la convergencia entre las regiones europeas, son profundamente antieuropeas. Estas políticas deben abandonarse de inmediato, y los valores individualistas y egoístas que las inspiran también. El proyecto de integración, por su ambición política, ha sido siempre un proyecto de sociedad. El modelo de bienestar europeo, una referencia indudable a nivel mundial, debe ponerse en valor y rescatarse. Dado que los Estados se han mostrado incapaces de defenderlo, parece obvio que debe pasar a ser una dimensión central de la Unión. Europa es la escala adecuada no solo para regular el mercado, sino también para

extraer recursos del mismo, imponiendo una fiscalidad justa a las grandes compañías y estableciendo unos mínimos sociales comunes a toda Europa.

En suma, el neoliberalismo ha tratado de apoderarse de la Unión Europea, evitando todo su potencial para garantizar y expandir el Estado social. En las actuales condiciones económicas mundiales el Estado social sólo puede ser europeo, es decir, sólo es viable a escala europea. Para ello, tras esta fase del Estado neoliberal, es necesaria la fase de la Europa social, una Unión supranacional, una democracia europea viable y eficaz, con unos Estados que asuman que no pueden monopolizar el control de la integración europea.

## **El eje de las decisivas elecciones de mayo de 2019**

En la política moderna, el gran eje de los conflictos políticos ha sido el denominado eje izquierda-derecha. A pesar de las muchas dimensiones del debate público, las palabras izquierda y derecha han servido para agrupar las fuerzas sociales y los partidos: progresismo contra conservadurismo, defensa de lo público frente a la primacía de lo privado, Estado y mercado, igualdad frente a libertad, etc. Estas dos palabras permitían reducir la complejidad del debate a términos sencillos que fuesen comprensibles por todo el mundo y que permitiesen la movilización política de la ciudadanía. Era una simplificación, probablemente excesiva, pero útil.

Posteriormente a la Segunda Guerra Mundial surgieron, provenientes de los movimientos sociales, los partidos ecologistas. Si bien se han alineado habitualmente con los partidos progresistas en la mayor parte de las votaciones, el ecologismo plantea una nueva visión de la sociedad y de la política. Su enfoque holístico supone una quiebra de muchos postulados políticos clásicos e introduce nuevos planteamientos en la discusión pública: sostenibilidad, economía circular, etc. El feminismo también fue introduciendo una agenda política transversal que obligaba a todos los partidos a reflexionar y posicionarse frente a cuestiones ajenas a sus postulados tradicionales.

Otro elemento igualmente transversal, camuflado dentro de las ideologías más tradicionales, ha sido el nacionalismo estatal. Del mismo modo, la supranacionalidad y la apuesta por la integración europea también estaban insertas dentro de las ideologías convencionales. Sin embargo, sólo recientemente el nacionalismo estatal y el europeísmo han comenzado a expresarse abiertamente en partidos políticos de ámbito europeo. Comienzan a surgir estructuras políticas cada vez más coordinadas, no simples alianzas electorales, sino estructuras que quieren ser más estables en el tiempo, y con una mayor coherencia política.

Se van, al fin, realineando las alianzas y debates a escala europea. Aún no de forma perfecta, pues se superponen muchos elementos de la política interna de los Estados, pero al menos varios temas que afectan a todos los Estados serán el centro de los debates: refugiados, defensa, moneda común, presupuesto de la zona euro, política exterior europea, cambio climático, etc. Ello tal vez ayudará a europeizar la campaña electoral.

Todos los partidos deben posicionarse en el eje decisivo: Europa o los Estados. Pasado frente a futuro. Son unas elecciones europeas, en un momento en el que el futuro de Europa está en juego y donde el papel del Parlamento que elegiremos en mayo será decisivo en marcar un rumbo u otro en la integración. Así, son elecciones europeas y son decisivas. Por lo tanto, sólo queda pedir a los partidos, con sus candidaturas y programas electorales, a los medios que deben informar, y a la ciudadanía, que hagan visible este carácter europeo y la tremenda importancia de lo que está en juego.

Es significativo que, a pesar de las consecuencias sociales de las políticas neoliberales y del impacto de la larga crisis, la mayor parte de la ciudadanía europea critica a la Unión Europea, pero a la vez sigue exigiéndole que actúe en la mayor parte de los grandes problemas y retos de nuestra sociedad: políticas sociales, cambio climático, refugiados, seguridad y defensa, etc.

Si se leen bien los datos de las distintas encuestas, queda claro que Europa es la escala adecuada para los ciudadanos. Es más, a menudo critican a la Unión Europea porque entienden que ha sido la responsable de determinados fracasos, como la gestión de la crisis de los refugiados, en los que la Unión apenas ha tomado parte, por simple falta de información. Probablemente si conociesen el verdadero papel de la UE en este tema, el tono crítico de su respuesta iría encaminado a los gobiernos de los Estados, que ni han podido resolver el problema ni han permitido que la Unión lo haga. En otros aspectos, sin embargo, la

Unión se ha ganado a pulso la crítica, como reconoce el propio Parlamento Europeo en sus resoluciones del 16 de febrero de 2017.

Deberíamos ser conscientes de que esta Europa no es perfecta, pero es la que debemos reformar. Para ello debemos mostrar nuestras preferencias en las elecciones de mayo y construir una mayoría clara que inspire y oriente la reforma de la Unión. Será muy difícil, pues Europa está formada por cientos de millones de personas, casi treinta Estados y casi trescientas regiones. Además, existen multitud de intereses divergentes cuando no abiertamente contrapuestos. Sin embargo, Europa es la escala adecuada para tantos problemas y retos que no podemos permitirnos prescindir de ella.

Necesitamos avanzar hacia la Europa federal y para ello es imprescindible que las elecciones de mayo de 2019 dejen una mayoría política favorable a la integración europea. Para ello hay que informar a la ciudadanía de la dimensión europea o internacional de los problemas y de la incapacidad de los Estados para resolverlos; también hay que dar a conocer las acciones de la Unión Europea. El verdadero eje de las elecciones europeas es la tensión entre Europa y los Estados. Todos los partidos deberían ser honestos con los votantes y exponer su visión de Europa y ofrecer de forma clara las respuestas europeas que ofrecen a los problemas europeos.

## **Lo que está en juego el 26 de mayo de 2019**

Estas elecciones son muy importantes. Se elegirán los y las representantes de la ciudadanía europea que, según la mayoría que conformen, influirán de forma decisiva en el rumbo de la Unión Europea. El 1 de marzo de 2017 la Comisión inició el debate sobre el futuro de Europa. Quince meses después, la ciudadanía deberá impulsar la dirección concreta en que quiere que avance la integración.

Lo que está en juego es qué Europa será construida: ¿será federal o intergubernamental? ¿Será social o neoliberal? ¿La Unión será capaz de hablar con una sola voz en los grandes asuntos mundiales o estará a merced de lo que decidan otras potencias? ¿Será capaz de defenderse por sí misma o su seguridad seguirá estando en las inciertas manos de EEUU? ¿Será una Europa con mecanismos capaces de corregir los desequilibrios del mercado o aceptará una desigualdad cada vez mayor? Esto, nada menos, es lo que está en juego, y el Parlamento Europeo que salga de las elecciones de mayo será decisivo en ir avanzando hacia una u otra Europa.

Por ello, los partidos políticos deben evitar la tentación de plantear estos comicios como un preludio de las elecciones generales del Estado, y los candidatos y candidatas deberán actuar con honestidad y mostrar sus propuestas sobre Europa, a la vez que deben realizar una importante labor pedagógica sobre lo que está en juego: no sólo la gestión de la Unión actual, lo que es cada vez más importante, sino el propio rumbo futuro de la misma.

Los candidatos y las candidatas en estas elecciones deberán contar y argumentar qué Europa proponen si son finalmente elegidos/as. ¿Qué políticas europeas apoyarán? ¿Qué nuevas áreas de la integración tratarán de impulsar desde el Parlamento Europeo? Algunas de las grandes cuestiones son las siguientes:

Mercado interior y relaciones comerciales con otros mercados mundiales: ¿Cómo debería regularse el comercio mundial? ¿Qué papel queremos que tenga Europa en los grandes acuerdos mundiales sobre esta cuestión central?

Derechos humanos: es muy fácil defender los derechos humanos en un mitin y muy difícil ser coherente con su defensa cuando la Unión se relaciona con otras potencias. También es duro ser coherente dentro del territorio de la Unión, no sólo con los migrantes y refugiados, sino también con los propios ciudadanos de la Unión. ¿Habría que extender los derechos de ciudadanía a todas las personas residentes? ¿Podría crearse algún mecanismo para que la propia Unión Europea confiera la ciudadanía europea a personas que no sean nacionales de ningún Estado miembro?

Cambio climático: ¿Qué más puede hacer Europa para frenar y revertir el cambio climático y avanzar hacia un modelo económico y social sostenible? Además de dar ejemplo, evidentemente, ¿qué puede hacer Europa para seguir liderando las políticas y acuerdos mundiales en este campo?

Migraciones y sus efectos: mejora de las condiciones de vida en los países de origen, evitar o parar los conflictos que provocan desastres humanitarios, condición de refugiado en la UE, reparto de responsabilidades y costos en la gestión de los flujos migratorios.

Hablar con una voz en el mundo: ¿qué política exterior, sobre qué valores y para defender qué intereses?

Seguridad y defensa: ¿cómo debe Europa afrontar su seguridad colectiva? ¿Qué papel debe tener Europa para su defensa autónoma y qué relaciones con la OTAN y eventualmente otras organizaciones defensivas mundiales? ¿Cómo se debe articular institucionalmente el control político de la defensa europea y su control democrático?

El euro: ¿cómo debe mejorarse el diseño institucional para evitar nuevas crisis o afrontarlas en mejores condiciones (incorporando las lecciones de la crisis actual)? ¿Debe tener la zona euro un presupuesto propio? ¿Es suficiente el acuerdo alcanzado entre los jefes de gobierno en diciembre de 2018?

¿Cómo se debería corregir la deriva intergubernamental de la integración europea y restaurar un control parlamentario efectivo sobre las decisiones y leyes europeas? ¿Cómo se puede articular mejor la participación de los parlamentos estatales y regionales dentro de la democracia europea?

¿Cuál debe ser el papel de los Estados en la Unión Europea reforzada? ¿Qué papel deben tener las instituciones comunes en esa Unión política?

¿Qué papel deberían jugar las nacionalidades constitucionales? ¿Cómo los pueblos sin Estado, reconocidos como tales por las constituciones estatales, podrían expresarse como sujetos políticos distintivos y aportar al acervo común su idiosincrasia, cultura, lengua y originalidad? La posición hegemónica en la Unión Europea actual es que la creación de nuevos Estados es algo contrario al proceso de unificación política del continente. Entonces, parece evidente que la democracia plurinacional europea, que ya incorpora a casi treinta Estados, debería ofrecer mecanismos institucionales y políticos para un adecuado reconocimiento y participación de las naciones sin Estado. ¿Cuáles deben ser estos mecanismos? ¿Qué voluntades hay que concitar para que se puedan implementar en la práctica?

A su vez, el nacionalismo de estas naciones sin Estado de este tipo debe situarse dentro del eje decisivo, y apostar por Europa, una Europa mejorada, más democrática, más inclusiva, con un modelo social más generoso lo que se quiera y con los matices que se quiera, pero Europa. Europa es el marco adecuado para los grandes retos y es ahí donde los pueblos sin Estado deben situarse. La Europa unida debe ser el eje estratégico de sus proyectos nacionales para ser realidades políticas viables y capaces de sostener modelos sociales ambiciosos y solidarios.

En fin, ojalá que éstas sean las primeras elecciones europeas en las que la campaña, los debates y los votos se atengan a lo que efectivamente se está eligiendo: el futuro de Europa, nuestro futuro.

# LA EUROPA DE LA NOVENA LEGISLATURA: INCERTIDUMBRES, RETOS Y OPORTUNIDADES

Ainhoa Lasa López

Profesora de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho  
Universidad de Alicante

En abril de 2019 se celebrará la última sesión plenaria de una octava legislatura caracterizada por las renuencias de los Estados miembros (EEMM) a una gestión humanitaria de la crisis de refugiados, la activación y consumación del proceso de retirada del Reino Unido de la Unión Europea (UE), y el avance en los parlamentos nacionales de formaciones políticas, reforzadas al albur de la implosión de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y el recrudescimiento de los déficits sistémicos de su gestión socio-económica, partidarias de una renacionalización del proyecto europeo. Esta amalgama de circunstancias dibuja un escenario convulso y lleno de incertidumbres que solo comenzará a despejarse cuando, celebradas las mayores elecciones transnacionales del mundo, se configure el nuevo parlamento y comience a perfilarse el programa político-legislativo de la institución más formal y funcionalmente supranacional. Empero, huelga decir que la agenda de los próximos cinco años estará condicionada por algunos de los acontecimientos que hemos mencionado y que circunscribirán el debate, en última instancia, al dilema de la re-europeización o la des-europeización del proceso como ya avanzara la Comisión Europea en el sugestivo «Libro Blanco sobre el futuro de Europa», de marzo de 2017. Aunque el documento menciona cinco escenarios, descendiendo a la sustancia estos se subsumen en los dos señalados: más Europa (con distintos matices que oscilan entre una convergencia reguladora y competencial al alza, y una flexibilidad controlada tanto del ejercicio del poder político como de la praxis legislativa europea) o una Europa minimalista, con la consiguiente preterición de la perenne vindicación política y social supranacional. A su vez, ambas propuestas entrañan una multiplicidad de efectos en cada uno de los vectores que articulan tanto el orden europeo como los múltiples ordenamientos constitucionales de los Estados que lo integran. Nos referimos a los componentes social, democrático y de derecho que nutren la esencia normativa de los Derechos constitucionales nacionales y del Derecho de la Unión. De modo que, el triunfo de una u otra orientación, determinará el devenir del proyecto y de los ordenamientos internos, pues no podemos olvidar que a falta de un verdadero espacio político europeo estas propuestas y los valores de los que son portadoras parten de una lectura básicamente nacional-estatal que se traduce a escala europea. En este sentido, una de las mayores lecciones de la exégesis de la historia de la Unión, especialmente tras la crisis del euro sistema, ha sido la capacidad del componente estatal para servirse y apoderarse del espacio europeo colonizando el ideario axial transversal transnacional con ingredientes propios del discurso de la intergubernamentalidad, disgregando con ello las aspiraciones propiamente europeas y europeístas del proceso de integración.

Descendiendo al conjunto de principios estructurales mencionados, podemos decir que la Europa social, la Europa del Estado de Derecho y la Europa democrática se corresponden con el momento de unidad al que está llamado el orden europeo sin olvidar que, al tiempo, deben conjugarse con la diversidad de los múltiples *demoi* europeos. En definitiva, Europa debe despertar del letargo quimérico en sus dimensiones social, política, económica y cultural materializando las potencialidades y virtudes del proyecto. No obstante, la proactividad de los principios y sus dimensiones no será posible sin la intervención efectiva de la ciudadanía que debe aprehender a ejercitarse en una participación política activa en clave supranacional, que no nacional. La ciudadanía europea ha de tomar conciencia del significado y alcance de las próximas elecciones no solo para tratar de revertir la baja participación, tendencia perenne desde que se convocaran los primeros comicios europeos en 1979, que solo beneficia a quienes quieren destruir las frágiles, pero existentes, bases constitucionales del orden común europeo, sino sobre todo para legitimar la querencia hacia una UE que, a pesar de sus carencias, puede llegar a configurarse como un espacio decisorio-nor-

mativo alternativo a las tendencias de desregulación y desconstitucionalización globales en curso. Sin embargo, la consecución de este objetivo bifronte ha de acompañarse de un ejercicio de compromiso firme y estable de las propias instituciones de la Unión, encabezadas por el Parlamento Europeo (PE), con cada una de las tres coordenadas descritas.

Con relación a la «Europa Social», en la actual legislatura se han alcanzado hitos importantes. Destaca la proclamación solemne del Pilar Europeo de Derechos Sociales en noviembre de 2017, donde por vez primera la narrativa de la integración social abandona la retórica del bienestar de los pueblos de Europa generado por el funcionamiento simplista del virtuoso mercado interior para convertirse en un instrumento esencial para su consecución. Como contrapartida, el documento social sanciona la naturaleza programática de sus contenidos al diferir su concreción al ulterior desarrollo legislativo nacional y supranacional, además de circunscribir su ámbito de aplicación a la zona del euro diluyendo la aspiración, a corto plazo, de una dimensión social paneuropea y reconduciéndola a una integración positiva de geometría variable en función de la pertenencia o no del país miembro a la gobernanza económica europea (GEE). Paralelamente, algunos de los principios del Pilar han tenido ulterior desarrollo en las propuestas de revisión de la Directiva sobre la obligación de informar por escrito de las condiciones aplicables al contrato de trabajo, de 21 diciembre de 2017, y de Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, de 13 marzo de 2018; o en actos legislativos como la Directiva renovada (UE) 2018/957, de 28 de junio de 2018. Esta pulsión normativa puede interpretarse como una apuesta decidida de los colegisladores de la Unión por la revitalización de la dimensión social europea, salvando así las reticencias jurídicas de las normas de contenido, pero también como un intento de corregir los efectos políticos de la jerarquía incondicionada del mercado que ha guiado la gestión de la crisis de la GEE, concretados en una pérdida de poder interno y su captación por nuevas fuerzas políticas que pueden generar la disrupción del hasta ahora sempiterno bipartidismo europeo. A ello habría que añadir la dependencia directa de los 20 principios del Pilar del contingente presupuestario de la Unión y de los países miembros. Para el primero ganan terreno las propuestas de mixtificación, en sentido neokeynesiano, de las partidas presupuestarias supranacionales y de creación de fuentes de financiación directas a través de un nuevo modelo de fiscalidad corporativa. Incluso en el ámbito del euro han surgido proposiciones para crear un europresupuesto que complemente la inversión en competencia y cohesión con posibles efectos estabilizadores o de gestión global de la unión económica y monetaria. Para los EEMM las dificultades se concentran tanto en la rigidez de los mecanismos de control fuerte de la gobernanza económica reforzada, como en la priorización del empleo de terapias de enfriamiento económico de marcado cariz neoliberal respaldadas por organismos financieros internacionales.

Por su parte, la «Europa del Estado de Derecho» ha tenido que hacer frente a los embates de Polonia y Hungría cuyas reformas de la Ley del Tribunal supremo, el primero; y de la Ley de medios y de universidades, junto con el paquete legislativo en materia de inmigración, el segundo, ponen en cuestión la Unión de los valores (artículo 2 del Tratado de la Unión/TUE). En el caso del gobierno polaco, bajo la férrea batuta de Jaroslaw Kaczynski, fue la Comisión Europea la activadora del proceso disciplinario; a diferencia del supuesto húngaro donde el principal artífice ha sido el PE aprobando por primera vez, en septiembre de 2018, un informe que activa el procedimiento preventivo y represivo del artículo 7 TUE. La principal novedad trasciende los efectos de una hipotética resolución final favorable a la aplicación del citado mecanismo legal sancionador, poco probable al requerir de una unanimidad por los 27 EEMM a la que Polonia no se sumará, para concretarse en una disrupción de la tónica de aceptación tácita de las exigencias de las formaciones euroescépticas. No podemos olvidar que la problemática migratoria del Mediterráneo agudizada en 2015, sirvió de acicate para endurecer las políticas migratorias supranacionales criminalizando los flujos migratorios por razones humanitarias, una perorata de los grupos de cariz nacional-popular. El discurso del miedo se instaló en los principales dirigentes del Consejo complacientes con una revisión de la panoplia instrumental en materia de inmigración donde la seguridad ha prevalecido frente al respeto a la dignidad y los derechos humanos. A mayor abundamiento, la crisis sirvió de coartada para introducir otro debate, igual de capcioso, en la opinión pública europea, el estatuto de la ciudadanía necesitaba ser revisado interiorizando en el derecho derivado la cuestionable jurisprudencia del juez europeo a propósito de la ciudadanía móvil económicamente inactiva. Al mal denominado turismo social europeo se le culpó del debilitamiento de los estados de bienestar nacionales. Estas soflamas se han reconocido y aceptado tanto en el Anexo I de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno relativa a un nuevo Régimen para el Reino Unido en la UE, adoptada en febrero de 2016, como en la actual fase de negociación sobre la actualización de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social nacionales. Un pernicioso análisis donde

la garantía de los mínimos de subsistencia para la ciudadanía móvil se modula en función de sus capacidades económicas, resultando en un estatus de esterilidad de la dimensión objetiva de los derechos de la Unión. Desde esta perspectiva, la consecución de una ciudadanía inclusiva y paritaria de las condiciones materiales y subjetivas de las europeas y los europeos debe representar el objetivo prioritario para la próxima legislatura. No se trata solo de un reconocimiento formal, la igualdad de trato debe tutelarse de manera efectiva para que los derechos tengan una eficacia jurídica pareja a la de las libertades económicas. A tal fin, deberá reformularse el derecho secundario en materia de protección y asistencia social y consolidarse nuevas formas de política social supranacional autónomas a las instancias productivas del mercado único.

Finalmente, la «Europa de la Democracia» continúa acusando el peso asimétrico de la gobernanza intergubernamental en detrimento de la transnacionalidad. Desde diferentes sectores doctrinales se ha puesto de relieve la necesidad de transnacionalizar la soberanía popular y el control bicameral Consejo-PE, o de garantizar la heterogeneidad estatal y la responsabilidad política a escala europea combinando la regla mayoritaria con cláusulas de descuelgue para los EEMM, para corregir los equilibrios alterados entre supra y nacionalidad. Al mismo tiempo, la privatización de los procesos decisorios a través de instituciones opacas como la *troika*, el Eurogrupo o el Semestre Europeo, copadas paradójicamente por un claro sesgo estatal, ha sido la principal causante de la sustracción y pérdida de capacidad de las democracias parlamentarias nacionales para ejercer sus funciones constitucionales, reconfiguradas como comités gestores de intereses económico-financieros. La inexistencia de legitimidad presente en la ausencia de control político (responsabilidad democrática) y jurisdiccional (responsabilidad legal) de sus actos, característica connatural a todo funcionamiento orgánico que se precie democrático, exige la elaboración de leyes de transparencia y control supranacionales que permitan la rendición de cuentas y provoquen la ruptura de los vínculos del heterogobierno del mercado. Siguiendo con esta premisa de democratización de la dimensión política europea, y descartada, en la Resolución del PE de 7 de febrero de 2018, la propuesta de una circunscripción pan europea residual representada por listas transnacionales (en torno a 73 escaños de un total de 705), urge el deber de las candidaturas al próximo Parlamento de reflejar en sus programas propuestas e iniciativas genuinamente europeas frente a las tendencias reductivas de la afectación nacional. Generar una cultura política cívica y crítica-constructiva europea como el mejor de los estímulos para impulsar la conciencia ciudadana de la Unión. Parafraseando a Altiero Spinelli, para su viabilidad Europa debe escapar de la dominación de la polarización mercado único-gobernanza nacional-estatal, y comenzar a trazar su propio destino constitucional supranacional reconociendo la pluralidad y complejidad del poder territorial presente en la Unión. Aproximar los espacios multinivel evitando delineaciones estrictas que culminen en una entidad política monolítica que fagocite la necesaria soberanía plural europea. En definitiva, una Europa de estructura Federal fundamentada en la superestructura de la Europa Social y Democrática de Derecho.





# EUSKADI/EUROPA: ELECCIONES Y RETOS EN PRESENCIA

Juan José Álvarez Rubio

Catedrático Derecho Internacional Privado, UPV/EHU.  
Secretario Globernance.

De forma casi silente va acercándose la fecha de una nueva cita con las urnas, la del Parlamento Europeo. La apatía, la desafección ciudadana y el escepticismo social ante el proyecto parecen, de nuevo, marcar esta nueva convocatoria electoral. ¿Cómo activar la conciencia ciudadana ante la sensación de una Europa anclada en lo intergubernamental, donde mandan tecnócratas no elegidos por nosotros y ejecutan sus decisiones dirigentes estatales solo preocupados de su perpetuación en el poder nacional?

Para definir los verdaderos intereses europeos es necesario que se produzca un debate serio, honesto y paneuropeo, en lugar de uno que no sea más que la suma de los debates nacionales. La discusión debe ser pública e involucrar a los ciudadanos europeos, que llegue más allá del reducido círculo de líderes políticos inscritos en el marco del Consejo Europeo. Este periodo previo a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 podría ser una oportunidad para entablar un verdadero debate público sobre su futuro. Pero lo intergubernamental, lo estatal sigue primando sobre lo europeo, tristemente.

Con la vista ya puesta en mayo, la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo ha comenzado a activar la maquinaria mediática y política. En una eventual jerarquización de la importancia de las contiendas electorales éstas ocupan un “ranking” social bajísimo. Esta nueva llamada a las urnas no despierta demasiadas pasiones políticas, entre otras cosas porque, especialmente en España, los grandes partidos se empeñan en “nacionalizar” la campaña, y en proyectar sobre la estricta dimensión política estatal lo que debiera ser un debate supranacional.

Como es sabido, la normativa europea deja libertad a cada Estado para aplicar su propio sistema electoral y el Estado español ha optado desde su incorporación a la Unión Europea por el sistema más rígido y que menos incita a la participación, en beneficio además de los grandes partidos estatales frente a las fuerzas políticas que centran su actividad en ámbitos territoriales específicos: la circunscripción estatal y única.

Esta opción perjudica por un lado los intereses de los partidos que desean formular sus propuestas en clave europea pero en proyección concreta sobre su ámbito territorial de actuación política, y por otro repercute negativamente en la participación porque aleja realmente al votante de su realidad más próxima y de la incidencia del debate electoral sobre su realidad cotidiana.

Cabría recordar que la opción en estas elecciones europeas a favor de diversas circunscripciones territoriales dentro de un mismo Estado está en vigor en Países como Francia (8 circunscripciones), Bélgica (4), Irlanda, Italia, Polonia o Reino Unido. ¿Para cuándo una reforma de la legislación electoral, que permita además adecuar las elecciones Europeas a la importancia creciente de las entidades subestatales en la creación europea?; ¿Quién teme una mayor participación electoral, una mayor cercanía de lo europeo a lo que importa a los ciudadanos?

De hecho, y en el caso del legislador español, se aprecia una clara contradicción: por un lado establece rígidamente ese sistema de circunscripción única, pero por otra parte, y al regular el límite de los gastos electorales en los que cada partido político puede incurrir con ocasión de las elecciones europeas, fija el mismo atendiendo a la población de las “secciones electorales donde cada partido haya solicitado que se efectúe la difusión de las papeletas”, luego reconoce la distorsión que el sistema representa para los partidos que ni tienen ni desean tener implantación estatal.

Un segundo tema para la reflexión (más allá del tipo de campaña electoral y de los programas de los partidos) se centra en las listas electorales: en el caso español de nuevo la norma rígida se erige en protagonista: listas cerradas. Contrasta este dato con la realidad comparada de los restantes 27 Estados de la Unión Europea, donde en 5 Estados se funciona con listas semiabiertas y en otros 9 las listas son plenamente abiertas, pudiendo el elector seleccionar libremente, y en el orden que desee, su opción u opciones políticas.

Frente a la inercia política dirigida al pseudomovimiento para que nada cambie hay que reivindicar una nueva manera de participación política, para acercar Europa a Euskadi y a sus ciudadanos. Pese a la desafección, la lejanía, la frustración, la indignación hacia la política europea, pese a todo, hay que votar para poder exigir otra construcción europea y contrastar proyectos para analizar quién propone una Europa más social, más abierta a la realidad de las naciones sin Estado, a la superación de los egoísmos estatales, a la potenciación de una verdadera Europa de los ciudadanos y de los pueblos europeos, superando el exclusivo protagonismo de los Estados.

Para volver a recuperar y compartir este proyecto europeo con los ciudadanos no hay otra vía que reiniciar la construcción de una auténtica federación de naciones, una Europa donde el “demos”, el sujeto político protagonista deje de estar anclado de forma exclusiva y excluyente en los Estados, cuyo egoísmo e inercia intergubernamental están convirtiendo en mera quimera el sueño europeo, y se transfiera protagonismo político y decisorio a los pueblos y naciones que integran la diversidad europea.

Tal y como señalaba Philip Stephens en un artículo publicado en el Financial Times, la solidaridad siempre ha estado en el corazón del proyecto europeo, basada en un realismo interesado. Para que la Unión sobreviva a la crisis actual, que ha gripado ese viejo motor de la solidaridad, debe refundarse superando anquilosadas estructuras institucionales, trabajar superando auténticos “dinosaurios” burocráticos que frenan todo intento por aportar savia nueva al proyecto europeo.

Nuestra Europa unida se encuentra sumida en la incertidumbre con respecto a las rutas que pueden seguirse para su integración: mediante la unificación de los mercados o mediante la construcción de una unión política con vistas a una futura federación. La situación actual es producto de esta problemática y de la elección realizada por la Unión. Europa apostó por el mercado, pues consideró que esta forma de integración era satisfactoria. Nos dejamos llevar por la ilusión de que el mercado comunitario lograría aquello para lo que los políticos europeos no estaban preparados: crear una unión política a través de los vínculos económicos.

Renunciamos a crear instituciones políticas sólidas. Luego, sin que sorprendiera a nadie, llegó la crisis y la Unión resultó ser muy vulnerable políticamente. Y en cuanto a los mercados, que se suponían que favorecerían su integración, hoy la pisotean y tratan de reemplazar a la política como centro de toma de decisiones en Europa.

El punto débil de la UE radica en haber dado preferencia a los mercados con respecto a la política; y ello no sólo la vuelve impotente ante la crisis, sino que sobre todo le impide pensar en el futuro. Hoy no existe ninguna visión que impulse el futuro de Europa. La Unión tan sólo reacciona, y además con indolencia, ante los problemas coyunturales, inmediatos, absteniéndose de dar un paso adelante. Asistimos hoy a la tendencia contraria: el paso atrás hacia la desintegración de la Unión entre el club de los países más fuertes y el de los más débiles, entre el centro y la periferia.

La clase política dirigente afirma que quiere “calmar” a los mercados, pero de forma que los mecanismos sigan intactos y que después de la crisis, esos sacralizados mercados ocupen de nuevo el lugar de la política y de la integración política. Ahí radica el mayor problema en nuestras sociedades europeas: los dirigentes políticos gobiernan cada vez menos, dejando un gran vacío en el lugar del ejercicio del poder a la antigua usanza.

Vivimos en una democracia dispersa e individualizada, donde el “sálvese quien pueda” triunfa, en la que a los dirigentes les cuesta determinar con claridad los objetivos de una comunidad ciudadana. Y crece el sentimiento de alejamiento entre los dirigentes y los ciudadanos, y el poder y la política en general escapan de las manos de los líderes políticos, sin que llegue a los ciudadanos.

Nuestra Unión Europea es una expresión flagrante de estas tendencias. El Estado del bienestar europeo, uno de los pilares tradicionales de la democracia, sufre un desmantelamiento progresivo. Las crecientes desigualdades avivan la ira. El miedo a la pobreza y a la degradación social se extiende incluso a las sociedades relativamente inmunes a la crisis. Carecemos de ideas sobre cómo salir indemnes.

En este contexto, la mejor opción es volver a los orígenes, en este caso, a los de la Unión. La Europa unida era desde el inicio el proyecto político de la unificación del continente. Un proyecto para construir una federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido.

Hay que construir una federación de naciones. Una buena parte del poder se confiaría a la UE, bajo el control de las naciones. Resulta vital esta inversión de la relación con la Unión, que hoy escapa al control de los pueblos. La Europa unida se construyó con la voluntad de los pueblos, de los que sin embargo se ha desviado. Sólo logrará sobrevivir si los recobra. Hoy no sólo se trata de salvar el crecimiento económico, sino también, o quizás sobre todo, de salvar la democracia de la Unión. Los ciudadanos europeos son los únicos que pueden hacerlo y lo harán si están convencidos de que merece la pena. Si se les propone un futuro y una política justa.

En un momento de cambio, con Europa en la encrucijada, la realidad regional no está en la agenda de las reformas europeas. Y sin embargo el factor regional es un elemento referencial en la construcción europea.

En realidad este debate permite evidenciar la tensión permanente entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad, inherente al deseo de participación institucional de las regiones, de las naciones sin Estado y de las ciudades europeas en la propia construcción europea y en el diseño y ejecución de sus políticas.

Y en este complejo contexto, el concepto de “Gobernanza Multinivel” emerge como un principio rector en la elaboración de las políticas. En un momento clave del proyecto Europeo, cuando debe resolver la encrucijada en que se encuentra y definir su modelo futuro como sociedad los Estados se resisten a ceder su omnímodo poder, se aferran al egoísmo obsoleto de creerse los únicos agentes válidos para la construcción europea y para vertebrar los valores de democracia, solidaridad y de convivencia.

No han terminado de entender que el mundo (y Europa y también) ha cambiado, que hay agentes y actores no estatales que asumen un papel de creciente protagonismo en las relaciones internacionales. Y pese a esta evidencia Europa, con Juncker a la cabeza, insiste en construirse injusta y equivocadamente de forma vertical, de arriba a abajo.

La gran aspiración del proyecto europeo, inmerso en una grave crisis de identidad a día de hoy, es ser capaz de definir un modelo institucional y de sociedad que le permita recuperar la confianza de sus ciudadanos. Un proyecto que solo irá adquiriendo mayor legitimidad en la medida en que se vaya construyendo de abajo hacia arriba y donde los entes territoriales de carácter subestatal tendrán cada vez mayor importancia como agentes legitimadores del cambio para avanzar hacia una Europa más integrada, en un mundo cada vez más interdependiente y donde la diplomacia soft o la paradiplomacia va a ser un agente protagonista de la transformación geopolítica europea e internacional.

Por todo ello es necesario trabajar y valorar el papel de las naciones y pueblos europeos en el proceso de construcción de la Unión Europea, tanto en su diseño como en su implementación. Y ello exige a su vez asumir como imprescindible la interdependencia entre los diferentes poderes políticos, la soberanía compartida entre los mismos ante los retos de las democracias en un mundo globalizado.

Para volver a recuperar y compartir este proyecto europeo con los ciudadanos no hay otra vía que reiniciar la construcción de una auténtica federación de naciones, una Europa donde el “demos”, el sujeto político protagonista deje de estar anclado de forma exclusiva y excluyente en los Estados, cuyo egoísmo e inercia intergubernamental está convirtiendo en mera quimera el sueño europeo.

Una buena vía de salida a los problemas existenciales de nuestra Europa pasa por transferir protagonismo político y decisorio a los pueblos y naciones que integran la diversidad europea: construir una federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido. Hoy no sólo se trata ya solo de salvar el crecimiento económico, sino también, o quizás sobre todo, de garantizar y consolidar la democracia de la Unión.



# EN LA DEMOCRACIA NO HAY ESPECTADORES: LA IMPORTANCIA DE VOTAR EN LAS PRÓXIMAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO Y SU PAPEL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ÁREA SOCIAL DE LA UE

Dra. Jone I. Elizondo Urrestarazu

Investigadora y consultora de derechos humanos, The People for Change Foundation

En el juego de la democracia no hay espectadores, ya que, como decía Simone de Beauvoir, “Cada uno de nosotros es responsable por todo y por cada ser humano”. No participar en las elecciones puede, de forma secundaria, conllevar un elemento de protesta social, pero lo que implica de forma directa es que las decisiones se tomen únicamente por aquellos que han decidido votar y participar. El resultado directo es que la voz de aquel que decide no acudir a las urnas no resonará a través de los eurodiputados en Bruselas. No obstante, el resto de las voces se oirán, resonarán, y de forma inevitable afectarán el porvenir de todos y cada uno de los ciudadanos de la Unión. En definitiva, no votar no cambiará qué decisiones que afectan el día a día de todos de forma inimaginable sigan tomándose; pero sí implicará perder el derecho a tener una voz representando nuestros intereses.

Lejos de pretender que todo es perfecto en la capital belga, es innegable la campaña de desprestigio y culpabilización que se realiza en este país a propósito de las instituciones europeas por parte de políticos nacionales y la prensa, siempre en la búsqueda de “otro” al que culpar de todos los males. El discurso de las instituciones europeas, como distantes y frías, pierde fundamentación cuando los representantes de una de las cámaras más poderosas del mundo se eligen por sufragio universal, directo y secreto. Así, el Parlamento destaca en la defensa de los intereses de los ciudadanos de la Unión, mientras que el Consejo representa aquellos de los estados miembros y sus gobiernos, y la Comisión defiende los intereses de la UE.

A pesar de que no hacemos más que repetir que nos encontramos en un “momento clave”, con lo que parece que el mismo poder del término queda desdibujado de tanto usarlo, me atreveré a hacerlo una vez más. Porque en verdad es un momento crítico, crucial, y decisivo. Estas elecciones van a configurar el Parlamento de quiénes queremos ser en temas tan trascendentales socialmente como la migración, los derechos humanos o la igualdad. Los movimientos políticos extremos que parecen multiplicarse en los estados miembros de la UE van a tener, sin lugar a duda, su representación en la cámara europea, y es responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos de la UE hacer ver al mundo entero, qué nos representa como europeos.

Pero, ¿Qué ha hecho el Parlamento Europeo por mí? ¿Qué puede hacer por mí en el futuro?

## **Parlamento Europeo: Fuerza de cambio**

El Parlamento Europeo ha destacado como la institución europea más progresista y como arduo defensor del área social de la UE, sin el cual la legislación y políticas antidiscriminatorias de las que disfrutamos en todos los Estados Miembros de la Unión Europea no habrían sido aprobadas.

En el campo social es donde el Parlamento Europeo destaca por su aportación, su preocupación por los derechos humanos y perspectiva progresista. El pilar europeo de derechos sociales,<sup>1</sup> aprobado en noviembre 2017 por todas las instituciones, vio en noviembre de 2018 reforzado su papel gracias al Parlamento Europeo<sup>2</sup>. Este pilar tiene como objetivo dar a los ciudadanos unos derechos sociales nuevos y más efectivos basado en tres principios:

- Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo.
- Condiciones de trabajo justas.
- Protección e inclusión social

Ello concuerda con las acciones tomadas en el marco de la Estrategia Europa 2020<sup>3</sup>, en materia social y laboral, el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones. Estos, a su vez, son los objetivos comunes de la Unión Europea y sus Estados miembros.<sup>4</sup>

Es más, durante toda la legislatura se han creado numerosos comités que afectan el área social de la UE, y más concretamente los derechos de igualdad y no discriminación, así como intergrupos de trabajo que sirven como foro informal de intercambio de consideraciones sobre diferentes temas en los que los eurodiputados electos defienden los intereses de los votantes estatales.<sup>5</sup> Ejemplos de estos comités son DROI (Derechos Humanos), EMPL (Trabajo y asuntos sociales), LIBE (Libertades civiles, justicia y asuntos internos) o FEMM (Derechos de las mujeres e igualdad de género).

## ¿Qué ha hecho el parlamento por mí?

El Parlamento Europeo ha desempeñado un papel muy destacado en el apoyo a la política de igualdad de oportunidades, sobre todo a través de la Comisión FEMM (Derechos de las mujeres e igualdad de género). El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) confiere, asimismo, la facultad de aprobar legislación sobre no-discriminación en virtud del artículo 19 y el 157 sobre igualdad de género. De hecho, el Parlamento ha utilizado los poderes de codecisión que le confieren dichos artículos en el debate y aprobación de las Directivas que se han aprobado en el área de la igualdad y no-discriminación. Destacan a este respecto las Directivas 2000,<sup>6</sup> que junto con las Directivas 2006/54 y 2004/113<sup>7</sup> configuran el grosso de la

<sup>1</sup> *Pilar europeo de derechos sociales*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-,\\_booklet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-,_booklet_es.pdf)

<sup>2</sup> CANDAU, M., "European Parliament strengthens European social pillar", EUROACTIV.FR, 23/11/2018, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/european-parliament-strengthens-european-social-pillar/> (último acceso 16/01/2018)

<sup>3</sup> Estrategia Europa 2020, disponible en: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_es](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es) (último acceso 16/01/2018).

<sup>4</sup> Tal y como se describe también en el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial C 326 de 26/10/2012, pp. 47–390.

<sup>5</sup> Los intergrupos activos en el área social en esta legislatura son Envejecimiento activo, solidaridad intergeneracional y políticas familiares; Contra el racismo y en defensa de la diversidad; Derechos del niño; Discapacidad; Pobreza extrema y derechos humanos; Libertad de religión y de creencias y tolerancia religiosa; Derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales- LGBTI; Minorías tradicionales, comunidades nacionales y lenguas; o juventud. La lista completa de los intergrupos activos en la legislatura 2014-2018, aprobados el 11 de diciembre de 2014, puede encontrarse en: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/organisation/int/ergroups> así como los componentes de cada uno de ellos (último acceso 16/01/2018).

<sup>6</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico, publicado en Diario Oficial L 180 de 19/07/2000, pp. 22-26 y Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación como parte de la regulación específica en contra de la discriminación, publicado en Diario Oficial L 303 de 2/12/2000, pp. 16-22.

<sup>7</sup> Las Directivas aprobadas en contexto de la igualdad de sexos son las siguientes: Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social Diario Oficial L 006 de 10/01/1979, pp.24-25; Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia Diario Oficial L 348 de 28/11/1992, pp. 1-8; Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, Diario Oficial L 373 de 21/12/2004, pp. 37-43; Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BusinessEurope, la Ueapme, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE, Diario Oficial L 68, 18/03/2010, pp. 13-20; Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo, Diario Oficial L 180, 15/07/2010, pp. 1-6; Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del

normativa antidiscriminatoria europea. Estas Directivas trajeron numerosas novedades a las legislaciones nacionales, y, de hecho, todos los Estados Miembros tuvieron que modificar y adaptar sus legislativas nacionales para legislar al respecto de todos los motivos de discriminación que se protegían mediante estas Directivas (la Directiva 2000/43 regula la discriminación por motivo de raza u origen étnico, mientras que la Directiva 2000/78 lo hacía al respecto de edad, discapacidad, religión o creencias y orientación sexual). En el caso de la discriminación por razón de edad, por ejemplo, implicó que numerosos estados miembros requiriesen la aprobación de leyes a este respecto por primera vez en su historia. Otra de las novedades más importantes a este respecto fue la creación de nuevos organismos especializados en la lucha contra las discriminaciones.

Hoy en día, la igualdad y no discriminación es objetivo<sup>8</sup> y principio de la Unión Europea, cuya transversalidad debe tenerse en cuenta con relación a todas las normas y políticas que se aprueban en el seno de la UE.

El Parlamento Europeo, asimismo, hace uso de las recomendaciones para instar a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen la aplicación correcta, plena y oportuna de las Directivas pertinentes. El Parlamento ha aprobado Resoluciones orientadas a reforzar la actuación de la Unión en relación con (por ejemplo) la mejora de las condiciones y perspectivas de las personas socialmente desfavorecidas y a reducir la pobreza.<sup>9</sup> De la misma manera, el Parlamento ha insistido en la lucha contra las desigualdades como mecanismo para impulsar la creación de empleo y el crecimiento, teniendo en cuenta las desigualdades de género<sup>10</sup>. Asimismo, ha pedido que se integre efectivamente la transversalidad de la igualdad de género tanto en la elaboración de las leyes, evaluando el impacto, como en la elaboración tanto de los presupuestos como de las políticas.<sup>11</sup> Además de esto, en varias resoluciones ha expresado su preocupación por la dimensión de género de la pobreza y la diferencia entre las pensiones de jubilación cobradas por los hombres y las cobradas por las mujeres.<sup>12</sup>

## ¿Qué puede el parlamento hacer por mí?

Tal y como indicábamos en la introducción, el Parlamento Europeo se enfrenta a numerosos retos en la siguiente legislatura, y muy especialmente en el ámbito social. En primer lugar, habrá que aprobar una nueva estrategia (ya que la Estrategia 2020 llegará a su fin) que a su vez se halle coordinada con la Agenda Global 2030<sup>13</sup> de la ONU. Además de esto, el Parlamento deberá debatir y acordar los detalles al respecto de la adhesión de la UE al Convenio de Estambul<sup>14</sup> contra la violencia sobre las mujeres.<sup>15</sup>

---

Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, Diario Oficial L 101, 15/04/2011, pp. 1–11; Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se crea la orden europea de protección, Diario Oficial L 338, 21/12/2011, pp. 2–18; y Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, Diario Oficial L 315, 14/11/2012, pp. 57–73 .

<sup>8</sup> Igualdad mujeres y hombres (artículos 2 y 3 del 3 del TUE, artículo 8 TFUE transversalidad). No discriminación (artículos 19, 145-150 y 151-161 TFEU). TUE, Tratado de la Unión Europea, Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial C 326, 26/10/2012, pp. 13–39. TFUE, *ibid*.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas: aspectos sociales y relativos al empleo del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2018, de 14 de marzo de 2018 (2017/2260(INI)).

<sup>10</sup> Por ejemplo, Resolución del Parlamento Europeo, Lucha contra las desigualdades para impulsar la creación de empleo y el crecimiento, de 16 de noviembre de 2017, sobre la lucha contra las desigualdades para impulsar la creación de empleo y el crecimiento (2016/2269(INI)).

<sup>11</sup> Por ejemplo, Resolución del Parlamento Europeo, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015, de 14 de marzo de 2017 (2016/2249(INI)).

<sup>12</sup> Por ejemplo, Resolución del Parlamento Europeo, sobre la necesidad de una estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en materia de pensiones, de 14 de junio de 2017 (2016/2061(INI)) Diario Oficial C 331, 18/09/2018, pp. 60–70.

<sup>13</sup> De hecho, en la UE fue instrumental en la configuración de esta agenda, por lo que los objetivos contenidos son, desde su concepción, coherentes con la visión de la Unión y el sistema transnacional que supone. NNUU, Objetivos de desarrollo sostenible 2030, 20 de junio de 2018, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>. El Objetivo 5 trata de igualdad de género, mientras que el objetivo 10- reducción de las desigualdades.

<sup>14</sup> CONSEJO DE EUROPA, *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, Estambul, 11 de mayo de 2011, CETS No.210.

<sup>15</sup> <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention> (último acceso 16/01/2018).



Existen, adicionalmente, tres propuestas de Directivas que están siendo debatidas en las instituciones europeas en lo que a discriminación se refiere. Estas Directivas pendientes tratan concretamente: dos de género, otra sobre accesibilidad (que podría englobar tanto discapacidad como edad), y otra sobre orientación sexual, edad, religión o convicciones y discapacidad.

En el caso de la discriminación por razón de sexo, como comentábamos, hay dos propuestas pendientes: la propuesta de Directiva sobre la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores<sup>16</sup>; y la propuesta “Women on boards”.<sup>17</sup> La primera nació como compromiso de la puesta en marcha del Pilar Europeo de Derechos Sociales, como heredera de la propuesta relativa a la baja por maternidad o lactancia<sup>18</sup> que fue retirada en Julio de 2015, debido al bloqueo a la que la sometía el Consejo. El Parlamento Europeo luchó y rogó por no retirar la propuesta.<sup>19</sup> No obstante, en abril de 2017 la Comisión presentó la nueva propuesta<sup>20</sup> como uno de los requerimientos de acuerdo con la puesta en marcha del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Esta nueva propuesta toma una perspectiva más amplia y trata de compartir las responsabilidades de cuidado entre mujeres y hombres.

En cuanto a “Women on boards”, pretende incrementar la presencia de féminas en los consejos de administración de las grandes empresas mediante un sistema de cuotas. Es decir, se centra en aspectos muy concretos de la discriminación de género: acción positiva para aumentar la presencia de mujeres en los Consejos de administración.

En tercer lugar, la Comisión presentó en diciembre de 2015 la propuesta del Acta Europea de Accesibilidad,<sup>21</sup> que pretende instaurar una mejor aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de accesibilidad de los productos y servicios, para cumplir así con los compromisos adquiridos con la adopción de la CRPD (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad)<sup>22</sup> de la que la UE es parte. Ésta se realizó con la intención de aumentar la accesibilidad de las personas que tengan dificultades para acceder a ciertos servicios, especialmente pensada para personas con discapacidad y de mayor edad.

Igualmente, la situación de la llamada Directiva Horizontal<sup>23</sup> deberá ser resulta, ya que a pesar de los esfuerzos de algunos de los estados miembros que ostentaban la presidencia de la unión y las resoluciones del parlamento, sigue sin haber sido aprobada 11 años después de ser propuesta por primera vez. Esta Directiva cubre todos los motivos contenidos en la Directiva 2000/78 y persigue nivelar la protección por campos de discriminación, ofreciendo igual protección a todas las víctimas independientemente del motivo de discriminación. El Parlamento Europeo ha destacado por realizar proposiciones que mejorarían la protección contra la discriminación de forma más holística. Ha sido la única institución que propuso la inclusión de artículos que protegerían de la discriminación múltiple e interseccional, uno de los grandes retos pendientes de los países que forman la Unión Europea.<sup>24</sup>

---

<sup>16</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo COM (2017) 253 final, 26/04/2017.

<sup>17</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines, COM(2012) 614 final, 14/11/2012.

<sup>18</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada que haya dado a luz o en periodo de lactancia, COM(2008) 637 final, 03/10/2008. Esta propuesta fue retirada en julio de 2015 por la Comisión debido al bloqueo que se veía sometida parte del Consejo

<sup>19</sup> VINCENTI, D., “MEPS’ last attempt to save maternity leave extension”, EUROACTIV.COM, 16/03/2015, <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/meps-last-attempt-to-save-maternity-leave-extension/> (ultimo acceso 16/01/2018). Asimismo, European Parliament resolution of 20 May 2015 on maternity leave (2015/2655(RSP)).

<sup>20</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo... COM (2017) 253 final, 26/04/2017. Op cit.

<sup>21</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios, COM (2015) 615 final, 02/12/2015.

<sup>22</sup> NNUU, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobado en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.

<sup>23</sup> Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, COM (2008) 426, final, 02/07/2008.

<sup>24</sup> European Parliament legislative resolution of 2 April 2009 on the proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation (COM(2008)0426 – C6-0291/2008 – 2008/0140(CNS))



Por último, el Parlamento ha propuesto una serie de iniciativas en el contexto de la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales que pretende impulsar en la siguiente legislatura. Entre otras: una directiva marco sobre unas condiciones de trabajo dignas en todas las formas de empleo, una coordinación y unos indicadores de calidad a escala europea para los salarios mínimos nacionales, regímenes nacionales de renta mínima, una garantía infantil, la terminación obligatoria de la educación secundaria, y el reequilibrio de la gobernanza económica europea mediante unos objetivos sociales más estrictos.<sup>25</sup>

Estos son sólo algunos de los aspectos en los que el Parlamento Europeo puede seguir debatiendo, innovando y presionando en la siguiente legislatura, para lo que cada voto y cada Eurodiputado tiene valor. No participar en el juego de la democracia implica, básicamente, olvidar los derechos de uno para solo quedarse con las obligaciones. Decisiones que afectan la vida diaria seguirán tomándose en Bruselas, la pregunta es si queremos que aquellos que las toman hablen en nuestro nombre o preferimos que nuestra voz no resuene en el Parlamento Europeo.

---

<sup>25</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/60/la-lucha-contra-la-pobreza-la-exclusion-social-y-la-discriminacion> (último acceso 16/01/2018).



En un artículo publicado el 12 de marzo de 2014 en el *Financial Times* el ministro finlandés de Asuntos Europeos Alexander Stubb trataba sobre las relaciones del Reino Unido y Europa en unos términos que han resultado premonitores del enorme marasmo en el que ahora mismo se encuentra el *Brexit*. Pero tan acertado estaba en su diagnóstico de que no había una salida fácil a la desvinculación del Reino Unido de Europa como equivocado en su apreciación de que el verdadero problema era el crecimiento, no el bricolaje institucional (*"The real issue is growth, not institutional tinkering"*). La idea de que la reforma institucional es innecesaria y de que la gobernanza europea está siendo fortalecida en el marco actual continúa siendo dominante en Europa hoy en día, sin duda favorecida por la vuelta al crecimiento económico después de la doble recesión.

Sin embargo, la tesis que voy a sostener es la de que esto es un espejismo y que el despliegue de nuevos instrumentos de estabilidad financiera, la reforma del modelo de gobernanza europea y los avances en la unión bancaria, siguen siendo un bagaje notoriamente insuficiente para asegurar un futuro de crecimiento incluso para la Europa post 2020.

Porque para empezar hay que constatar que las cosas no funcionan como debieran. A pesar de haber superado lo peor de la tormenta de la segunda recesión, que fue genuinamente europea, y de la euforia por el crecimiento del 2,5% alcanzado en 2017, las recientes perspectivas nos anuncian una nueva ralentización hasta el 1,6% para este año 2019. La maduración retrasada del ciclo respecto al de Estados Unidos no puede evitar que mientras allí se ha alcanzado el pleno empleo, en la zona euro el paro seguirá siendo del 7,8%. En lo que se refiere a los indicadores de la estrategia Europa 2020, es verdad que el crecimiento ha mejorado los resultados de la tasa de empleo hasta el 72,2% frente al objetivo del 75%, que se ha reducido la de pobreza aunque la población en riesgo es todavía mayor que en 2010, y que la crisis ha mejorado los indicadores medioambientales. Pero el esfuerzo en I+D sigue estancado en torno al 2% y el umbral de gasto del 3% sigue siendo un objetivo que parece inalcanzable.

Si además consideramos lo que ese escenario mediocre supone en términos de desigualdades entre países la situación es mucho más preocupante. El sueño de la nueva estrategia comienza a desvanecerse como ya lo hiciera la ambición de la estrategia de Lisboa de convertir a Europa en *la economía más dinámica y competitiva del mundo*. Hoy estamos más cerca de una nueva divergencia que de una convergencia hacia la frontera de producción que representan los Estados Unidos.

Es sabido que Estados Unidos experimentó la llamada *Edad de oro* del capitalismo impulsada por la gran ola tecnológica de la electricidad y el motor de combustión en la primera mitad del siglo XX mientras que Europa lo hizo en la segunda. Eso fue así de tal manera que llegando al cambio de milenio Europa consiguió situarse muy cerca del nivel de productividad americano con valores próximos al 90%. La superioridad americana en renta por habitante seguía siendo mucho mayor, pero era debida a muchas más horas de trabajo anuales que casaban con un modo de vida caracterizado por la preferencia por grandes casas situadas en los suburbios, por altos gastos de transporte y una sanidad tan grande como ineficiente. Ese modo de vida parecía palidecer ante el atractivo del modelo europeo en el que con más ocio y un estado de bienestar garante de la cohesión se conseguía alcanzar parecidos niveles de eficiencia.

Pero como cabía esperar las fuerzas de aquella convergencia propias de una *Edad de oro* tardía se agotaron. Ni siquiera Alemania, que representa hoy el ejemplo paradigmático de liderazgo y éxito económico del viejo

continente ha podido evitar una decadencia relativa de su productividad horaria. Con unas perspectivas de bajo crecimiento y baja innovación como las que acabo de mencionar la importante brecha de hoy nos situará cada vez más lejos de la frontera de producción americana, y lo que es más importante acabará planteando importantes problemas de sostenibilidad al modelo social europeo.

“El verdadero problema es el crecimiento”. Si por tal se entiende un crecimiento inclusivo social y medioambientalmente estamos de acuerdo con el ministro finlandés Alexander Stubb. Las discrepancias comienzan cuando analizamos cómo lograrlo y valoramos las políticas seguidas y las que se anuncian y cuál es su responsabilidad en los pobres resultados esperados.

Vaya por delante una cosa: Europa no es ni puede pretender ser como Estados Unidos: su dinamismo demográfico es mucho menor, su unidad económica y política es de otra naturaleza, su flexibilidad e idiosincrasia no son comparables. Sólo por eso muchos economistas piensan, y pueden estar en lo cierto, que ello puede muy bien significar que le resulte más difícil alcanzar los mismos niveles de eficiencia productiva americana. Hay cosas que no podemos cambiar y otras que lo podemos hacer muy lentamente y a muy largo plazo, y es mejor reconocerlo. Pero hay otras muchas que tienen que ver con la forma en que se desarrollan las políticas y con la voluntad o no de embarcarse en ese bricolaje institucional que a algunos les parece fuera de lugar pero que en mi opinión es absolutamente necesario.

Primero está la falta de determinación con la que se condujo la política monetaria que nos llevó a la zozobra de la crisis de la deuda soberana y al riesgo de colapso del euro hasta que in extremis Draghi anunció el 22 de julio de 2012 aquello de que haría “lo que sea necesario para salvar el euro”, un compromiso que le había sido reclamado por multitud de analistas desde mucho tiempo atrás y que funcionó exactamente como se esperaba que lo haría. Luego, una consolidación fiscal a ultranza que ignora el papel de la demanda efectiva y que ocasionó una segunda recesión cuando apenas empezábamos a salir de la primera. Y finalmente la receta de una devaluación salarial competitiva, que puede tener alguna virtualidad en economías muy pequeñas y abiertas al exterior, pero que por su efecto en las más grandes ha estado a punto de sumir a la economía europea en la deflación.

Y ello no es sorprendente si tenemos en cuenta que las tres fuentes de la inflación, esto es: el patrón salarial, la aceleración del crecimiento y la mejora de la productividad, que con sus diferenciales sectoriales que provoca la inflación dual, se han secado todas a la vez; y que por si fuera poco contamos con el refuerzo deflacionista de un tipo de cambio sobrevalorado que conoció mínimos de 0.85 pero que hoy está cerca del 1.2.

## **Tres flechas para Europa**

Los países con mejor desempeño se distinguen por unas políticas totalmente diferentes que huyen del dogmatismo de mercado que domina hoy en Europa, sea el caso de Estados Unidos y su Reserva Federal, del Banco de Inglaterra o del deflacionario Japón, de donde sin duda debemos tomar buena nota de la audacia de su primer ministro Shinzo Abe. Precisamente tomando el ejemplo de lo que se ha llamado *Abenomics* querría reclamar ya y con urgencia sus tres flechas para una nueva política europea: 1) la flecha de una política monetaria tan expansiva como necesaria para recobrar el objetivo de inflación, garantizar el crédito, la estabilidad de los mercados de deuda y bajos tipos a largo, 2) la flecha de una política fiscal de estabilización real que hoy no es posible con el mero cumplimiento de unas reglas numéricas, y 3) la flecha de una necesaria reforma que soporte todo lo anterior remediando los fallos de diseño institucional que condenan a Europa al estancamiento.

Respecto a la primera, es cierto que a partir de 2012 el BCE se sumó decididamente a la política monetaria no convencional siguiendo el camino de los otros grandes bancos centrales. Pero también que el futuro tras Draghi no está asegurado y que el dominio alemán y de los países del norte puede volver a hacer que el BCE regrese al fundamentalismo y a ponerse más al servicio de la estabilización de esas economías que a la del conjunto de la unión monetaria.

Las externalidades están presentes en todos los dominios de las políticas económicas en una unión monetaria: en la cuestión salarial, en los niveles de déficit público, en los paquetes de estímulo ante la recesión, en los que todo el mundo engañó, en la velocidad del proceso de consolidación fiscal o en el nivel de los desequilibrios y en particular del desequilibrio exterior.

El diseño institucional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y ahora el Semestre Europeo y su Mecanismo

de Alerta sobre los desequilibrios pretende que la coordinación necesaria para controlarlas puede ser abordada a través de normas rígidas y de sanciones. Estamos sin duda ante el influjo del pensamiento de la escuela de Friburgo que entroniza el orden de las normas frente al orden de las acciones, o lo que es igual las reglas frente a la discrecionalidad. Pero el problema es que esos mecanismos no pueden garantizar una solución eficiente de coordinación, es decir, una política de estabilización que convenga al conjunto de la zona euro y que favorezca el crecimiento.

Elo es así por dos razones: la primera porque la coordinación se mueve dentro de horquillas y no distingue el peso específico de cada país (es lo mismo el déficit público y el desequilibrio exterior de Alemania que los de Portugal); la segunda, porque no tiene la flexibilidad temporal requerida para adaptarse a las cambiantes circunstancias económicas.

Cuando trasladamos esto a la realidad nos encontramos por ejemplo con que Alemania siguió un proceso vertiginoso de consolidación fiscal reduciendo su déficit del 4.2% en 2010 al 0.1% en 2012, y que el del conjunto de la zona euro pasó desde 6.2% al 3.7% con sus consiguientes efectos recesivos. La lógica económica nos dice no sólo que habría que haber acompasado esa reducción al crecimiento económico sino que el proceso debería haber sido más lento en los países centrales que en los periféricos.

La solución en estos casos, como ejemplifica la política monetaria y el BCE pasa por la delegación en un solo actor como única forma de evitar la tragedia de los comunes. Pero esto plantea un problema de legitimación y a la vez un problema de falta de instrumentos para desempeñar la misión.

Por eso las tres flechas deberían venir acompañadas de tres reformas fundamentales: la primera dirigida a contar con un Presidente electo de la UE (la bicefalia actual va saldarse con una nueva decepción, a pesar de la intervención del Parlamento Europeo), la segunda para establecer una dirección económica del euro y un papel instrumental del BCE, y la tercera para fijar una posición fiscal común en las directrices económicas y desplegarla luego contando para ello con instrumentos de estabilización fiscal y no sólo de estabilidad financiera. Se precisaría de un Fondo de estabilización regional y de una Renta de ciudadanía europea que actuase como estabilizador automático en su calidad de primer tramo del seguro de desempleo, instrumentos ambos que podrían cumplir sus objetivos con un peso muy modesto en términos de PIB.

Alguien dirá que el camino luminoso de las tres flechas no es realista, que está fuera de nuestro alcance. Sólo puedo responder que con mayor o menor luz deberíamos esforzarnos en que el camino que sigamos se acerque a él para evitar un futuro de estancamiento. Sin llegar a hablar de la tragedia de Europa como ha hecho George Soros, yo creo que al menos bien se puede hablar de la locura de Europa, porque una de las definiciones de la locura la caracteriza como el hacer una y otra vez la misma cosa esperando resultados diferentes. En nuestras manos está el cambiar las cosas y volver a la cordura.



**PARTE III.**  
**POLÍTICAS EUROPEAS: SOSTENIBILIDAD,  
SEGURIDAD E IGUALDAD**





# LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA SOCIAL COMO ELEMENTO DE LEGITIMACIÓN DEL PROYECTO EUROPEO

Laura Gómez Urquijo

Titular de la Cátedra Jean Monnet en EU Economic and Legal Integration for People.

Profesora de Economía de la UE (Universidad de Deusto)

Ante las próximas elecciones al Parlamento Europeo son numerosos los retos que se plantean para el proceso de integración ante los que es importante la posición de los representantes que elijamos: el crecimiento y el empleo, la crisis de los refugiados, la ola anti-europeísta, la digitalización, los desafíos de la política exterior, el cambio climático, etc. Entre todos, y dando una respuesta transversal a ellos, incidimos a continuación en la necesidad de impulsar lo que podríamos llamar un salto definitivo hacia una Unión Europea donde los objetivos sociales estén al nivel de los económicos. Se trata, sin duda, de una cuestión planteada en numerosas ocasiones y a la que se sale al paso citando desde el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE y su definición de la economía social de mercado a los múltiples instrumentos de *soft law* desarrollados a lo largo del proceso de integración en el ámbito social. Pero es precisamente ese aspecto de no obligatoriedad, junto con la subsidiariedad, lo que deja siempre relegado el impacto de la UE en el logro de objetivos sociales.

La última evaluación realizada en el *Informe Conjunto de Empleo 2018* de la Comisión Europea asume la superación de la reciente crisis económica; sin embargo, a través de la evaluación de diversos indicadores sociales, detecta lo que denomina “situaciones de emergencia” en 17 Estados. Estas aparecen, por ejemplo, en los ámbitos de la asistencia pública, protección social e inclusión social, abandono de la educación, igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo (sobre todo en la brecha de género en el empleo), produciéndose la mayor divergencia en la dimensión referida a mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas. La suma de todas las diferencias entre las regiones y Estados miembros en la batería conjunta de indicadores sociales arroja un mapa poco compatible con el objetivo de cohesión de la integración. A pesar de ello, sigue quedando patente la subordinación de los objetivos sociales a los económicos en la agenda política europea.

La crisis económica ha sido un laboratorio en el que experimentar reformas sustanciales en la integración y en el que hemos podido comprobar una vez más la prioridad de lo económico sobre lo social. La aparente conjugación de los dos tipos de objetivos en la *Estrategia 2020* no ha sido suficiente para su logro, a punto ya de cumplirse la fecha prevista para ello. El nuevo marco fiscal diseñado para hacer frente a la crisis de deuda y la falta de credibilidad en los mercados se impone abiertamente a la cohesión social; los recortes en las políticas sociales se muestran de manera natural al servicio de los objetivos macroeconómicos. El *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* consolida este marco desde el punto de vista jurídico y queda patente que la nueva gobernanza económica cuestiona el modelo de solidaridad de la UE.

Esta experiencia muestra, a nuestro juicio, lecciones que podemos aprender y aplicar en el futuro inmediato. Por un lado, lo vivido desde 2008 ha evidenciado la capacidad del proyecto europeo de reinventarse y buscar soluciones con cierta rapidez pese a las críticas de anquilosamiento de la integración. Por otro lado, la subordinación de lo social a lo macroeconómico acarrea un alto coste no sólo para los ciudadanos sino también para la legitimidad de la integración y para los partidos políticos implicados.

Ante ello, y siguiendo el ejemplo de la gobernanza económica en estos últimos años, planteamos un refuerzo de lo que llamamos “gobernanza social” entendida como la implementación de instrumentos participativos de coordinación entre los miembros de la UE para el logro de los objetivos de cohesión. Proponemos dos puntos de atención inmediata para avanzar en esa dirección: en primer lugar, la colocación de los objetivos sociales en primera línea de la agenda política y, en segundo lugar, la articulación de instrumentos

que puedan coordinar la implementación de esas prioridades y su supervisión. Veamos en qué punto se encuentran ambos aspectos y hacia dónde puede producirse el cambio.

En referencia al primer aspecto, constatamos la importancia de los objetivos sociales en múltiples iniciativas europeas desplegadas desde el estallido de la crisis para hacer frente a las dificultades afrontadas por las empresas y la población en desempleo, desigualdad, exclusión etc. Sin embargo, esas acciones (tales como la *Acción para el Empleo* o la *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social*) quedan, de nuevo, en el ámbito del *soft law* y subordinadas, tal y como se ha indicado, al cumplimiento de los objetivos sobre las finanzas públicas. La Comunicación *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria* de 2013, supone, en nuestra opinión, una aportación en la que profundizar en cuanto incorpora la necesidad de dar respuesta al enorme descontento ciudadano generado por ese descuido de lo social y la consiguiente deslegitimación del proyecto europeo. Se apunta así la línea que consideramos que debería reforzarse: el logro de los objetivos sociales como garantía ineludible para el establecimiento de las prioridades macroeconómicas.

En consonancia con esta tendencia, el desarrollo social es situado también como un imperativo económico en el llamado *Informe de los cinco Presidentes* así como en la *Reflexión sobre la dimensión social europea* elaborada por la Comisión Europea, mostrando las ventajas del escenario más avanzado en profundización social entre los 5 planteados. De especial relevancia en esta línea es la aprobación del *Pilar Europeo de Derechos Sociales* en la Cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017. Esta proclamación, (que identifica principios y derechos sobre igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social) constituye el hito más reciente en la política social de la Unión Europea. Al proclamar su objetivo de evitar una fragmentación social y el dumping social en Europa y promover un proceso renovado de convergencia hacia unas condiciones laborales y de vida mejoradas actualiza el compromiso fundacional de la integración. Al mismo tiempo, lo renueva al conectarlo con los retos sociales planteados a nivel global en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de Naciones Unidas.

A pesar de la importancia política de estas declaraciones nos planteamos qué aportan a lo ya existente, dado que los derechos proclamados estaban ya reconocidos y presentes en el *aquis* de la Unión desde hace décadas. Además, desde un punto de vista jurídico, el Pilar adopta la forma de Recomendación, con lo que es un instrumento no vinculante para los Estados miembros, que son quienes ostentan la principal competencia en el desarrollo de la política social. De hecho, la Comunicación para el establecimiento del Pilar explicita que su concreción es una responsabilidad conjunta, estando la mayoría de los instrumentos necesarios para su cumplimiento en manos de las autoridades nacionales, regionales y locales, así como de los interlocutores sociales. Debido a esta estructura de gobierno multinivel se reconoce que en muchas ocasiones el problema principal no es el reconocimiento de los derechos sino más bien la aplicación efectiva, habiendo casos en los que los ciudadanos no pueden disfrutar de los derechos por la falta de ejecución de la legislación existente. Esto nos lleva a la segunda cuestión que planteábamos al inicio de esta reflexión: ¿cómo articular mecanismos efectivos de gobernanza social europea que garanticen el cumplimiento de objetivos comunes en este ámbito, respetando la soberanía de Estados y regiones?

Dada la mencionada mejor implementación del gobierno económico es lógico que, desde un punto de vista práctico, la gobernanza de lo social se haya desarrollado como anexa a la primera, aunque siempre varios pasos por detrás. Ya desde el lanzamiento de la *Agenda de Política Social* de 2000 y la puesta en marcha del *Método Abierto de Coordinación* quedó en evidencia su mayor efectividad en la política económica y su escaso impacto en la coordinación de objetivos sociales de los Estados. La ausencia de interacción entre la parte social y la estrategia de empleo y crecimiento, la falta de objetivos cuantificables y de capacidad jurídica de la Comisión para dar recomendaciones e imponer sanciones a los países que incumplieran metas sociales, han sido algunas de las explicaciones más repetidas de este fracaso. La antes mencionada reinención de la gobernanza económica europea que tiene lugar bajo el revulsivo de la crisis introduce desde 2013 un mecanismo de enorme interés que puede responder a estos déficits. Nos referimos al Semestre Europeo, instrumento dirigido en un principio para ejercitar el control sobre la disciplina fiscal, que ha ido marcando a los Estados miembros las prioridades y Recomendaciones como respuesta a la revisión de sus Programas Nacionales de Reforma. Es cierto que, aunque la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis han estado siempre entre las prioridades fijadas a los Estados, el Semestre Europeo ha sido muy criticado por la preponderancia dada en él a los objetivos macroeconómicos. Mientras éstos tienen un alto grado de concreción y su incumplimiento deriva en sanciones, las Recomendaciones

en el ámbito social son muchos más vagas y genéricas y su incumplimiento no está aparejado a sanciones. Ello arroja de nuevo una foto de dos niveles de gobernanza: uno más desarrollado y con un mayor nivel de compromiso (el económico) y otro que se manifiesta sobre todo en declaraciones y propuestas pero con escaso impacto práctico (el social). Este *gap* ha sido puesto de relieve por muchas de las más importantes organizaciones sociales y no gubernamentales de la UE agrupadas en la llamada Semester Alliance (*EU Alliance for a democratic, social and sustainable European Semester*), coordinada por la Red Europea Anti Pobreza. Esta gran organización, representado a miles de asociados, plantea su pretensión de una Europa más social, sostenible y democrática a través del refuerzo del diálogo y compromiso con la sociedad civil en el Semestre Europeo a nivel nacional y europeo.

Consideramos que esa transformación es un paso concreto y factible que puede impulsarse políticamente y que redundará en esa mejor gobernanza social. Muestra de ello es la progresiva “socialización” que podemos apreciar en el Semestre Europeo desde su puesta en marcha; así se ha dado con la incorporación creciente de cuestiones relacionadas con la exclusión, la pobreza, la protección de grupos vulnerables o la educación entre los objetivos marcados a los Estados en las Recomendaciones y su supervisión por parte de la Comisión. Por su parte, el mencionado Pilar Europeo de Derechos Sociales ha traído a este procedimiento una batería de indicadores para supervisar en los Estados miembros, de una forma tangible, global y objetiva, el progreso social; entendiendo como tal la capacidad para mejorar y mantener el bienestar y las oportunidades, creando las condiciones para que las personas puedan alcanzar su pleno potencial y satisfacer sus necesidades básicas. La supervisión a través de estos indicadores proporciona una herramienta clave para que la UE pueda dar recomendaciones a los Estados en materia social, reforzando, además, la vertiente de búsqueda de convergencia a través de las comparaciones entre países y regiones.

Vemos, por tanto, en este proceso un ejemplo de avance y una herramienta concreta en la que se puede incidir hacia ese reequilibrio de lo económico con lo social, donde existan unos objetivos sociales claramente fijados dentro de la Estrategia de la UE con participación de los Estados, entes regionales y locales en su definición y coordinación. La *Encuesta Anual de Crecimiento 2019*, llama a los gobiernos a asegurar las mayores sinergias y coordinación de las políticas económicas y sociales alineadas con la financiación del Presupuesto y a garantizar la involucración de los parlamentos nacionales y la sociedad civil en los procesos de reforma a fin de asegurar su legitimidad. Nuestros eurodiputados tienen un papel decisivo en trasladar a los ciudadanos y a las instituciones la importancia de esta contribución y proponer programas y estrategias en los que la cohesión de las regiones y los ciudadanos sea prioritaria.



# EL MODELO SOCIAL EUROPEO: AUSENCIA DE REGULACIÓN COMUNITARIA Y VIABILIDAD EN UN CONTEXTO ADVERSO

Javier Bilbao Ubillos Profesor de Economía en la EHU/UPV

## 1. Introducción

Podemos referirnos al Modelo Social Europeo (MSE) o Estado del bienestar (WS) como el intento de articular la igualdad de oportunidades (equidad) con el crecimiento económico (eficiencia), asentado en los siguientes pilares: un sistema de protección social de financiación pública muy desarrollado; una presión fiscal relativamente más elevada, en correspondencia con los mayores niveles de gasto público; una mayor cohesión social, como consecuencia de los efectos redistributivos combinados de los dos elementos anteriores; el logro de altos niveles de empleo de cierta calidad (en términos de condiciones de trabajo dignas y de generación de valor añadido); una intervención reguladora en los principales mercados; y la práctica continuada de la concertación o diálogo entre los agentes sociales (Bilbao-Ubillos, 2016).

En este trabajo, se trata de reflexionar sobre las perspectivas de futuro del MSE frente a los desafíos económicos, políticos, socio-culturales y demográficos inherentes a la actual fase de globalización de las actividades económicas. Para ello, seguimos un sencillo esquema: perfilamos un marco teórico (sección 2), identificamos los principales desafíos internos y externos a los que se enfrenta el MSE y los retos que suponen para las políticas comunitarias (sección 3), y, tras valorar las actuaciones comunitarias en esas dimensiones significativas (sección 4), planteamos unas conclusiones.

## 2. Marco teórico: MSE versus Globalización

Suelen distinguirse, por la literatura económica (Genschel, 2004; Bowles y Wagman, 1997), tres posiciones básicas respecto a los potenciales efectos de la globalización sobre los estados del bienestar:

La primera, denominada de los escépticos de la globalización, se sintetiza en considerar que la globalización no tendría ningún impacto relevante sobre el MSE o que sería muy complejo, quedando margen suficiente para que los gobiernos nacionales definan con libertad sus sistemas de protección social. Niegan que exista evidencia empírica de la erosión del MSE.

La segunda, que suele mencionarse como compensation thesis (Rodrik, 1997), entiende que la globalización, con el creciente papel de los mercados, induciría a los gobiernos a proteger a sus ciudadanos contra los riesgos de la globalización, favoreciendo la adopción o profundización de medidas típicas del Estado del bienestar. Así, los trabajadores (por ejemplo, los de baja cualificación o los afectados por deslocalizaciones) que se vieran perjudicados por la exposición a la competencia exterior serían compensados con generosas prestaciones, dando lugar a una extensión del MSE.

Una tercera posición, conocida como la escuela globalista (globalist school) - también the efficiency hypothesis o the globalization theory of the WS Efficiency-, considera que la globalización ha supuesto una transformación radical de la economía que amenaza los estados del bienestar al inducir una dinámica de race-to-the-bottom o convergencia a la baja en los estándares de protección social (Mishra, 1999). La creciente competencia de los países de bajos salarios y laxas regulaciones laborales y ambientales (que se benefician de sus menores costes a la vez que atraen inversiones) supone una presión sobre los estados del bienestar (riesgo de deslocalizaciones y empeoramiento de la balanza comercial).

En el resto del estudio adopto esta tercera perspectiva teórica, que considero la más verosímil en lógica económica y respaldada por la evidencia empírica más reciente (aislando el impacto de otros fenómenos, como el envejecimiento o la incidencia de los estabilizadores automáticos en momentos de recesión, en los niveles de gasto social). Es decir, si no se adoptan firmes medidas de defensa del MSE, la creciente disciplina de mercado provocará cambios legislativos reduciendo los estándares de protección. Estos cambios tratarían de neutralizar el impacto del envejecimiento en los niveles de gasto.

### **3. Desafíos internos y externos a los que se enfrenta el modelo social europeo y retos para las políticas de la UE**

En un escenario de creciente globalización de las actividades económicas, los desafíos a los que se enfrenta el MSE son de naturaleza política, económica, y también socio-cultural y demográfica. El cuadro 1 sintetiza estos desafíos, asociándoles unas consecuencias potenciales e identificando los retos que plantean para las políticas de la UE. De este cuadro se desprende que la pervivencia del MSE dependerá de la adopción de las siguientes medidas:

- 1 - La salvaguarda expresa del MSE, bien con la armonización de prestaciones (fijando niveles suficientes y obligatorios de protección social para los estados miembros), bien con la europeización de algunas funciones (como la protección frente al desempleo, de la que se habla desde hace años sin ningún avance). Así, se evitaría el recurso a la devaluación social como mecanismo de ganancia de competitividad intracomunitaria ante la pérdida de otras herramientas típicas de política económica nacional (políticas comercial, monetaria, cambiaria, etc).
- 2 - Una política comercial que requiera que los productos que entren a la UE satisfagan unos estándares sociales más allá de los básicos establecidos por la OIT, para eludir el riesgo de dumping social.
- 3 - Avances en la armonización fiscal, que haga imposible la competencia fiscal en el interior de la UE.
- 4 - La adopción de medidas comunitarias y la colaboración internacional con otras jurisdicciones para evitar la erosión de bases imponibles derivada de la existencia de los paraísos fiscales y de la agresiva planificación fiscal de algunas multinacionales (tasa Google, por ejemplo).
- 4 - La mejora de la arquitectura de la UEM para atemperar los efectos de los shocks asimétricos y de la desigualdad, mediante un fondo presupuestario de carácter compensatorio o la dotación de más fondos a fines sociales.
- 5 - El diseño de sistemas de protección social y de imposición que estimulen el trabajo y la inversión, además de prevenir la cronificación de la pobreza y la exclusión social.
- 6 - El reforzamiento de la sostenibilidad del sistema de pensiones y del sanitario, ante el reto del envejecimiento, y el desarrollo de nuevas prestaciones familiares.
- 7 - Un política comunitaria de inmigración que favorezca la llegada de mano de obra con perfiles de cualificación adaptados a las necesidades de los procesos productivos europeos, a la vez que se mejoran las políticas activas de empleo.

Cuadro 1: Desafíos para el MSE, consecuencias potenciales y retos para las políticas de la UE

Desafíos	Consecuencias potenciales	Retos para las políticas de la UE
<b>A) Socio-culturales y demográficos</b>		
A.1 Tendencias demográficas	Impacto del envejecimiento en el mercado de trabajo y en la demanda creciente de prestaciones sociales	Nueva política de Inmigración; Mejora del diseño de sistemas para incentivar esfuerzo productivo y protección (Reforzamiento de la sostenibilidad del sistema de pensiones y sanitario)
A.2 Nueva composición de los hogares (familias monoparentales, etc)	Demanda creciente de nuevas prestaciones sociales	Reforzamiento de las prestaciones familiares; Mejora del diseño de sistemas para incentivar esfuerzo productivo y protección
<b>B) Económicos</b>		
B.1 Caída de los niveles de productividad y de generación de valor añadido	Insuficiencia financiera por merma de ingresos del sistema	Mejora del diseño de sistemas para incentivar esfuerzo productivo y protección
B.2 Cambios tecnológicos e industria 4.0	Impacto en el mercado de trabajo (sustitución trabajo por capital; perfil cualificaciones)	Políticas activas de empleo; Mejora del diseño de sistemas para incentivar esfuerzo productivo y protección
B.3 Creciente competencia de países emergentes	Presión sobre los costes el sistema	Política comercial (elusión del dumping social)
B.4 Riesgo de shocks asimétricos en el interior de la UE	Elevación del desempleo en algunos estados e incremento de la desigualdad	Mejora de la arquitectura de la UEM (presupuesto compensatorio)
B.5 Recuperación económica carente de inclusividad	Crecimiento de la desigualdad	Mejora del diseño de sistemas para incentivar esfuerzo productivo y protección
<b>C) Políticos</b>		
C.1 Construcción de la UEM sin asegurar su dimensión social	Recurso a la devaluación social por los estados miembros para ganar competitividad ante la ausencia de otras herramientas típicas de la política económica	Salvaguarda expresa del sistema (armonización de prestaciones nacionales, europeización de funciones)
C.2 Desregulación de los mercados de trabajo de los estados miembros	Precarización del empleo, dualidad en el mercado de trabajo y avance de la <i>in-work poverty</i>	Mejora del diseño de sistemas para incentivar esfuerzo productivo y protección; armonización de la calidad del empleo
C.3 Populismo fiscal	Insuficiencia financiera por restricciones al incremento de ingresos del sistema	Salvaguarda expresa del sistema (armonización de prestaciones nacionales, europeización de funciones)
C.4 Individualismo, debilitamiento del vínculo de solidaridad, cambios de valores dominantes	Insuficiencia financiera por restricciones al incremento de ingresos del sistema	Salvaguarda expresa del sistema (armonización de prestaciones nacionales, europeización de funciones)
C.5 Competencia fiscal en el interior de la UE	Insuficiencia financiera por reducción de tipos efectivos	Armonización fiscal (evitar reducción de tipos efectivos)
C.6 Existencia de paraísos fiscales y planificación fiscal agresiva de algunas grandes multinacionales	Insuficiencia financiera por erosión de bases imponibles	Armonización fiscal y colaboración internacional (evitar erosión de bases)

Fuente: elaboración propia.

## 4. Valoración de las medidas adoptadas por la UE

Lamentablemente, en ninguna de las 7 áreas de actuación política mencionadas se han registrado avances significativos:

- no se contempla avanzar en la armonización de la protección social y se pospone el eventual diseño del seguro de desempleo europeo (ECOFIN de 3/4 de Diciembre de 2018), con una arquitectura de la UEM sesgada hacia la dimensión puramente económica;
- se aparca la decisión sobre la Fiscal capacity (un presupuesto mínimamente compensatorio de la eurozona) propuesta por Francia, al menos hasta Junio de 2019;
- el gasto social comunitario representa solo el 0,3% del gasto social de la UE, en un escenario de contención de los recursos financieros;
- la adopción comunitaria de la tasa Google ha sido nuevamente aplazada y su alcance recortado (ECOFIN de 3/4 de Diciembre de 2018);
- la lista negra comunitaria de paraísos fiscales se redujo de 17 a 9 países a los 50 días de su adopción, sin mejoras perceptibles en la cooperación;
- no se avanza en la armonización fiscal, circunscrita a la profundización del mercado interior, y que requiere la regla de la unanimidad; - no se incrementa la ambición de la política comercial en persecución del dumping social;
- la política de inmigración comunitaria sigue siendo esencialmente defensiva y surgen crecientes resistencias en varios países;
- no se reforman los sistemas nacionales de protección social (adaptándose a las nuevas necesidades y al estímulo del esfuerzo productivo), más allá de recortes en las pensiones y en las prestaciones para inmigrantes irregulares;
- la recuperación económica carece de inclusividad (Comité de Protección social, 2018, p.6).

Tampoco el Libro Blanco sobre el futuro de Europa (Comisión Europea, 2017a), y los Documentos de reflexión sobre la dimensión social de Europa (Comisión Europea, 2017b), y sobre el encauzamiento de la globalización (Comisión Europea, 2017c) plantean, incluso en los escenarios más optimistas de los 5 contemplados, avances sustantivos en las dimensiones señaladas.

## 5. Conclusiones

Ante la ausencia de medidas proactivas de defensa del MSE por parte de las instituciones comunitarias, y dadas las presiones ejercidas por factores de toda índole en un contexto de creciente globalización de las actividades económicas, el MSE corre un serio riesgo de desdibujarse o diluirse en un proceso de creciente heterogeneidad institucional y de disciplina de mercado.

### BIBLIOGRAFÍA

Bilbao-Ubillos, J. (2016): "Is there still such a thing as the 'European social model'?". *International Journal of Social Welfare*, Vol.25 (2), p. 110 - 125.

Bowles, P. y Wagman, B. (1997): "Globalization and the welfare state: four hypotheses and some empirical evidence." *Eastern Economic Journal*, Vol. 23, p. 317-336.

Dimitrov, K. (2018): "The future of the Economic and Monetary Union to 2025 and beyond: the need for convergence". *European View*, Vol. 17(2), p.116-125.

Comité de Protección social (2018): *Annual Report 2018*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la UE.

Comisión Europea (2017a): *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. COM (2017) 2025 final. Bruselas, 1-3-2017.

Comisión Europea (2017b): *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*. COM (2017) 206. Bruselas, 26-4-2017.

Comisión Europea (2017c): *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. COM (2017) 240. Bruselas, 10-5-2017.

Genschel, P. (2004): "Globalization and the Welfare State: A Retrospective." *Journal of European Public Policy*, Vol. 11(4), p. 613-636.

Mishra, R. (1999): *Globalization and the Welfare State*. Londres: Edward Elgar.

Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC: Institute on International Economics.



Xabier Ezeizabarrena Sáenz

Profesor de Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco y Universidad de Deusto

## I. El medio ambiente y los límites de la soberanía

A las puertas de unas nuevas elecciones europeas en mayo de 2019, los datos ambientales que sigue facilitando la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas<sup>1</sup> vuelven a poner de manifiesto los retos pendientes de muchos países. Estos datos y el propio debate abierto sobre la crisis económica, la sostenibilidad, el modelo energético o la imprescindible protección de los recursos naturales vuelven a demostrarnos las importantes limitaciones derivadas de nuestro modelo de desarrollo, particularmente desde la vieja Europa.

Así, el fenómeno del cambio climático o la protección de la biodiversidad marina nos demuestran que poco importan las fronteras políticas que rodean las interacciones del medio ambiente<sup>2</sup>, pues éste desborda nuestros límites territoriales y nos recuerda la ineficacia de nuestras variadas fórmulas de prevención sobre daños en la atmósfera, en el suelo, en las aguas o en los mares<sup>3</sup>. La cuestión se dificulta más en estos medios, donde nuestro margen de actuación en lucha con los elementos deja bien clara la desigual pelea que el ser humano se ha empeñado en emprender contra la naturaleza durante siglos<sup>4</sup>.

La problemática no es nueva sin que hasta la fecha existan visos de solución a un problema que la crisis global tampoco ayuda a solucionar. Al contrario, seguimos sufriendo las consecuencias de este tipo de emisiones, de un modelo exagerado de consumo o de la explotación masiva del suelo, antes de que la biosfera logre asimilar y depurar los impactos económicos, sociales y ambientales que mueven a nuestro mundo en Occidente y al cual, miméticamente, quieren sumarse los países en desarrollo tal y como defienden ante Naciones Unidas o en las sucesivas Cumbres internacionales sobre Cambio Climático. Las nuevas corrientes de populismo o ultraderecha, también presentes en Europa, no van a contribuir a abordar el problema. Tanto o más si consideramos las políticas negacionistas del cambio climático del Presidente Trump<sup>5</sup> o, desde otra perspectiva, el inminente “Brexit” del Reino Unido. Por su parte, la UE viene ejerciendo un notable liderazgo en materia ambiental en las últimas décadas, especialmente respecto del Derecho Ambiental que se aplica en la propia UE y en las negociaciones internacionales contra el cambio climático, incluido el importante Acuerdo de París de 2015<sup>6</sup>. Así lo reproducía RIFKIN, incluso con anterioridad, en términos de racionalismo ilustrado y notable optimismo: *“en el primer lugar de la lista figura el nuevo plan por el que Europa trata de convertirse, hacia mediados de siglo, en una economía totalmente integrada y*

<sup>1</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/intergovernmental/csd>

<sup>2</sup> Vid. “The Climate Issue”, National Geographic Magazine, November 2015.

<sup>3</sup> Vid. “Planet or Plastic?”, National Geographic Magazine, June 2018.

<sup>4</sup> Vid., en general, LOPERENA, D. “Desarrollo sostenible y globalización”, Thomson-Aranzadi, 2003.

<sup>5</sup> Pese a cuya política, hay quien sostiene con acierto que Estados Unidos tiene los medios para acometer una ordenada y sostenible transición energética. Vid. “How to fix it? A blueprint for a Carbon-free America”, National Geographic Magazine, The Climate Issue, November 2015.

<sup>6</sup> GILES, R. “La UE en la reunión de Durban: la oportunidad de la Estrategia 2020 en la fase post-Kioto”, en Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro”, Thomson-Aranzadi, 2012.

basada en el hidrógeno renovable. La Unión Europea ha capitaneado al mundo en la defensa del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático”<sup>7</sup>.

## II. Medio ambiente, solidaridad y desarrollo sostenible

En este complejo contexto global, el modelo político y económico actual se justifica generalizadamente en las necesidades económicas de cada cual para justificar el incumplimiento de los compromisos internacionales, olvidando que tales necesidades vienen produciendo entorno al 45% sobre el total de emisiones de gases con efecto invernadero. Con ello, subsiste una gran batalla política para dirimir los niveles de cumplimiento de la legalidad internacional, sobre lo cual hay quienes pretenden quedar exonerados gracias a los generosos límites de su soberanía, para huir de principios que supongan alguna injerencia en su políticas energéticas. De facto, a nivel doméstico e internacional se ha formalizado un auténtico régimen jurídico y bursátil de comercio con los derechos de emisión de gases. Este mercado es arbitrado entre los Estados y las empresas que han agotado sus cupos y quienes tienen margen de mercado sobre las emisiones.

Mientras tanto, los países en vías de desarrollo llevan años soportando el impacto de estos gases en su biodiversidad, en sus actividades primarias y en sus economías en zonas dependientes de los sectores básicos, especialmente de la agricultura y la pesca. Su futuro lleva siglos ligada al impacto de un modelo que tiende a hipotecar el futuro de muchas sociedades. Hombres y mujeres que hoy, por cierto, son expulsados de algunas fronteras por leyes restrictivas de los Derechos Humanos que las Constituciones dicen proteger. Frente a ello, subsisten a nuestro alrededor políticas económicas coyunturales, de mero impulso al consumo como condiciones habituales de nuestra reacción ante la crisis<sup>8</sup>.

El impacto global de estos problemas solamente puede intuirse en la distancia y minimizarse con políticas locales comprometidas y tecnológicamente contrastadas. Un reto que demanda acciones locales, junto con apuestas globales basadas en los derechos fundamentales, la solidaridad, la sostenibilidad real y la inversión en tecnología, innovación e investigación para hacer frente al futuro sin renunciar al propio presente<sup>9</sup>. Sin embargo, mucho me temo que estas cuestiones forman parte de un debate todavía alejado de nuestras calles en las inminentes elecciones europeas de 2019.

En este contexto, tanto Naciones Unidas como la propia Unión Europea debieran reconducirse hacia la justicia, la paz y el desarrollo sostenible en el sistema internacional. Es necesario que ambas instituciones se sobrepongan y pasen a ser instrumentos políticos activos. Esa debiera ser su contribución para que el Derecho y la Justicia se globalicen junto con los derechos fundamentales. Bien es cierto que para proteger el medio ambiente y los recursos que lo integran no basta con el Derecho. Como anticipara el escritor alemán Ludwig Börne en 1829, *“si la naturaleza tuviese tantas leyes como un Estado, ni siquiera Dios podría regirla”*. Sigue siendo necesaria una receta de compromiso de lo local a lo global para atajar los problemas desde su raíz y medir los resultados antes de la toma de decisiones globales<sup>10</sup>.

La globalización no puede seguir siendo un proceso puramente mecánico. Debiera tomar en consideración las relaciones humanas, así como el mismo fin o el significado de la vida por diferente que éste sea en cada una de nuestras culturas y civilizaciones. De lo contrario, Occidente y la propia UE corren el riesgo de terminar con su propio modelo, mientras buena parte del resto del mundo pide auxilio a gritos frente a nuestras fronteras o en el Mar Mediterráneo.

---

<sup>7</sup> RIFKIN, J. “El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando al sueño americano”, Paidós, Barcelona, 2004, pág. 441.

<sup>8</sup> Vid. LIZARRALDE, A. & EIZAGIRRE, I. *“Garapen iraunkorra: garatzeko bizi ala bizitzeko garatu”*, Alberdania, Irún, 2005.

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión de 3-3-2010, Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. (COM (2010) 2020).

<sup>10</sup> EZEIZABARRENA, X. *“Río + 20 (1992-2012): el reto del desarrollo sostenible”*, Universidad de Deusto, Cuadernos Deusto de derechos humanos, 70, Bilbao, 2013.

### III. El reto de la sostenibilidad: ¿de las palabras a los hechos?

La Cumbre de Río 2012 sobre Desarrollo Sostenible coincidió con el transcurso de 20 años desde la histórica Cumbre de Río de Janeiro de 1992. Desde 1992 ha transcurrido tiempo más que suficiente como para hacer un balance de situación sobre el paradigma del Desarrollo Sostenible en el contexto global y europeo, a la luz del documento final aprobado en la misma denominado “El futuro que queremos”, Resolución de la Asamblea General de la ONU 66/288. Dentro del mismo hay dos apartados que entiendo merecen ser destacados por las dificultades para aplicar en la práctica lo que se mantiene en el terreno de la retórica política internacional asumida tanto por la ONU como por la UE.

Apartado 8 del Documento Final de la Cumbre de Río 2012: *“Reafirmamos también la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el Estado de Derecho, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para el desarrollo”.*

Apartado 27 del citado Documento: *“Reiteramos nuestro compromiso, expresado en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y el documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010, de adoptar nuevas medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, a fin de eliminar los obstáculos a la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial o extranjera, ya que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social, así como a su medio ambiente, y son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana, por lo que deben combatirse y eliminarse”.*

Pese a la claridad de estos textos, el balance que cabe hacer sobre la sostenibilidad no es del todo positivo. Se vienen observando avances significativos en el plano de la concienciación, en la educación, incluso en la formación existente en estas materias en muchos lugares y sectores de diferente naturaleza. Pese a ello, el tránsito de la concienciación a la práctica real de la sostenibilidad se encuentra pendiente de la adopción de decisiones que adopten un rumbo de globalización del Derecho<sup>11</sup>, la Justicia y la gobernanza que las grandes potencias no parecen dispuestas a asumir. Bien es cierto que, tanto como las grandes potencias y los actores internacionales, los propios ciudadanos y las sociedades seguimos avanzando en el plano de la concienciación, mientras la puesta en práctica de decisiones y sacrificios diversos en el medio y largo plazo sigue siendo una mera posibilidad en las mentes de nuestras sociedades.

El reto de la sostenibilidad en Europa se sigue observando como algo todavía pendiente especialmente en los países del arco Mediterráneo, pero cuya realidad supera con creces nuestra capacidad personal de decisión, e independientemente del terrible impacto económico que generan en nuestros bolsillos un buen número de decisiones relacionadas con el medio ambiente. La cuestión, en suma, no depende exclusivamente de lo que dicten las leyes, los parlamentos y los gobiernos en cada uno de los casos<sup>12</sup>. Más bien dependerá de nuestras voluntades individuales y colectivas a la hora de adoptar decisiones acerca de nuestras formas de vida, de nuestros sistemas de transporte o de nuestro consumo familiar en relación con los ingresos y, por supuesto, en la toma de decisiones respecto al modelo energético como elemento central en la UE y en sus Estados miembros<sup>13</sup>.

En este contexto, según FERNÁNDEZ DE GATTA, *“nuevamente este año se consolida a la UE como líder en la lucha contra el cambio climático y la economía hipocarbónica, de acuerdo con los informes sobre la situación real en este ámbito; y se vislumbra una tendencia, que se va consolidando cada año, hacia una transición energética, en la que se incluye la energía nuclear sin complejo alguno. No obstante, y aunque*

---

<sup>11</sup> A tal efecto, el papel del Tribunal de Justicia de la UE está resultando fundamental en la materia. Cabe destacar, entre otras, la Sentencia del Tribunal General de la UE de 7-3-2013 (Polonia v. Comisión), la Sentencia del TJUE de 29-3-2012 (Comisión v. Estonia). También cabe destacar la Sentencia del TS español de 24-10-2012 (Contencioso-Administrativo), aplicando la doctrina del propio TJUE sobre primacía del Derecho europeo en relación con emisiones a la atmósfera desde aeronaves.

<sup>12</sup> En el ámbito vasco, por ejemplo, se tramitan tres importantes nuevas Leyes en la materia en la actualidad: el Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi, el Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi y el Anteproyecto de Ley vasca de Cambio Climático.

<sup>13</sup> CONDE, E. “La gestión del cambio climático a través de los intereses energéticos de la UE”, en Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro”, Thomson-Aranzadi, 2012.

son informes oficiales, en algunos la Comisión es crítica con las acciones de varios Estados Miembros, e incluso con la presentación de algunas de sus propuestas”<sup>14</sup>.

El Desarrollo Sostenible sigue siendo un reto inacabado y supone un cambio de paradigma que no ha de ser incompatible con el modelo económico actual. Debe integrarse en el mismo con armonía y coherencia para que las cuentas públicas y privadas internalicen el impacto real de los costes ambientales que estamos generando y esos datos puedan explicarse a la ciudadanía con rigor y coherencia. De este modo, los propios datos de la economía facilitarán la toma de decisiones públicas y privadas con el conocimiento necesario sobre la gravedad de las situaciones que vivimos<sup>15</sup>.

En mi humilde opinión, sólo así seremos capaces de comenzar a acercarnos al logro del Desarrollo Sostenible. Este logro exige el reconocimiento real de muchos derechos individuales y colectivos que existen sobre el papel, pero que no se cumplen en la práctica. Ello implica, igualmente, el cumplimiento de obligaciones individuales y colectivas.

## BIBLIOGRAFÍA

BRUNDTLAND, Gro Harlem, “*Our Common Future*”. Oxford: Oxford University Press. *The Brundtland report*, World Commission on Environment and Development, 1987.

CONDE, Elena, “La gestión del cambio climático a través de los intereses energéticos de la UE”, en *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro*, Thomson-Aranzadi, 2012.

EIZAGIRRE, Itziar & LIZARRALDE, Amaia, “*Garapen iraunkorra: garatzeko bizi ala bizitzeko garatu*”, Alberdania, Irún, 2005.

EZEIZABARRENA, Xabier, “*Río + 20 (1992-2012): el reto del desarrollo sostenible*”, Universidad de Deusto, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, 70, Bilbao, 2013.

FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio, “Unión Europea: la revisión de la política ambiental y los informes de evaluación”, en *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2018, CIEDA.

GILES, Rosa, “La UE en la reunión de Durban: la oportunidad de la Estrategia 2020 en la fase post-Kioto”, en *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: perspectivas de futuro*, Thomson-Aranzadi, 2012.

LOPERENA, Demetrio, “*Desarrollo sostenible y globalización*”, Thomson-Aranzadi, 2003.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coordinador), *Observatorio de Políticas Ambientales* 2018, CIEDA, 2018.

National Geographic Magazine, The Climate Issue, November 2015.

National Geographic Magazine, Planet or plastic?, June 2018.

RIFKIN, Jeremy, “El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando al sueño americano”, Paidós, Barcelona, 2004.

ROYLES, Elin & MCEWEN, Nicola, “Empowered for action? Capacities and constraints in sub-state government climate action in Scotland and Wales”, *Environmental Politics*, 24, 6, 2015.

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA, D. “Unión Europea: la revisión de la política ambiental y los informes de evaluación”, *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2018, CIEDA, pág. 56.

<sup>15</sup> Es de subrayar en esta materia el avance de Alemania en su transición energética, por ejemplo. Vid. “The will to change: Germany’s energy revolution aims to replace nubes and fossil fuels. Could it be a model for the world?”, National Geographic Magazine, The Climate Issue, November 2015.

# LA RELEVANTE PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA CONSECUCCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EN LA ESTRATEGIA CLIMÁTICA DE LA UE

Asier García Lupiola

Profesor Agregado UPV/EHU - Director de Departamento Evaluación de la Gestión e Innovación Empresarial

Una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en la actualidad es la protección del medio ambiente, más aún ante la relevancia de los efectos del cambio climático. La Unión Europea (UE) refleja dicha preocupación en su normativa fundamental, de manera que se establece como objetivo del proceso de integración “el desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado (...) y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (art. 3 TUE). Se trata de un objetivo que supera la propia política sectorial específica, dado que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible” (art. 11 TFUE).

El medio ambiente y los otros ámbitos que deben tener presente la protección medioambiental, como el mercado interior, los transportes y, especialmente, la energía son ámbitos competenciales compartidos entre la UE y los Estados miembros (art. 4.2 TFUE), lo que significa que éstos “ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya” (art. 2.2 TFUE). Lo cierto es que la UE ha intervenido normativamente en dichos ámbitos, por medio del procedimiento legislativo ordinario, es decir, la codecisión que el Tratado de Lisboa generalizó, haciendo que el Parlamento Europeo (PE) colegisla en la mayoría de las competencias de la UE. Concretamente, el PE ha realizado relevantes aportaciones en los actos legislativos adoptados que abordan directa o indirectamente la consecución del desarrollo sostenible.

Ahora bien, el PE ha tenido una influencia considerable en esta materia desde antes incluso de ostentar verdaderos poderes legislativos. Tras ser elegido por primera vez mediante sufragio universal directo en 1979, el PE constató que sus poderes no eran muy amplios, por lo que adoptó el Proyecto de Tratado de la UE el 14 de febrero de 1984<sup>1</sup>. Además de otorgar al PE la función legisladora junto con el Consejo, el texto establecía como política de la UE la relativa al medio ambiente y tuvo influencia notoria en las reformas que tendrían lugar posteriormente.

Así, el Acta Única Europea de 1986 introdujo en el ámbito europeo nuevas políticas, entre ellas, el medio ambiente. El Tratado de Maastricht de 1992, estableció el procedimiento normativo de codecisión, por el que el PE y el Consejo quedaban equiparados en la labor legislativa, e incluyó en el ámbito de aplicación del mismo el medio ambiente. La codecisión fue simplificada por el Tratado de Ámsterdam de 1997, facilitando la labor legislativa del PE, también en la materia que nos ocupa. Como consecuencia de ello, el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente (PMA) fue aprobado conjuntamente por el PE y el Consejo en julio de 2002<sup>2</sup>.

El Sexto PMA puso de relieve la necesidad de actuar contra el cambio climático. Precisamente, el Tratado de Lisboa de 2007 introdujo como objetivo específico de la política de medio ambiente la lucha contra dicho fenómeno (art. 191 TFUE). Además, se vinculó a la misma la política energética y se establecieron los objetivos de ésta “atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente” (art. 194 TFUE), entre los que destaca el fomento de la eficiencia energética y de las energías renovables.

<sup>1</sup> *Draft Treaty Establishing the European Union*, DOCE C 77, de 19 de marzo de 1984.

<sup>2</sup> Decisión nº 1600/2002/CE del PE y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por el que se establece el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente. DOCE L 242/1, de 10 de septiembre de 2002.

Para lograr dichos objetivos, el PE y el Consejo adoptaron conjuntamente en abril de 2009 los actos legislativos que conformaban el paquete clima y energía<sup>3</sup>. Los actos regulados por el PE eran un punto de partida idóneo para el logro del objetivo que en este ámbito traería la Estrategia Europa 2020<sup>4</sup>, conocido como objetivo 20/20/20 y que consiste en que la UE cumpla para 2020 con estos fines: reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); aumento del 20 % de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; disminución del consumo de energía del 20 % por medio de una mayor eficiencia.

Siguiendo ese camino, en noviembre de 2013 el PE y el Consejo aprobaron el Séptimo PMA<sup>5</sup>. Se constató que ya no era posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que en aras a alcanzar el desarrollo sostenible, el programa “fija el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales y la salud de las generaciones presentes y futuras”<sup>6</sup>.

Visto que el cumplimiento del objetivo 20/20/20 estaba encaminado, en octubre de 2014 la UE aprobó el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030<sup>7</sup>. Se estableció el nuevo objetivo 40/27/27, a lograr por la UE en 2030: reducción de las emisiones de GEI en un 40 % con respecto a los valores de 1990; cuota de energías renovables dentro del consumo energético total del 27 %; mejora de la eficiencia energética en un 27 %. Este nuevo paquete fue considerado ambicioso desde la propia UE, si bien el PE se mostró más exigente. En efecto, aunque la institución compartía el objetivo de reducción de las emisiones de GEI en un 40 % para 2030, pedía aumentar el objetivo de eficiencia energética también al 40 %, así como que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético de la UE sea del 30 %<sup>8</sup>.

La UE lanzó en 2015 la estrategia para la Unión de la Energía, en la que iba a quedar englobado el marco clima y energía para 2030<sup>9</sup>. El objetivo de la misma consiste en ofrecer una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, al tiempo que impulsa una política climática ambiciosa. Cumpliendo con lo previsto, la Comisión presentó un paquete de medidas en materias de energías renovables y eficiencia energética<sup>10</sup>, que suponía la elaboración por parte del PE y del Consejo de los siguientes actos legislativos: el Reglamento sobre la Gobernanza de la Energía, la Directiva sobre Energías Renovables y la Directiva de Eficiencia Energética. La Comisión presentó su propuesta de nueva Directiva de energías renovables<sup>11</sup>, en la que se establece como objetivo vinculante de la UE para 2030 una cuota de energía procedente de fuentes renovables de al menos el 27 % del consumo final. El mantenimiento de dicha cuota, además de la no inclusión de obligaciones específicas para los Estados miembros, fue criticado por el PE, que reclamó nuevamente el aumento de la cuota al 30 %<sup>12</sup>. Durante la tramitación del texto el PE fue más allá aprobando enmiendas por las que aumentaba su nivel de exigencia hasta una cuota del 35 % y requería el establecimiento de objetivos nacionales<sup>13</sup>. Finalmente, en junio de 2018 el PE, la Comisión y los Gobiernos

---

<sup>3</sup> Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; Directiva 2009/29/CE, por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de GEI; Directiva 2009/31/CE, sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; Decisión 406/2009/CE sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de GEI a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020. Todas en DOCE L 140, de 5 de junio de 2009.

<sup>4</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. Aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

<sup>5</sup> Decisión 1386/2013/UE del PE y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”. DOUE L 354/171, de 28 de diciembre de 2013.

<sup>6</sup> Comisión Europea, *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*. Luxemburgo, OPOCE, 2013, p. 15.

<sup>7</sup> Comisión Europea, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final. Aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

<sup>8</sup> Parlamento Europeo, Resolución de 5 de febrero de 2014, sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030 (2013/2135 INI). DOUE C 93, de 24 de marzo de 2017.

<sup>9</sup> Comisión Europea, Comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM(2015) 80 final. Aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

<sup>10</sup> Comisión Europea, Comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

<sup>11</sup> Comisión Europea, Documento de 23 de febrero de 2017, *Propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)*, COM (2016) 767 final.

<sup>12</sup> Parlamento Europeo, Resolución de 23 de junio de 2016, sobre el informe de situación en materia de energías renovables (2016/2041 INI). DOUE C 91, de 9 de marzo de 2018.

<sup>13</sup> Enmiendas aprobadas por el PE, el 17 de enero de 2018, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición) (COM (2016) 0767 – C8-0500/2016 – 2016/0382 (COD)).

de los Estados miembros llegaron al acuerdo, confirmado por el Consejo, de fijar como objetivo principal de la Directiva el logro en 2030 de una cuota del 32 % de la energía procedente de fuentes renovables<sup>14</sup>.

También se lograba el acuerdo en torno al Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, en el que la presión del PE ha sido efectiva pues se prevén planes nacionales en materia de clima y energía. Se obliga a los Estados miembros a diseñar una estrategia energética y climática con objetivos nacionales, políticas y medidas para el 31 de diciembre de 2019 y cada diez años desde esa fecha. Además, se estableció el calendario para el logro del 32 % de energías renovables para 2030<sup>15</sup>.

Otro tanto sucedía en la tramitación de la Directiva de eficiencia energética. El PE propuso aumentar el porcentaje de eficiencia energética para 2030 al 34 %, ante lo que el Consejo se comprometió a una cuota mayor del 30 % que finalmente, tras las negociaciones interinstitucionales, quedó en el 32,5 %<sup>16</sup>. Tanto la propuesta de este acto legislativo, como la de los otros dos, incluyendo la modificación de los objetivos, fue aprobada por el PE en sesión plenaria el 13 de noviembre de 2018, logrando elevar el objetivo 40/27/27 a objetivo 40/32/32,5.

Como se ve, el papel que desempeña el PE en la adopción de las medidas necesarias para el logro del desarrollo sostenible y para luchar eficazmente contra el cambio climático es relevante. Su actuación ha posibilitado que la UE sea en la actualidad la potencia económica con mayor nivel de protección medioambiental y que lidere la lucha contra el cambio climático. Tratándose de una temática que preocupa seriamente a la ciudadanía, es evidente la importancia de seguir reforzando la legitimidad del PE también en esta materia. Qué mejor modo de hacerlo que participando en las elecciones del 26 de mayo.

---

<sup>14</sup> Consejo de la UE, Comunicado de prensa del 27 de junio de 2018, *Energías renovables: el Consejo confirma el acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo*, 417/18.

<sup>15</sup> Consejo de la UE, Comunicado de prensa del 29 de junio de 2018, *Gobernanza de la Unión de la Energía: el Consejo confirma el acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo*, 424/18

<sup>16</sup> Parlamento Europeo, Provisional Agreement Resulting from Interinstitutional Negotiations – Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending 2012/27/EU on energy efficiency (COM(2016) 0761 – C8-0498/2016 – 2016/0376(COD)), 17 de julio de 2018.





Iratxe Perea Ozerin

Profesora Adjunta de Relaciones Internacionales de la EHU/UPV

## 1. Trayectoria del régimen europeo de igualdad de género

Teniendo en cuenta la diversidad de perspectivas sobre la igualdad de género y su implementación en los diferentes estados miembro de la Unión Europea (UE), es necesario subrayar que las instituciones europeas han jugado un papel fundamental en la formulación de una concepción común de la “igualdad de género” y de las políticas necesarias para lograrla a nivel comunitario<sup>1</sup>. El origen del régimen europeo para la igualdad de género se remonta al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea suscrito en Roma en 1957. La inclusión del artículo 141 (antiguo artículo 119), que garantiza “la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo”, se considera la primera piedra en la construcción del citado régimen<sup>2</sup>. Desde entonces la UE ha desarrollado una política crecientemente comprometida con la igualdad de género, siendo la integración de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) un hito importante en esta trayectoria. Su aplicación fue institucionalizada con el Tratado de Ámsterdam en 1997. Representó una nueva fase política, que en el caso de la UE supuso pasar de intervenciones específicas, principalmente en empleo, a un enfoque más amplio que permitiría integrar la perspectiva de género en todas las áreas de la política comunitaria. No obstante, se ha criticado que aunque el compromiso en el papel y la retórica fueron fuertes, tuvo poca capacidad vinculante y no ha habido suficiente presupuesto, voluntad política, recursos humanos, investigación o monitoreo para implementarla de forma efectiva<sup>3</sup>.

En efecto, el Tratado de Ámsterdam supuso importantes avances en materia de políticas para la igualdad de género. Se revisó el artículo 141 para institucionalizar la acción positiva y la perspectiva de género, así como la política antidiscriminatoria en el mercado laboral. Además, con la introducción del artículo 13 se ampliaron los criterios de desigualdad, del género y la nacionalidad, a la raza, etnia, religión o creencias, edad, discapacidad y orientación sexual, sentando las bases para la política europea sobre desigualdades múltiples. El final de la década de los noventa por tanto se considera un punto álgido para las políticas de igualdad en la UE<sup>4</sup>. La Estrategia Europea de Empleo (EES) establecida en 1997 expresa este compromiso. La igualdad de género fue uno de los cuatro pilares de la estrategia, y en 1999 se incluyó la perspectiva de género como una directriz horizontal dentro de las políticas de empleo. Al comienzo del Proceso de Lisboa la igualdad de género mantuvo esta relevancia, pero fue perdiendo fuerza entre 2003 y 2009. La crisis de 2008 y las políticas de reajuste a nivel europeo han sido criticadas por su desproporcionado impacto sobre las mujeres y por revertir el avance hacia la igualdad de género en los estados miembro de la UE.

<sup>1</sup> KANTOLA, J., *Gender and the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p.12.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ MANZANO, I., “El régimen de promoción de la igualdad de género en la Unión Europea: secuencias de cambio”, en MORA, M. (Dir.), *Formación y objeto del derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el derecho público*, Barcelona, Atelier, 2010, pp. 33-52.

<sup>3</sup> HOSKYNYS, C., “Governing the EU: Gender and macroeconomics”, en RAI, S.M. y WAYLEN, G. (Eds.), *Global governance. Feminist perspectives*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 107-128.

<sup>4</sup> VILLA, P. y SMITH, M., “Policy in the times of crisis: employment policy and gender equality in Europe”, en KARAMESSINI, M. y RUBERY, J. (Eds.), *Women and austerity. The economic crisis and the future for gender equality*, New York, Routledge, 2014, pp. 273-294.

## 2. Una crisis de igualdad de género

El Plan Europeo de Recuperación Económica lanzado en 2008 por la Comisión Europea (CE) no abordó el impacto desigual de la crisis en base al género<sup>5</sup>. Formulada en plena crisis, la nueva estrategia Europa 2020 no incluyó la igualdad de género entre sus prioridades y objetivos principales, mencionando únicamente la necesidad de una mayor participación de las mujeres para aumentar la tasa de empleo<sup>6</sup>. El nuevo programa sobre empleo se centró en la pérdida de puestos de trabajo masculinos en los sectores inicialmente afectados (principalmente manufactura y construcción), mientras que el impacto sobre las mujeres (relacionado con su vulnerabilidad en el mercado laboral, al conformar la mayor parte de mano de obra temporal y precaria, y con su amplia presencia en el sector público) no se tuvo en cuenta. La igualdad de género fue marginada de la estrategia general sobre empleo y los objetivos relacionados se incluyeron en otras iniciativas como la Carta de la Mujer, las Estrategias para la Igualdad de Género de la CE, los Planes de Trabajo para la igualdad de género y campañas específicas sobre cuestiones como la brecha salarial.

Las políticas de austeridad han puesto en cuestión la función del Estado como promotor de la igualdad de género, en cuanto a su participación en la reproducción social y a su papel como modelo de empleador de trabajadoras. En la medida en que la UE ha jugado un papel en la elección de la austeridad como respuesta a la crisis, ha pasado de ser considerado un agente promotor de políticas de igualdad de género a nivel europeo a recibir críticas en este sentido por parte de sus miembros (como ocurrió en las respuestas al proceso de consulta sobre la estrategia Europa 2020). Incluso aunque su influencia en las políticas nacionales de sus miembros es limitada, este cambio en el discurso institucional de la UE afecta las prioridades y objetivos de la clase política en la región. La integración de la variable de género en las políticas económicas y sociales durante las décadas de los noventa y 2000 ha promovido que los estados miembro presten atención a esta cuestión. Sin embargo, la pérdida de relevancia de la igualdad ha conllevado un retroceso en estos compromisos, que se ha reflejado en las políticas para contrarrestar la crisis.

La falta de compromiso con la igualdad en la gestión de la crisis en Europa pone en peligro la continuidad del modelo social europeo y el tipo de régimen público de género que se ha construido desde el Tratado de Roma<sup>7</sup>. Los recortes en empleo público y servicios sociales, junto con la retirada de fondos para políticas de igualdad de género, sugieren una posible reorientación de la política europea de género de un régimen basado en el Estado del bienestar a uno centrado en valores neoliberales de crecimiento económico y eficiencia.

## 3. El aparato institucional en materia de igualdad. El papel del parlamento Europeo

la política de género de la UE es gestionada por la Comisión, tanto a través del *hard law*, proponiendo legislación con efecto vinculante como la mencionada que debe ser aprobada por el Consejo de Ministros, como del *soft law*, consistente en programas y planes de trabajo que cumplen una función crecientemente relevante en diferentes materias por ser más fácilmente aprobados (posteriormente además pueden derivar en legislación vinculante). Desde principios de los ochenta los programas de igualdad de género han sido el instrumento principal de la UE en política de género, un formato que además fomenta la participación de otros actores gubernamentales y de la sociedad civil en la formulación de políticas. Tradicionalmente ha sido la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión la encargada de desarrollar estos programas; sin embargo, desde 2010 dejó de considerarse política social y quedó bajo la responsabilidad de la DG Justicia y Consumidores como política de derechos humanos y no discriminación<sup>8</sup>. El más reciente de estos programas es el Compromiso Estratégico para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2016-2019.

El Parlamento Europeo (PE) ha ido ganando influencia en la formulación e implementación de legislación vinculante fundamentalmente en base al Tratado de Niza y al de Lisboa. Y juega un papel importante en la elaboración de programas políticos, debatiendo las propuestas de la Comisión y generando información relevante en la materia. En este sentido, destaca la labor de la Comisión de Derechos de las Mujeres e

<sup>5</sup> CE, "Un plan europeo de recuperación económica", Bruselas, 26 de noviembre 2008.

<sup>6</sup> CE, "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", Bruselas, 3 de marzo 2010.

<sup>7</sup> KARAMESSINI, M. y RUBERY, J., "Economic crisis and austerity: challenges to gender equality", en KARAMESSINI y RUBERY, *Women and austerity, op.cit.*, pp. 314-351; WALBY, S., *Crisis*, Cambridge, Polity Press.

<sup>8</sup> AHRENS, P., "The birth, life, and death of policy instruments: 35 years of EU gender equality policy programmes", *West European Politics*, 42 (1), 2019, pp. 45-66.

Igualdad de Género (FEMM). La Comisión FEMM es considerada “neutral”; la membresía es voluntaria y supone una labor adicional respecto a la pertenencia obligatoria a al menos otra comisión, por lo que cuenta con menor prestigio y recibe pocas propuestas legislativas. A pesar de ello, la FEMM ha persistido precisamente gracias a su carácter voluntario, que implica un alto grado de cohesión entre sus miembros y permite que el resto de comisiones cuenten con miembros de esta comisión, aprovechando así su conocimiento y especialización en materia de género. La FEMM también cumple una función relevante llamando la atención del resto de comisiones sobre cuestiones de igualdad de género<sup>9</sup>. Cabe señalar la iniciativa actual de la FEMM para la integración de la perspectiva de género en los trabajos del Parlamento<sup>10</sup>.

En el contexto europeo actual, en el que se está debatiendo en el seno del Parlamento una posible regresión en los derechos de las mujeres y las niñas en estados miembro como Austria, Hungría, Polonia, Italia, Rumanía y Eslovaquia<sup>11</sup>, resulta crucial el papel de esta institución como promotora de la igualdad de género. El Parlamento se ha mostrado particularmente crítico con la marginalización de la igualdad de género en el contexto de la crisis<sup>12</sup>. No obstante, ha tenido una función limitada en la gestión de la crisis y en el nuevo régimen de gobernanza económica surgido de la misma, dominado por el Consejo Europeo, el Banco Central Europeo (BCE), el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), la Comisión y los gobiernos de los estados miembros<sup>13</sup>. En cualquier caso, estas críticas expresan más bien la cohesión de la Comisión FEMM que los posicionamientos de los diferentes partidos políticos. Si se analizan estos últimos existen construcciones diversas de la igualdad de género que llevan, por ejemplo, a rechazar informes basados en críticas feministas a las políticas de austeridad (como ocurrió con el informe sobre igualdad entre hombres y mujeres en la Unión Europea elaborado por Inês Zuber de la Izquierda Unitaria Europea para la FEMM y rechazado por el Parlamento en marzo de 2014)<sup>14</sup> y a desencuentros importantes respecto a cuestiones fundamentales como los derechos sexuales y reproductivos<sup>15</sup>. Desde esta perspectiva, el equilibrio de fuerzas políticas en el Parlamento definirá el papel de esta institución respecto a la orientación futura del régimen europeo de igualdad de género.

---

<sup>9</sup> AHRENS, P., “The Committee on Women’s Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play”, *Parliamentary Affairs*, 69, 2016, pp. 778–793.

<sup>10</sup> FEMM (PE), Informe sobre la integración de la perspectiva de género en los trabajos del Parlamento Europeo (2015/2230(INI)), Ponente: Angelika Mlinar (Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa), Bruselas, 23 de febrero 2016.

<sup>11</sup> Estudio solicitado por la Comisión FEMM (PE), “Backlash in Gender Equality and Women’s and Girls’ Rights”, 2018.

<sup>12</sup> Resolución del PE, de 16 de junio de 2010, sobre la Estrategia UE 2020 2011/C 236 E/08; Resolución del PE, de 12 de marzo de 2013, sobre los efectos de la crisis económica en la igualdad entre hombres y mujeres y en los derechos de la mujer (2012/2301(INI)); Resolución del PE, de 9 de junio de 2015, sobre la estrategia de la UE para la igualdad entre mujeres y hombres después de 2015 (2014/2152(INI)).

<sup>13</sup> KANTOLA, J. y LOMBARDO, E. (Eds.), *Gender and the economic crisis in Europe: politics, institutions and intersectionality*, Cham, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 8-9.

<sup>14</sup> FEMM (PE), Informe sobre la igualdad entre hombres y mujeres en la Unión Europea – 2012 (2013/2156(INI)), Ponente: Inês Cristina Zuber (Grupo de la Izquierda Unitaria Europea/ Izquierda Verde Nórdica), Bruselas, 31 de enero 2014.

<sup>15</sup> Ver: KANTOLA, J. y ROLANDSEN-AGUSTÍN, L., “Gendering transnational party politics: The case of European Union”, *Party Politics*,

<sup>22</sup> (5), 2016, pp. 641–651.



# “HACIA UNA SEGURIDAD Y DEFENSA INTEGRADA”

José Luis de Castro Ruano

Profesor Titular de Relaciones Internacionales UPV/EHU y Cátedra Jean Monnet

Durante este siglo la UE ha mostrado cierta capacidad de intervención en gestión de crisis para enfrentar situaciones en que era necesario establecer unas mínimas condiciones de seguridad desarrollando misiones civiles y militares de diverso tipo. Evidentemente no estábamos preparados para crisis potentes, de gran complejidad y duración, como Afganistán o Irak. El Tratado de Lisboa daba un paso más estableciendo la Política Común de Seguridad y Defensa; pero, paradójicamente, tras su entrada en vigor en 2009, observaremos un cierto anquilosamiento. Cuando contábamos con más instrumentos políticos y jurídicos para actuar, y cuando asistíamos a una mayor demanda de seguridad en Europa, la PCSD se estancó<sup>1</sup>.

Actualmente la UE se encuentra en una situación inédita: asistimos a una superposición de crisis de diferente naturaleza que, según algunos, amenazan la existencia del proyecto comunitario en su totalidad: crisis financiera que mutó en crisis del euro y de deuda que desembocaron en una crisis social que generó a su vez una crisis política y de rechazo social hacia la UE, emergiendo múltiples populismos eurófobos. Además estalló la crisis migratoria; y por si no fuera suficiente, se superpondrá la crisis institucional del *Brexit*. Y en ello, Donald Trump alcanza la Casa Blanca sumiendo en una profunda crisis la relación transatlántica. Y ello sin olvidar las situaciones críticas de diversa naturaleza en el vecindario de la UE: la Primavera árabe, la hostilidad rusa, el yihadismo que se hace presente con acciones terroristas en ciudades europeas, etc. Sin embargo, el proceso de integración, lejos de naufragar, alcanza escenarios inéditos e impensables hasta hace bien poco. Y especialmente en materia de seguridad y defensa.

El *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* elaborado por la Comisión en 2017, se completaba con otros documentos sectoriales, y entre ellos, el referido al futuro de la Defensa europea<sup>2</sup> que esboza los grandes retos para la seguridad y la defensa de la Unión hasta 2025. La Comisión parte del principio de que, en el mundo de hoy, en el que la paz y la seguridad interior no pueden darse por sentadas dada la proliferación de nuevos tipos de amenazas, la seguridad y la defensa han de ocupar más espacio en el proyecto de integración. Esto no significa la conversión de la UE en una potencia militar; ésta seguirá siendo una potencia normativa cuyo principal activo consiste en su capacidad para establecer normas internacionales en la gobernanza global. Es su dimensión de poder blando (diplomacia, cooperación al desarrollo, comercio, etc.) su principal activo para la prevención de conflictos; pero en un mundo tan inestable, este “poder blando” ha de complementarse con instrumentos de seguridad y defensa; uno de los puntos fuertes de la UE es su capacidad para combinar poder duro y poder blando<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Algunos hablaron incluso de “irrelevancia”. Vid. YOUNGS, R.; *Europe’s decline and fall: the struggle against global irrelevance*. London, Profile Books, 2010. Otros simplemente consideran que la PCSD “is the weakest link in the European integration project”; en AA.VV.; *More Union in European Defense. Report of a CEPS Task Force*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015, p. 1.

<sup>2</sup> Vid. *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*; Comisión Europea, COM (2017) 315 de 7 de junio de 2017.

<sup>3</sup> *Ibidem* p. 6.

Así, cabe contemplar tres escenarios posibles de cara al 2025, cada uno de los cuales implica un distinto nivel de ambición<sup>4</sup>:

- a) Cooperación en materia de seguridad y defensa: supone más cooperación que en el pasado, pero caso por caso, según surja una amenaza o necesidad. La UE seguiría desarrollando misiones operativas de gestión de crisis a pequeña escala, más o menos como hasta hoy. La cooperación en defensa seguiría siendo un objetivo político; pero las acciones de la UE seguirían dependiendo de contribuciones nacionales voluntarias, lo que limitaría su capacidad a la hora de desarrollar misiones más exigentes<sup>5</sup>.
- b) Seguridad y defensa compartida: escenario más ambicioso en el que los Estados comparten determinados activos operativos asumiendo un papel más importante en ámbitos como la ciberseguridad, la protección de fronteras, la lucha contra el terrorismo, amenazas híbridas, etc.; desarrolla misiones y operaciones de más intensidad, con estructuras de gestión de crisis más eficaces y toma de decisiones más rápida. La UE reforzaría su capacidad de proyectar poder militar al exterior participando plenamente en la gestión de crisis externas y defensa de sus socios<sup>6</sup>. En definitiva, la UE se convertiría en un proveedor de seguridad más fuerte con cierta autonomía estratégica.
- c) Defensa y seguridad comunes: el escenario más ambicioso, supone la creación de la Unión de Seguridad y Defensa de acuerdo con el artículo 42 del Tratado que prevé el desarrollo gradual de una política de común de defensa de la Unión que conduciría a una defensa común. En este escenario, la UE contará con capacidad para llevar a cabo operaciones ambiciosas, con plena autonomía estratégica y con la protección de Europa como responsabilidad propia.

El escenario primero implica “cooperación” en materia de seguridad y defensa; el segundo, seguridad y defensa “compartida”; el tercero seguridad y defensa “común”. El documento de la Comisión abre perspectivas; no es fácil aventurar donde estaremos en 2025 en este ámbito; pero sí podemos asegurar que el escenario primero está ya superado. En los últimos meses se han adoptado medidas que nos colocan en el segundo; que pasemos al tercero dependerá de la voluntad política de los Estados y de su comprensión acerca de la dimensión del desafío<sup>7</sup>.

Desde junio de 2016 cuando se presentó la Estrategia Global para la política Exterior y de Seguridad, nunca la Defensa había ocupado un lugar tan relevante en la agenda comunitaria. Las realizaciones de los últimos dos años nos llevan a pensar que nos encontramos en el umbral de una verdadera Unión Europea de la Seguridad y la Defensa. El *Brexit* ha sido la ventana de oportunidad para ello al permitir el avance en una materia permanentemente cortocircuitada por la oposición británica. Las incertidumbres provocadas por el acceso de Trump a la presidencia estadounidense acabaron de despejar las reticencias acerca de la necesidad de evolucionar en este ámbito permanentemente postpuesto (al abrigo que proporcionaba, precisamente, la alianza atlántica ahora debilitada). El surgimiento de nuevas amenazas y el deterioro de las condiciones de seguridad en la vecindad de la UE hizo el resto. En apenas algo más de dos años, hemos dado pasos impensables hasta hace muy poco tiempo en materia de seguridad y defensa. Estaríamos asistiendo al nacimiento de la Europa de la Defensa después del fracaso del primer intento en 1950 con la Declaración Plevén sobre la Comunidad Europea de Defensa. En el tiempo transcurrido desde la presentación de la Estrategia Global hasta hoy, la Unión de la Defensa ha avanzado más que desde el lanzamiento de la primera misión operativa de la PESD en 2003 hasta 2016. Estas son las principales realizaciones.

---

<sup>4</sup> *Ibidem* p. 12 y ss.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>7</sup> Como afirma Nicolas Clinchamps tras analizar cada uno de los tres escenarios señalados “(...) le succès de la défense de l’Europe sera le salut de l’UE. Son échec pourrait être son tombeau”; en “Trois scénarios pour l’avenir de l’Europe de la défense”; *Revue de Droit de l’Union Européenne*, 3, 2017, p. 175.

## **La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE.**

Presentada el 28 de junio de 2016 (cinco días después del referéndum del *Brexit* y cinco meses antes de la victoria de Trump) tiene por objeto orientar la política exterior y de seguridad de la UE en los próximos años. Enumera las cinco prioridades de la acción exterior de la UE: seguridad, fomento de la resiliencia en nuestros vecinos del este y del sur, enfoque integrado de los conflictos, promoción de órdenes regionales de cooperación en todo el mundo, fomento de una gobernanza mundial para el siglo XXI. La Estrategia afirma que “Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos (...) así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras” (p. 14). Aunque refuerza la idea del “soft power” (“La UE siempre ha estado, y seguirá estando, orgullosa de su poder no coactivo, porque en ese terreno somos los mejores”, p.3), propone reforzar la cooperación en materia de defensa (“Para Europa, el poder no coactivo y el poder coactivo van de la mano”) hasta alcanzar la autonomía estratégica.

## **El Plan de Acción Europeo de la Defensa.**

Concebido como un plan de trabajo para materializar la Estrategia Global<sup>8</sup>, pretende hacer más eficiente el gasto en capacidades de defensa conjuntas y fomentar una base industrial competitiva e innovadora en tecnologías y equipos estratégicos; es la primera vez que se lanza un plan específico para apoyar la industria de defensa e incluye la creación de un mercado único de la defensa abierto y competitivo acabando con la fragmentación actual de los mercados europeos de defensa.

## **Fondo Europeo de Defensa.**

Se pone en marcha el 2017 para apoyar la inversión en investigación conjunta y el desarrollo conjunto de equipos y tecnologías de defensa<sup>9</sup>. El FED ha quedado integrado en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, con una propuesta de dotación de 13.000 millones de euros. Como sabemos, el gasto militar europeo tiene altas dosis de ineficiencia debido a duplicaciones, falta de interoperabilidad, brechas tecnológicas y carencia de economías de escala para la producción industrial (cerca del 80% de la contratación pública en defensa se realiza sobre una base puramente nacional, lo que origina esas disfunciones).

## **Relaciones UE-OTAN.**

La Declaración conjunta sobre la cooperación UE/OTAN en la Cumbre de Varsovia de julio de 2016 definirá un marco común de relación basado en cooperación operativa, ciberseguridad y ciberdefensa, capacidades y maniobras coordinadas, etc. La relación OTAN/UE debe basarse en la complementariedad, evitando duplicidades; pero sin negar la necesidad de la UE de contar con una capacidad autónoma de defensa potencialmente utilizable en zonas de interés no concordantes con las de la Alianza Atlántica. Las necesidades de defensa actuales en Europa, no encajan siempre en la operativa de la OTAN; así, mientras que los Países Bálticos quedarían protegidos por aquella ante una eventual agresión rusa, Finlandia no lo estaría. Otros problemas como el yihadismo, la migración descontrolada o los ciberataques, situaciones que, sin ser conflictos bélicos propiamente, requieren también de una actuación militar, tampoco encajan en los objetivos de la OTAN.

## **Capacidad Militar de Planificación y Ejecución.**

Creada en junio de 2017 permitirá asumir el mando de las misiones militares no ejecutivas de la UE<sup>10</sup> y podrá convertirse en un verdadero Cuartel General Permanente que posibilite la planificación, mando y ejecución de

---

<sup>8</sup> *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, Bruselas, 30.11.2016, COM (2016) 950 final.

<sup>9</sup> *Launching the European Defence Fund*, Bruselas, 7.06.2017, COM (2017) 295 final. A principios del 2018 se estableció una dotación inicial de 500 millones de euros para llevar a cabo un primer Programa Europeo de Desarrollo Industrial en material de Defensa a desarrollar durante 2019-2020.

<sup>10</sup> Son aquellas misiones de naturaleza militar, pero dedicadas a la formación del ejército local. Actualmente hay tres misiones de esta naturaleza en Mali, Somalia y la República Centroafricana.

todo el espectro de misiones operativas de la UE y la “reacción rápida” sin tener que recurrir, como ahora, a los recursos al efecto de los Estados miembros<sup>11</sup>.

## La Cooperación Estructurada Permanente –PESCO-

Adoptada en diciembre de 2017<sup>12</sup>, esta cooperación militar reforzada y permanente contemplada en el artículo 42.6 Tratado de Lisboa posibilita la profundización progresiva en la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros que tengan capacidad y voluntad para ello. Pretende reforzar las capacidades comunitarias de defensa y ponerlas a disposición de la UE para la materialización de operaciones militares comunitarias y avanzar así hacia la “autonomía estratégica”. En la PESCO participan 25 Estados miembros (todos salvo Reino Unido, Dinamarca y Malta), aunque según diferentes niveles de participación, sin que todos los integrantes se incluyan en todos los proyectos definidos hasta el momento<sup>13</sup>.

Este instrumental en materia de seguridad y defensa no debe confundirnos; como señaló Juncker en su último Discurso sobre el Estado de la Unión, “no militarizaremos la UE. Lo que queremos es hacernos más responsables y más independientes”<sup>14</sup>. Un actor global como la UE debe responsabilizarse de su propia seguridad y defensa; en la coyuntura actual, y con el deterioro de la seguridad en nuestra vecindad, esto es una necesidad. No se trata de transformar la naturaleza de la UE, convirtiéndola en un actor militar; sino de que pueda defender sus valores e intereses sin sentirse vulnerable a presiones de naturaleza militar de otros actores internacionales<sup>15</sup>. La coyuntura actual ha dotado de centralidad en la agenda comunitaria a la PCSD. Se trata, precisamente, de una de las pocas políticas que permanecía en el núcleo duro de la soberanía. Ahora, la Unión de la Seguridad y la Defensa es ya un objetivo tangible y susceptible de ser alcanzado en plenitud<sup>16</sup>.

Muchos análisis sobre el Brexit han señalado sus efectos sobre la configuración de la UE como un actor potente en materia de seguridad y defensa; pues no en vano, el Reino Unido cuenta con las fuerzas militares mejor dotadas, uno de los más importantes presupuestos de defensa y de las más potentes industrias militares del mundo. Así, se concluiría, sin los británicos, la construcción de una Unión de la Seguridad y la Defensa es mera entelequia. Sin embargo, la participación británica fue decisiva para el desarrollo inicial de la PESD; pero este compromiso se fue debilitando progresivamente hasta dejar de ser un actor esencial en la PCSD de hoy, dado que, para Reino Unido, la seguridad y defensa comunitaria ocupa un papel secundario respecto del de la Alianza Atlántica.

---

<sup>11</sup> El Consejo de Seguridad y Defensa del 19 de noviembre de 2018 se fija el objetivo de “estar en disposición, a más tardar a fin de 2020, de asumir la responsabilidad de la planificación y ejecución operativas de las misiones PCSD militares no ejecutivas y una misión PCSD militar ejecutiva limitada a la dimensión de un grupo de combate de la UE”. *Ver* Conclusiones del Consejo (19 de noviembre de 2018), 13978/18, punto 5. Aunque no parece un avance muy grande, no podemos olvidar que es un paso cualitativo y que todos los grandes proyectos se inician con una iniciativa modesta que adquiere una dinámica propia de crecimiento.

<sup>12</sup> Decisión 2017/2315/PESC del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de Estados miembros participantes. DO, L 331, de 14.12.2017.

<sup>13</sup> El 6 de marzo de 2018 se adoptaron formalmente los 17 primeros proyectos que se habían acordado el 11 de diciembre de 2017. Estos abarcan ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades, etc. Cada uno de ellos será gestionado por los Estados miembros que contribuyan a él y se comprometan en él. Cada país participa en al menos un proyecto, aunque en general participan en varios. Cada proyecto debe integrar por lo menos a dos países, aunque la media es de una participación de entre tres y seis por proyecto. En esta primera tanda, Italia es el país que más proyectos lidera, (4 de 17) y participa en otros 12. El Consejo de Seguridad y Defensa del 19 de noviembre de 2018 aprobó 17 nuevos proyectos (entre otros: el proyecto sobre el futuro eurodron MALE que deberá estar operativo para el año 2025, la nueva versión del helicóptero Tigre, una red de bases para dar apoyo logístico a las operaciones europeas, un plan de mejora de los sistemas de radionavegación a través del sistema europeo Galileo, etc.). Inicialmente España participará en 6 de estos 17 nuevos proyectos.

<sup>14</sup> JUNCKER, J.-C.; Estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea, 12 de septiembre de 2018. P. 5.

<sup>15</sup> En palabras del Presidente Juncker, “(...) Europa es una potencia suave. Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas”. Orientaciones Políticas de la Comisión Europea del 15 de julio de 2014. En sentido semejante, ALDECOA, F. se interroga sobre la necesidad de la política de defensa, para responderse que tal política es imprescindible para que la UE pueda funcionar como el actor global que ya es, sin que su actividad sea condicionada por presiones de carácter militar por parte de otros actores; en “El referéndum británico: un grave problema para el Reino Unido y para la Unión Europea y una oportunidad para el proyecto europeo”; Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2016. Pamplona, Aranzadi, 2017, p. 130.

<sup>16</sup> Valoración compartida que extraemos de ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La Cooperación Estructurada Permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?” en Revista General de Derecho Europeo, nº 45, 2018, p. 47.



Paradójicamente, en pleno proceso de negociación del Brexit, el Reino Unido se incorpora a una de las iniciativas de defensa más potentes creadas recientemente en Europa, aunque, fuera del marco comunitario: la **Iniciativa Europea de Intervención –IEI-** nacida el 25 de junio de 2018 por iniciativa del Presidente Macron y que integra a Francia, Reino Unido, España, Alemania, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Portugal y Finlandia<sup>17</sup>. Salvo Italia, la IEI incorpora a todos los Estados con importante capacidad de defensa además de otros países medianos; Estonia sería una excepción, aunque aporta gran experiencia en amenazas híbridas –ciberataques-, cuestión clave en cualquier estrategia de seguridad de nuestros días. La IEI limita el número de países integrantes, para constituir un “núcleo duro” susceptible de desarrollar misiones potentes en caso de necesidad.

Se trata de crear una fuerza común de intervención militar que agilice los procedimientos de actuación en misiones militares y civiles de interés común por aquellos países militarmente capaces y con voluntad política. Además, se logra mantener al Reino Unido como aliado militar una vez se abandone la Unión Europea.

Con el Brexit, perderemos a uno de los socios con más decidida cultura estratégica en cuanto a la utilización de la fuerza como instrumento de política exterior, frente a una mayoría de países comunitarios que priorizan la dimensión securitaria y el “poder blando”. En unos momentos en los que la UE deberá plantearse decisiones más audaces en lo que se refiere a la utilización y despliegue del poder militar, esto puede restar capacidades que habrán de completarse por los demás socios. Pero, por otra parte, el Reino Unido dejará de cortocircuitar la voluntad comunitaria de avanzar en este ámbito de manera que, como vemos, la puesta en marcha de diferentes iniciativas en materia de seguridad y defensa puede llevarnos en no demasiado tiempo a dar el salto hacia un escenario cualitativamente distinto como es la Unión de la Seguridad y Defensa integrada.

---

<sup>17</sup> El país nórdico se integró más tarde, en noviembre de 2018.



# EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES DE 2014. UNA VISIÓN RESTROSPECTIVA PROYECTADA AL PRESENTE

José Luis Iriarte Ángel

Catedrático de Derecho Internacional Privado Cátedra Jean Monnet de la UE  
Universidad Pública de Navarra

## I. Introducción

Cuando faltan cinco meses para las elecciones europeas y pronto conoceremos los programas electorales con los que concurrirán las distintas opciones políticas a dichos comicios, creo que es interesante revisar que decían los programas, que las principales fuerzas políticas presentaron en 2014, respecto de un aspecto concreto como es el del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Para de esta manera analizar que era lo que entonces se consideraba más importante, en que ponían énfasis los partidos y de estas propuestas que puntos se han materializado normativamente y cuales siguen en la misma situación, o incluso peor, que hace cinco años.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, cuya regulación básica se contiene en el Título V de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 67 a 89) se refiere fundamentalmente a cuatro grandes aspectos: políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, cooperación judicial en materia civil, cooperación judicial en materia penal y cooperación policial. Pasaremos ahora a ver que decían los programas electorales de 2014 sobre estos problemas y como siguen los mismos en la actualidad; comparación que puede ser muy útil para evaluar las propuestas que se nos van a hacer con vistas a los próximos comicios de mayo de 2019.

## II. Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración

Es este un apartado, si bien con la excepción del Partido Popular, muy presente en casi todos los programas electorales de 2014, posiblemente por abordar un problema de constante actualidad, muy tratado por los medios de comunicación y que preocupa mucho a la opinión pública. Además reviste una fuerte carga política y una notable connotación ideológica. En este sentido, Podemos llegaba a proponer la *“anulación de los programas contra la inmigración FRONTEX y EUROSUR”* y el *“fin de la Directiva de la vergüenza”*. En una posición más matizada, Ciudadanos recordaba que, sin renunciar a la seguridad de las fronteras, Europa no podía ser una fortaleza, ya que al ser un continente envejecido necesitaba la inmigración para su sostenimiento económico.

Los diversos programas, manifiestamente los del Partido Socialista y de Ciudadanos, ponían énfasis en la necesidad de tener una verdadera política común de inmigración ya que este es un asunto europeo que desborda a los Estados, de tal manera que existiesen unos mismos criterios en toda la Unión Europea para la concesión del estatuto de refugiado y en general para conceder el acceso y la permanencia en el territorio europeo. Todo esto en un marco de lucha contra el tráfico, trata y explotación de las personas y también actuando en los países de origen de los inmigrantes para ofrecerles, no solo ayuda humanitaria y de cooperación, sino sobre todo alternativas reales a la emigración. En general se abogaba por reforzar con más medios humanos y materiales FRONTEX y EUROSUR.

Los logros reales en esta materia durante la legislatura que concluye han sido muy modestos. Ciertamente, en el Parlamento se han dado multitud de intervenciones sobre este problema y se han aprobado diversas resoluciones, la más importante la Resolución de 12 de abril de 2016 sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión frente a la migración. Por su parte, durante estos últimos cinco años la Comisión no ha aprobado disposiciones de gran calado sobre inmigración, se ha limitado a actualizar algunas normas preexistentes y ha dictado otras sobre cuestiones muy concretas como por ejemplo la Directiva (UE) 2016/801 sobre entrada de nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios y otras actividades de formación<sup>1</sup>.

Simultáneamente se han incrementado fenómenos como las emigraciones masivas (Balcanes, Norte de África) y el endurecimiento de la actitud de algunos Estados Europeos (Hungría, Italia, etc.). Todo esto hace suponer que las políticas sobre fronteras, asilo e inmigración van a estar muy presentes en los programas electorales que se confrontarán el próximo mayo.

### III. Cooperación judicial en materia civil

Es una cuestión prácticamente olvidada en los programas electorales de 2014, lo cual no deja de ser sorprendente ya que se refiere a una problemática muy vinculada con la vida diaria de la gente común. En efecto, en un mercado único en el que circulan libremente las mercancías, las personas, los servicios y los capitales se multiplican las relaciones de tráfico externo y los litigios derivados de ellas. En este sentido es muy necesario articular respuestas jurídicas adecuadas y eficientes para problemas como las sucesiones internacionales, el cobro de créditos en el extranjero, el régimen económico de los matrimonios y los efectos patrimoniales de las parejas de hecho registradas en las situaciones que implican un conflicto de leyes, etc.

A pesar de su indudable importancia los programas electorales hablaban de esta problemática, en los escasos casos en que lo hacían, de una manera tangencial, vaga e imprecisa. Tal vez porque se trata de cuestiones muy técnicas no fáciles de entender para quien no es especialista. El programa del Partido Socialista hablaba genéricamente de aumentar la protección para los consumidores europeos mejorando el acceso a la justicia y a la reparación, pero sin formular propuestas concretas para alcanzar estos objetivos.

Más concreto, aunque algo confuso, era el programa del Partido Popular. Comenzaba propugnando la actuación a través del programa "Post-Estocolmo", lo cual implicaba de cierta manera referirse a la cooperación en materia civil. Posteriormente, formulaba una solución concreta diciendo: *"respaldaremos la creación de una orden europea de retención de cuentas para simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil, contribuyendo al desarrollo del mercado interior y el refuerzo de la competitividad europea"*. Ciertamente, la propuesta en principio era muy adecuada ya que la orden europea de retención de cuentas es un instrumento muy útil para hacer operativa y eficaz la mayor parte de la normativa europea sobre cooperación judicial en materia civil. Sin embargo, se trataba de una propuesta en gran medida extemporánea, pues para cuando se celebraron las elecciones europeas de 2014, el Parlamento y el Consejo ya habían aprobado el Reglamento (UE) 655/2014, de 15 de mayo, por el que se establecía el procedimiento relativo a la orden europea de retención de cuentas a fin de simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil. Si bien es cierto que no apareció publicado hasta el 27 de junio de ese año<sup>2</sup> y únicamente se ha comenzado a aplicar el 18 de enero de 2017. Posiblemente la propuesta popular también se refería a la posterior aprobación del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1823, de 10 de octubre<sup>3</sup>, mediante el que se promulgaron los formularios mencionados en el Reglamento (UE) 655/2014, que son fundamentales para la aplicación de este último.

Pese a su escasa presencia en los programas electorales, este ha sido un ámbito en el que se han alcanzado varios logros importantes durante los cinco últimos años, como son, entre otros, el Reglamento 2015/848/UE, de 20 de mayo, sobre procedimientos de insolvencia<sup>4</sup>, el Reglamento (UE) 2016/1191, de 6 de julio, que facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación

<sup>1</sup> DOUE L 132, de 21 de mayo de 2016.

<sup>2</sup> DOUE L 189, de 27 de junio de 2014, con rectificación en DOUE L 30, de 6 de febrero de 2015.

<sup>3</sup> DOUE L 283, de 19 de octubre de 2016.

<sup>4</sup> DOUE L 141, de 5 de junio de 2015.

de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1024/2012<sup>5</sup>, el Reglamento (UE) 2016/1103, de 24 de junio, que establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales<sup>6</sup> y el Reglamento (UE) 2016/1104, de 24 de junio, que establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas<sup>7</sup>.

#### **IV. Cooperación judicial en materia penal**

La preocupación por el terrorismo internacional, el crimen organizado, los ataques a la ciberseguridad y en general por otros delitos de marcada naturaleza internacional, como por ejemplo la trata de personas, hicieron que la cooperación judicial en materia penal estuviese muy presente en casi todos los programas electorales de 2014 y a veces en términos bastante coincidentes, así la afirmación de que se debe reforzar Eurojust o el apoyo a la creación de la Fiscalía Europea son reiterados por casi todos los partidos.

No obstante se observan curiosos matices de diferenciación entre las distintas propuestas partidarias. El Partido Popular puso énfasis en el reforzamiento de las garantías procesales en los procedimientos penales y de los menores, la asistencia jurídica gratuita y la presunción de inocencia. También en el control democrático de Eurojust por parte del Parlamento Europeo y en el impulso de una Carta Europea de los Derechos de las Víctimas del Terrorismo. Igualmente hay que destacar su interesante propuesta en el sentido de establecer normas mínimas para que los Estados puedan perfeccionar el catálogo de delitos referentes a la falsificación del Euro y en función de la gravedad de los delitos armonizar los niveles de penas mínimas.

Por su parte otros partidos incluyeron en este ámbito, quizás de manera no muy sistemática, la protección de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Por ejemplo el Partido Socialista, preocupado por las derivas autoritarias perceptibles en algunos Estados miembros de la Unión y por una cierta involución de los derechos, destacaba la necesidad de proteger el derecho de las mujeres a decidir sobre su maternidad. En una línea relativamente parecida, Ciudadanos incidía en la necesidad de actuar contra las discriminaciones por razón de género en un triple sentido: la educación y la divulgación, la lucha contra la violencia de género y la superación de la brecha salarial.

En este campo se han alcanzado importantes resultados legislativos durante los últimos cinco años, como por ejemplo la Directiva (UE) 2017/1371, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho Penal<sup>8</sup> o el Reglamento (UE) 2017/1939, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea<sup>9</sup>, que pronto comenzará a operar efectivamente. En todo caso dada su trascendencia social esta será posiblemente una materia muy tratada en los programas electorales de los próximos comicios europeos.

#### **V. Cooperación policial**

Este es un aspecto intensamente conectado con el anterior; obviamente la cooperación judicial en materia penal se puede quedar en papel mojado si no está acompañada de una intensa cooperación policial. Por esta razón, los distintos programas electorales de hace cinco años tendieron a tratarlas como una misma cuestión entremezclando las propuestas al respecto. En general se tendía a proponer el reforzamiento de EUROPOL como instrumento fundamental para el intercambio de información y de experiencias. También la necesidad de operaciones conjuntas contra el terrorismo, el crimen organizado y otras formas de delincuencia internacional. En general los logros en este campo van muy unidos a los que hemos enunciado en el apartado anterior. Es previsible que la cuestión de la cooperación policial ocupe un papel significativo en los programas electorales que conoceremos dentro de unos pocos meses.

---

<sup>5</sup> DOUE L 200, de 26 de julio de 2016.

<sup>6</sup> DOUE L 183, de 8 de julio de 2016.

<sup>7</sup> DOUE L 183, de 8 de julio de 2016.

<sup>8</sup> DOUE L 198, de 28 de julio de 2017.

<sup>9</sup> DOUE L 283, de 31 de octubre de 2017.



# EL (I)NCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL PROGRAMA DE REUBICACIÓN

Simona Sobotovicova

Doctora de Derecho de la Unión Europea

*“Las personas refugiadas no son un ente, no son solo números, son seres humanos como cualquiera de nosotros, cuyos derechos se vulneran a diario, comenzando por el derecho a la vida”.* María Jesús Vega (Portavoz de ACNUR en España)

## El programa de reubicación y el principio de solidaridad

La llegada de 1.555.800 personas a las costas mediterráneas durante los años 2015 y 2017 (ACNUR), presionó a la UE en la necesidad de buscar una respuesta común para afrontar esta situación de “emergencia”. Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) están obligados a garantizar, respetar y proteger los derechos de las personas que manifiestan su voluntad de solicitar el asilo. Por ello, el aumento de llegadas de los solicitantes de protección internacional ha dado lugar a un intenso debate sobre solidaridad y responsabilidad en relación a la gestión de la política migratoria y de asilo europea. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece en su articulado que la UE desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre Estados miembros (artículo 67.2 del TFUE). Asimismo, se añade que las políticas de asilo, inmigración y control se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero (80 del TFUE). Por lo tanto, la aplicación del principio de solidaridad ligado a la responsabilidad representan dos cimientos fundamentales en la política de asilo. En el año 2011, la Comisión Europea propuso un refuerzo de la solidaridad intraeuropea en materia de asilo en torno a cuatro ejes: cooperación práctica y asistencia técnica, solidaridad financiera, asignación de responsabilidades y mejora de los instrumentos de gobernanza del sistema de asilo (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las Regiones sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito de asilo, Una Agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua COM(2011) 835 final, Bruselas, 2.12.2011, p.2). Asimismo, el principio de solidaridad se enraíza en el principio de cooperación leal, tal y como destacó desde hace mucho tiempo el actual Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en la Sentencia de 10 de diciembre de 1969, Comisión c. Francia, 6 y 11/69. Además, el principio de solidaridad está muy ligado a la confianza mutua (Maria FARTUNOVA, «La coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle: Quelques réflexions sur les fondements de la construction européenne», CDE, 2016, pp. 207).

En virtud de este principio, los Estados miembros de la UE adoptaron en el año 2015 un compromiso de reparto de las personas en manifiesta necesidad de protección internacional llegadas a las costas italianas y griegas, compromiso conocido como programa de reubicación. Este programa está regulado en la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, y en la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. Sin entrar en muchos detalles, es de destacar que este programa consistía en transferir a los beneficiarios o solicitantes de protección internacional de un Estado miembro a otro, asumiendo el Estado miembro de acogida la responsabilidad del examen de la solicitud de protección internacional. Según lo previsto en esta normativa, los Estados

miembros se pusieron de acuerdo para reubicar a 160.000 solicitantes de asilo procedentes de Grecia e Italia en otros países de la UE antes de septiembre de 2017. Este compromiso ha sido calificado en varios informes de las instituciones europeas como una expresión del principio de solidaridad llevada a la práctica.

## ¿Ha fracasado el programa de reubicación?

Tras la finalización del plazo previsto para el programa de reubicación, es decir, el 27 de septiembre de 2017, debemos preguntarnos si la UE ha utilizado realmente este programa como un instrumento eficaz de la protección internacional y de solidaridad. Por un lado, la Comisión Europea, pone de relieve que, el programa de reubicación de la UE ha demostrado ser un éxito, ayudando a las personas refugiadas a empezar una nueva vida, garantizando que la responsabilidad se comparta entre los Estados miembros de la UE. Además, la Comisión Europea ha instado a continuar reubicando a todas las personas elegibles en cumplimiento de las cuotas una vez finalizado el plazo oficial (Agenda Europea de Migración: se necesita un esfuerzo continuado para seguir avanzando, Bruselas, 14 de marzo de 2018). Por otro lado, y a pesar del optimismo con el que la Comisión Europea ha evaluado la aplicación de este programa, la opinión de la doctrina especializada no es nada optimista. Según varios expertos, las razones para calificar la reubicación como un programa fracasado son varias.

En primer lugar, uno de los principales indicadores acerca del éxito o fracaso del programa de reubicación es el incumplimiento de los compromisos adoptados por los Estados miembros de la UE. Es de destacar que cada Estado miembro de la UE tenía adjudicada una cuota de reubicaciones de las personas que llegaron a las costas griegas e italianas. La clave de redistribución de las cuotas entre los Estados miembros de la UE se basó en criterios tales como el PIB, la población, la tasa de desempleo, entre otros. Sin embargo, los Estados miembros de la UE no han seguido este reparto de responsabilidad y finalmente ofrecieron el compromiso de reubicar a 45.030 personas y no las 160.000 personas. Además, los últimos datos demuestran que se han producido 27.695 reubicaciones efectivas (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Decimoquinto Informe sobre reubicación y reasentamiento COM(2017) 465 final, Bruselas, 6.9.2017). Muy pocos Estados miembros de la UE han cumplido los compromisos adquiridos. Algunos Estados miembros de la UE optaron por un mínimo compromiso oficial de reubicación, por ejemplo Polonia y República Checa, entre otros, en comparación con la clave de reparto de responsabilidad que les correspondía (Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece, Study for the LIBE Committee, 2017).

En segundo lugar, cabe destacar el criterio de las nacionalidades elegibles de los potenciales candidatos. A este respecto, solo podían ser reubicadas las personas solicitantes cuya tasa de reconocimiento de protección internacional a nivel de la UE sea superior al 75% según los datos publicados por el Eurostat. Por ejemplo, en julio de 2017, las nacionalidades elegibles de los solicitantes de protección internacional para este programa eran las siguientes: Eritrea, Bahamas, Bahréin, Bután, Qatar, Siria, Emiratos Árabes Unidos y Yemen (La Oficina Europea del Apoyo al Asilo). A este respecto, es interesante contrastar la nacionalidad de las personas llegadas. La mayoría de las personas llegadas a las costas mediterráneas en el período de vigencia del programa de reubicación tenían la nacionalidad de Nigeria, Siria, Guinea, Mali, Costa de Marfil, Marruecos, Bangladés, Gambia, Irak, Eritrea (ACNUR). Aparte de la condición de la nacionalidad, en el programa no se tienen en cuenta las preferencias de las personas que se acojan al mismo. Sin embargo, las Decisiones establecen que los Estados miembros deben prestar especial atención a las específicas cualificaciones y características de la persona solicitante, como sus habilidades lingüísticas, u otras indicaciones personales basadas en lazos familiares, culturales o sociales que podrían facilitar su integración en el Estado miembro de reubicación.

En tercer lugar, cabe resaltar que algunos Estados miembros de la UE, por ejemplo Hungría, no han realizado ninguna reubicación efectiva ni se sumaron al compromiso. Es más, Hungría junto con Eslovaquia presentaron un recurso de anulación contra las Decisiones del Consejo que establecían el programa de reubicación ante el TJUE alegando la falta de competencia de la UE para adoptar dicho programa. Sin embargo, el TJUE en la Sentencia (Gran Sala) de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría contra Consejo de la Unión Europea* (C-643/15 y C-647/15) desestima el recurso presentado por Hungría y Eslovaquia al confirmar que la UE prevé la base jurídica para la adopción de mecanismos extraordinarios de reparto de la responsabilidad de los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios.



## **La aplicación del principio de solidaridad**

El principio de solidaridad es uno de los principios rectores de la política europea común de asilo. En teoría, el programa de reubicación se adoptó como un ejemplo llevado a la práctica de la solidaridad y responsabilidad para gestionar los flujos migratorios. No obstante, y en relación con este programa, varios Estados miembros de la UE han entendido e interpretado este principio según su voluntad política e intereses nacionales. El programa de reubicación demuestra un principio de solidaridad flexible y variable. En la práctica, muchos Estados miembros de la UE han subordinado el cumplimiento de este principio a la capacidad de acogida, la capacidad de procesar las solicitudes, en especial de las personas solicitantes vulnerables, las recepciones acerca de la amenaza, etc. Parece ser que en el programa de reubicación tanto las instituciones europeas como los Estados miembros de la UE han encontrado la manera de evadir las obligaciones solidarias en vez de potenciar su desarrollo. Un ejemplo claro de este escape de las obligaciones se observa en las condiciones de admisión de los potenciales candidatos. El diseño del programa responde sobre todo a los intereses políticos y no al cumplimiento jurídico de las obligaciones internacionales.

Una de las potenciales consecuencias de poca solidaridad por parte de los Estados miembros de la UE podría basarse en el hecho de que la materia de política de migración, asilo y control de fronteras es una de competencia compartida. Es decir, ese marco de gobernanza de competencias compartidas, que ni es plenamente nacional ni europeo, genera importantes asimetrías entre Estados miembros de la UE, y un reparto muy desigual de las cargas que contradice el principio de solidaridad en esta materia. No obstante, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en la sentencia 2546/2018, condenó al Estado español por incumplir parcialmente sus obligaciones administrativas de tramitación de solicitudes de asilo procedentes de Grecia y de Italia, establecidas en las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601, por incumplir sus obligaciones de ofertar y de hacer efectivas las reubicaciones. En este asunto, el Tribunal Supremo considera que las decisiones europeas incumplidas, eran de carácter vinculante y obligatorio, por lo que el incumplimiento de las mismas implica la declaración de incumplimiento parcial de las obligaciones de las decisiones y condena el Estado español a continuar la tramitación en los términos previstos en las Decisiones sin entrar a valorar la competencia. A este respecto, el Estado español obliga cumplir con el compromiso adquirido en las Decisiones del Consejo, y por consiguiente confirma la obligación de respetar el principio de solidaridad y responsabilidad. Esta sentencia es uno de los ejemplos para hacer cumplir el principio de solidaridad. Por lo tanto, los deberes de solidaridad son exigibles, otra cosa es que falte la voluntad política de hacerlos cumplir. Ésta es la tarea pendiente para los dirigentes políticos.



## 1. La imparable transformación del escenario económico global

Salvo que se produzcan cambios improbables en la tendencia que se ha consolidado en los últimos años, la década 2020 - 2030 asistiremos a varios hitos muy relevantes en el contexto de la globalización:

- China no solo superará en tamaño del PIB a Estados Unidos, sino que también superará al conjunto de países europeos en cuota del mercado de bienes y servicios. Por primera vez en la historia, Occidente perderá el liderazgo económico global.

India todavía será la tercera economía, aunque se espera que para 2050 supere también a la economía USA.

- Nigeria y Egipto estarán ya entre las 20 primeras economías del mundo. África iniciará el mismo proceso de despegue económico que hemos visto en las dos últimas décadas en Asia y Latinoamérica, impulsada por su extraordinario potencial demográfico (multiplicará por cuatro su población este siglo), la riqueza de sus recursos naturales y una creciente estabilidad política en una parte substancial del continente.

- El mundo se concentrará cada vez más en torno a grandes mega-ciudades. En torno a 40 superarán los 10 millones de habitantes, y concentrarán el 15% del PIB mundial y casi el 10% de la población. Se convertirán en polos de atracción para la economía y las personas, mientras que las ciudades intermedias y pequeñas verán eclipsar su atractivo, y sufrirán un desgaste progresivo. En Europa, solo Londres y París estarán en este selecto club.

Será un mundo diferente, que Europa afronta con el reto adicional de la jubilación de la generación del “baby boom”, que volcará el mapa demográfico. Europa será el continente con mayor proporción de personas mayores de 60 años, con una cifra de población estancada.

## 2. Una década perdida para el renacimiento industrial de Europa

Es evidente que, en este contexto, mantener los altos niveles de renta per cápita exige el desarrollo de una economía avanzada y con productos y servicios de alto valor añadido.

A finales del Siglo XX, se planteó como objetivo en muchos territorios de Europa una transición del sector industrial hacia el sector terciario, de forma paralela a la transición que se había producido anteriormente entre la economía agrícola e industrial. Las actividades industriales se consideraban más adecuadas para economías caracterizadas por bajos costes laborales, y regulaciones ambientales menos exigentes que los estándares en Europa.

La experiencia de estas últimas décadas, ha demostrado que aquellos territorios que han apostado por una industria de alto valor añadido, han obtenido como recompensa empleos más estables y mejor retribuidos, y el desarrollo floreciente de un sector de servicios conexos a la industria (“servitización”).

En coherencia con este diagnóstico, la estrategia Europa 2020 propuso como una de sus siete iniciativas de primer nivel, el desarrollo de “una política industrial para la era de la globalización”, estrechamente rela-

cionada con el objetivo de alcanzar un 3% de gasto en I+D sobre el PIB, que permita que esa industria sea tecnológicamente avanzada y competitiva.

La Comunicación de la Comisión en 2010 sobre “Una política industrial integrada para la era de la globalización” establecía una estrategia que apuntaba a impulsar el crecimiento y el empleo manteniendo y apoyando una base industrial fuerte, diversificada y competitiva en Europa, que ofrecía empleos bien pagados y hacía que los recursos fuesen más eficientes.

La Comunicación, con el fin de favorecer una recuperación de las inversiones industriales y una inversión de la participación de las manufacturas en el PIB de la UE, lanzaba una nueva asociación entre la UE, los Estados miembros y la industria. Además, en 2014, la Comisión Europea presentó una “Comunicación para un Renacimiento industrial europeo” con el fin de perseguir el objetivo de aumentar la contribución de la industria al PIB de la UE del 16% hasta un 20% para 2020.

A pesar de estos buenos propósitos, y de la clara importancia de estos objetivos, en ninguno de ambos se han producido avances significativos en la última década, en la que Europa ha seguido perdiendo peso relativo en la industria mundial. La inversión en I+D sigue en el 2% (y ha sido ya superada por China) y la contribución de la industria al PIB sigue estancada en un 14%.

Adicionalmente, una parte de la industria localizada en Europa ha visto como su propiedad pasaba a otras manos. Un análisis reciente de Bloomberg, que estudiaba en detalle la presencia de China en empresas de Europa, muestra que el gigante asiático ha comprado o invertido en activos por al menos 318.000 millones de dólares en los últimos 10 años.

El continente vio aproximadamente un 45 por ciento más de actividad relacionada con China que los Estados Unidos durante este período, según ese mismo informe. Estas inversiones se han centrado en la economía productiva, desde infraestructura crítica en el este y sur de Europa hasta compañías de alta tecnología en el oeste.

### **3. La elecciones europeas de 2019, un punto de inflexión**

En el inicio de este año 2019, y tras cuatro años de desigual recuperación económica, todos los indicadores avanzados de actividad económica en la Unión Europea muestran señales de ralentización, en parte debida a la finalización de los estímulos de la política monetaria, y en parte a los últimos episodios de proteccionismo que están dañando el comercio internacional.

Las estimaciones de crecimiento del PIB de la Unión Europea para el próximo año se sitúan en el 1,9%, por debajo de los valores de 2017 (2,4%) y 2018 (2,1%). Aunque las previsiones pueden desviarse de la realidad en un sentido o en otro, lo cierto es que los próximos meses no parecen apuntar a una mejora significativa de la situación, lo que generará más incertidumbre sobre el futuro económico de la Unión Europea.

En este contexto, las elecciones de 2019 marcarán sin duda un punto de inflexión en el proyecto europeo. Más Europa o menos Europa serán los lemas que polarizarán las elecciones, probablemente como no lo habían hecho hasta ahora. Con el precedente del Brexit todavía sin resolver, los ciudadanos europeos acudirán a las urnas sin estar seguros de qué significan en realidad apostar por los dos escenarios que se plantearán.

Será una ocasión de oro para reafirmar el proyecto europeo, pero para ello es importante que se planteen con credibilidad el diagnóstico y las herramientas políticas que Europa puede poner en juego para ayudar a encontrar la salida del laberinto en el que se ha convertido esta próxima década.

¿Cómo plantear una política industrial creíble? ¿Cómo proponer un proyecto que conecte con las necesidades de los ciudadanos?

### **4. Los mimbres de una nueva política industrial europea del Siglo XXI**

En las mismas fechas en que escribo estas líneas, y en el marco de la 6ª Conferencia de Amigos de la Industria, celebrada en París, 18 países europeos se han sumado a una declaración conjunta para incrementar el peso de Europa en el sector industrial.

Este documento establece como objetivos:

- Identificar sectores industriales estratégicos, priorizando los que permitan aumentar la competitividad, luchar contra el cambio climático y favorecer el desarrollo tecnológico. Entre los sectores prioritarios se incluirían las baterías eléctricas, vehículos conectados, semiconductores, ciberseguridad, supercomputadoras, robótica, procesos industriales con bajo contenido de carbono, renovación y construcción de edificios con energía neta nulas.
- Movilizar las políticas europeas, tanto financieras como regulatorias, que contribuyen a la competitividad industrial y desarrollar planes de acción específicos en cada una de las cadenas de valor estratégicas identificadas.
- Reforzar el papel del Consejo de Competitividad para convertirlo en un verdadero órgano transversal dedicado a dirigir las políticas europeas.

Más relevante ha sido el pacto suscrito en la misma fecha por los gobiernos alemán y francés, que concreta estos buenos deseos en un compromiso de aumentar su cooperación industrial en tres áreas clave: Producción de baterías en Europa, innovación disruptiva e inteligencia artificial.

Una vez más, se ha escenificado una Europa de dos velocidades que en nada ayuda a la credibilidad del proyecto europeo. Una estrategia que refuerce el eje de la industria en el Norte de Europa y no equilibre su desarrollo en el Sur, no es suficiente.

La brecha entre Norte y Sur, y entre Centro y Periferia de Europa, debe ser progresivamente reducida. Los fondos FEDER que fueron fundamentales en la primera etapa de la construcción europea y que permitieron el desarrollo de infraestructuras físicas, ahora deben orientarse hacia las infraestructuras de conocimiento y la nueva industria del conocimiento.

De manera similar, en el ámbito de innovación, la estrategia “Regional Innovation Strategy for Smart Specialization” (RIS3) ha sido uno de los ejes centrales de los últimos años en la Unión Europea. Una vez más, el fondo de las políticas europeas se centran en la eficacia, en ordenar, en racionalizar. Sin duda objetivos válidos, pero que difícilmente pueden conectar con las emociones y movilizar auténticamente a los territorios europeos en un propósito común.

Si queremos realmente conseguir un impulso renovado a las políticas industriales y de innovación, es preciso un enfoque orientado a retos que tengan esa capacidad de ilusionar. En este contexto, la propuesta de orientar la innovación a misiones específicas (Mission Oriented Research and Innovation in the European Union: a problem solving approach to fuel innovation-led growth, Mariana Mazzucatto, Febrero 2018), supone una alternativa viable para reorientar las políticas de Innovación en Europa.

Las misiones deben cumplir cinco objetivos:

que sean audaces y tengan valor social;

que tengan objetivos concretos, para saber cuándo se han alcanzado;

que impliquen investigación, innovación y preparación tecnológica en un plazo determinado;

que fomenten colaboraciones entre sectores, entre participantes y entre disciplinas,

y que permitan múltiples soluciones distintas y desde la base.

Estas estrategias basadas en misiones pueden catalizar las expectativas y las inversiones en diversos agentes, públicos y privados, y así equilibrar unas economías demasiado dependientes de áreas concretas y permitir inversiones que, en caso contrario, no se harían.

La misión puede ser también una oportunidad para vincular la estrategia industrial a la política de innovación y fomentar una política industrial que, en lugar de “quedarse con los ganadores”, dé la bienvenida a cualquiera que esté dispuesto a asumir riesgos y a invertir a largo plazo para resolver los problemas de la sociedad.

La política de innovación basada en misiones no es un terreno desconocido. Existe una gran experiencia acumulada durante muchas décadas que puede ayudarnos a crear un marco de trabajo más coherente entre sectores, instituciones y Estados. Al controlar y orientar el poder de la investigación y la innovación,

las misiones estimulan la actividad económica y el crecimiento y, además, pueden ayudar a resolver los problemas más complejos de nuestro tiempo.

Pero es fundamental que estas políticas se planteen con una lógica de colaboración entre las regiones industriales del norte y el sur de Europa. Se están consolidando los polos de conocimiento global avanzado, en torno a un número selecto de "hubs" en el mundo en los que el nivel de gasto en I+D está en niveles entre el 3 y el 5% sobre el PIB, que permite sostener investigación puntera en Universidades y Centros de Investigación líderes en sus ámbitos de conocimiento, que a su vez permiten el desarrollo de una nueva industria.

El talento global se desplaza hacia estos polos, tanto por las oportunidades profesionales, como por constituir lugares atractivos para la residencia por los niveles de renta per cápita elevados, calidad de las infraestructuras, etc... En coherencia, las multinacionales deciden desplazar sus inversiones en centros de I+D e industria avanzada hacia estos polos.

Es preciso que Europa trace el mapa de estos polos, y apueste con decisión por ellos. En Euskadi nos va mucho en ello...

## **ANEXO I.**

**“Zenbait ekarpen Europaren etorkizunari buruzko eztabaidari:  
Europa federal eta sozial baterantz”**





# ANEXO I.

## Zenbait ekarpen Europaren etorkizunari buruzko eztabaidari: Europa federal eta sozial baterantz

### *Euskal Mugimenduaren Euskal Kontseilua /Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EuroBasque)*

#### **Egikaritze-laburpena**

- a. 2017aren hasieran, Europar Batasuneko erakundeek eztabaida bat ireki zuten Europaren etorkizunari buruz, eta estatu, herri, eskualde eta gizarte zibil guztiak gonbidatu zituzten parte hartzera. Eskaera hari erantzunez, Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluak Europaren etorkizunari buruzko gogoeta-prozesu bat hasi zuen, irekia eta parte-hartzailea, amaieran eztabaidari egindako ekarpenak dokumentu propio batean idazteko asmoz<sup>1</sup>. Hona dakargun testu horren oinarrian, hitzaldi bat dago, eta, gero, Zuzendaritza Batzordearen, Europako integrazioan adituak diren pertsonen, Eurobasqueko Batzorde Nagusiko kideen, gazteen eta gizarte zibileko zenbait elkarteren ekarpenekin osatu da.
- b. Gogoeta zabal horren ondoren, Eurobasqueren ondorioa zera da: Europa inoiz baino beharrezkoagoa da, eta ezinbestekoa da Europako integrazio politikoaren prozesua sendotzea, betiere kontuan hartuz integrazio-eredua eta haren diseinu instituzionalaren elementu batzuk berrikusi, osatu eta hobetu behar liratekeela. Zehazki, aipagarria da zein beharrezkoa den haren dimentsio soziala sendotzea –Europako solidaritatea garatuz eta indartuz– eta haren bokazio federala indartzea, eredu politiko demokratikoago eta eraginkorrago baterantz aurrera egiteko. Eredu horretan, hain zuzen, erabakiak Europa mailan zein eskualde mailan hartzea indartu behar da, eta nazionalitate konstituzionalak eta legegintza-eskumenak dituzten eskualdeak ere gobernantza-ereduan sartu.
- c. Eurobasque Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluak kezka handiz bizi izan zuen Europar Kontseiluaren eta Britainia Handiko gobernuaren arteko negoziazioa 2016ko otsailaren 18an eta 19an. Azkenean, Erresuma Baturako erregimen berri bat onartu zen Europar Batasunean, betiere Britainia Handian erreferendum bat egin eta EBn geratzea aukeratuko balute.
- d. Britainia Handiko erreferendumaren emaitza albiste txartzat jo arren (ondorio larriak ekarriko baitzkie uharteetako zein Europako gainerako herritarrei), Eurobasque pozik dago Britainia Handiaren estatus berriari dagokion akordioa ez delako indarrean jarri, batez ere akordio horretan onartzen delako estatu kide batek ez duela zertan konpromisorik izan Europar Batasunarekin; izan ere, Europako herrien artean gero eta batasun estuagoa izatea sustatzen du Europar Batasunak. Konpromiso hori ez da ordaindu beharrek bidesari bat, nahiz eta Brexitaren aldele askok horixe aldarrikatu zuten hauteskunde-kanpainan, baizik eta integrazio-prozesuaren giltzarria. 27 gobernuak eta Europar Batasuneko erakundeek honako hau jakinarazi zuten 2017ko martxoaren 25eko Erromako Adierazpenean: «Europaren batasuna behar bat da, baina baita guk askatasunez egindako aukera bat ere».
- e. Eurobasquek gogorarazi nahi du Europako integrazioari gaur egun ematen ari zaion bultzada berritzailea Europako Parlamentuaren eskutik etorri dela neurri handi batean, 1980ko hamarkadaren bigarren erdialdean gertatu zenaren antzera. Dokumentu hauen balioa azpimarratu nahi dugu: EBko gaur egungo sistema instituzionalaren bilakaera eta egokitzapen posibleei buruzko txosten-proiektua, 2016ko uztailaren 5ekoa; eta 2017ko otsailaren 16an onetsiriko hiru ebazpenak, bereziki EBren gaur egungo konfigurazio instituzionalaren aldaketa eta egokitzapen posibleei buruzkoa eta 2017ko apirilaren 5eko Erresuma Batuek EBtik bereiziko zela jakinarazi zuenetik herrialde horrekin egindako negoziazioei buruzkoa. Bestalde, aintzat hartzeko modukoak iruditzen zaizkigu Europako Batzordeak egindako lanak, batez ere Europaren etorkizunari buruzko liburu zuria eta gogoetarako dokumentuak.
- f. Eurobasquek uste du nahi eta behar dugun Europar beharrezkoa dela tratatuak sakonki erreformatzea. Horretarako, konbentzio bat egin behar litzateke, hainbat ordezkariarekin: estatuetak parlamentuen eta nazionalitate konstituzionalen ordezkariak, estatu-gobernuak, Europako Batzordea, Europako Parlamen-

tua, Batzorde Ekonomiko eta Soziala, eta Eskualdeetako Lantaldea. Era berean, eraginkortasunez irekia behar luke izan Europako herritarren eta gizarte zibilaren partaidetzara.

- g. Halaber, gure egiten dugu Europako Batzordeak «Europa nahieran» edo «Bi abiaturako Europa» ideiei egindako kritika, Europaren sorrerako espirituaren aurka doazelakoan. Estatu guztiek eremu guztietan politikak hautatzeko aukeraren ondorioz, arriskua dago Europar Batasuna koherentzia urriko, kudeaketa-arazo handiko eta herritarrei ia azaldu ezinezko entitate politiko bilakatzeko.
- h. Nolanahi ere, denok batera aurrera egiteko borondate politiko nahikorik ez badago, formularen bat bilatu beharko da hasierako proiektuari leial zaizkionek aukera izan dezaten «herrien arteko erkidego zabalago eta sakonago baten oinarriak indartzeko» eta «etorkizun partekatu bat gidatzeko gai diren erakundeak sendotzeko»<sup>2</sup>, Robert Schumanek 1950eko maiatzaren 9ko adierazpenean aipatu zuen Europako Federazioantza aurrera egiteko<sup>3</sup>. Alde horretatik, zehaztu behar litzateke horixe dela Europako integrazioaren azken helburua.
- i. Beharrezkoa da, bestalde, Europar Batasunak erabakiak hartzeko eta Europako politikak inplementatzeko dauzkan mekanismoak indartzea, gobernuartekotasuna mugatuz eta funtzionamendu instituzionala orekatuz; azken batean, erkidego-dimentsioa finkatuz, horixe baita integrazio-prozesuaren muina.
- j. Ez da ahaztu behar estatuak Europa mailako eta nazioarteko arazoak lantzeko eta konpontzeko zituzten muga ondorioz sortu zela Europar Batasuna. Estatuak ezin dute asmorik izan Europar Batasunaren kudeaketa eta kontrola monopolizatzen, horrek nabarmen mugatuko bailuke haren potentziala. Gainera, beharrezkoa da EB ikusgarriagoa izatea, herritarrek ideia erreal bat izan dezaten Europar Batasunaren, estatuaren eta gainerako gobernu-mailen ekintzei eta ardurei buruz.
- k. Gogoeta orokor horietatik abiatuz, hurrengo atalean, Europaren etorkizunari buruzko gaur egungo eztabaida aberasteko zenbait proposamen azalduko ditugu.

## **II. Eskumen berriak, Europako integrazioa handiagoa eta hobe izan dadin**

- 1. EBri gizarte-arloko eskumenak transferitzea, gaur egun bidegabeki dauzkanez harago, besterik gabe estatu kideen ekintza babesteko eta osatzeko. Zehazki, proposatzen da EBFren 153. artikulua aldatzea, EBri gaitasun juridikoa emateko lan-baldintzen, osasun- eta segurtasun-ingurunearen, segurtasun sozialaren eta babes sozialaren, eta bazterkeria sozialaren aurkako borrokaren arloetan, besteak beste. Eskumen berria oinarritzat harturik, proposatzen da Europako Gutxieneko Soldata sortzea, herrialde bakoitzeko bizitza-kostuaren arabera, baita gutxieneko sarrerak bermatzeko sistema bat ere, estatu- zein eskualde-mailakoan osagarri. Europako LGSaren ehuneko-tarte bat ezar liteke (adibidez, % 50 eta % 85 artekoa). Estatu edo eskualdeko legegile eskumendunak ezarriko luke. Politika sozialera bideraturiko gastuak ez lirateke kontuan hartu behar defizita eta zorra kalkulatzeko orduan.
- 2. Beharrezkoa da Europaren etorkizunari buruzko eztabaidan gazteak aintzat hartzea. Haien parte-hartze demokratikoa sustatzeko, proposatzen da 16 urtetik gorako pertsona guztiek botorako eskubidea izatea 2019ko Europako Parlamenturako hauteskundeetan.
- 3. Tratatueta jasotzea Europako Parlamentuak Batzordearen presidentea aukeratzeko duela alderdiek Europako hauteskundeetan aurkezturiko hautagaien artean. Herritarren botoaren eta Batzordearen presidentearen hautaketaren arteko lotura zuzenari esker, hobeki ulertuko litzateke Europar Batasunaren sistema politiko ulertezina, eta herritarrak erakundeetara hurbilduko lirateke.
- 4. Europako Batzordearen naziokako osaera aldatzea eta osaera arrazionalago eta eraginkorrago baten alde egitea: komisario gutxiago izango lirateke, eta bertan behera geratzeko litzateke estatu bakoitzak postu bat izan behar duela dioen printzipioa. Bestalde, errotazio- edo konpentsazio-sistema baten bidez, desbideratze nazionalak saihestuko lirateke komisarioak hautatzeko orduan.

5. Herritarrek legeak egiteko ekimena izatea. EBren 11.4 artikulua zera ezartzen du: «Europar Batasuneko milioi bat herritarrek gutxienez (estatu kide kopuru handi bateko herritarrek) aukera izango dute ekimena hartzeko eta atribuzioen esparruan Europako Batzordeari eskatzeko proposamen egoki bat aurkez dezan herritarren ustez Europar Batasunaren egintza juridiko bat behar duten gaiei buruz, tratatuen aplikazioaren helburuak bete daitezten CKontuan hartuz xedapen horrek oso harrera ona izan duela herritarren artean eta Europar Batasunaren legitimitatean aurrera egiteko aukera ematen duela, baina ez dela nahikoa garatu herritarren ekimenek merezi duten eragina izan dezaten politikaren eta legeen esparruetan, proposatzen da Batzordeak betekizun zorrotzagoak izatea herritarren eskaerak arbuiatzeko orduan. Zehazki, proposatzen da Europako Parlamentuak aztertu eta baliozkotu ditzala eskaerak arbuiatzeko azalpenak. Europako Parlamentuak uste badu azalpenok ez daudela behar bezala egiaztatuta, kontuak eskatuko dizkio Batzordeari, eta eskaeraren bideragarritasuna aztertzeko batzorde egokiago batean eztabaidatuko da gaia.
6. EBko zerga-harmonizazioaren testuinguruan, EBFTko 113. eta 115. artikuluetan aurreikusitako lege-prozedura berezia eta Kontseiluaren ahobatezotasuna aldatzea eta haien ordeztzea Europako Batzordearen lege-prozedura arrunta ezartzea. Era horretan, zerga-harmonizaziorako zuzentarauak onartzea erraztuko litzateke; esate baterako, sozietate-zergaren gutxieneko eta gehieneko interes-tasak ezarri gero, dumping fiskala desagertuko litzateke.
7. Europar Batasunaren aurrekontua eta baliabide propioak handitzea. Beste neurri batzuen artean, proposatzen da tarifa komun bat ezartzea finantza-transakzioetarako eta kutsatzen duten inportazio-enpresei zerga bat ezartzea EBren mugan.
8. Tratatuaren txertatzea Europar Batasunaren zuzenbidearen lehentasuna eta eragin zuzena estatuen zuzenbidearen gainetik daudela, EBren botere eta politiken barruan. Beharrezkoa da tratatu konstituziogilean ezarritakoa berreskuratzea, Lisboako Tratatuari atxikitako adierazpena ez baita nahikoa. Izan ere, Robert Schumanen 1950eko maiatzaren 9ko adierazpenaz geroztik, horixe da eskumenak lagatzeko printzipioaren –zeina oinarritzkoa baita Europaren osakeran– interpretazio koherentea.

### **III. Aurrera egiteko beste esparru posible batzuk**

1. Pausoak ematea iheslarien krisi humanitarioa Europa mailan kudeatzeko politika bateratu bat lortze aldera
2. Mekanismobateratzea, estatu kideek eta EBk partekaturiko eskumen baten bidez, Europar Batasunak Europar herritartasuna eman diezaien estatu kideez kanpoko herritarrei, baldintza eta suposizio jakin batzuen mende. Iheslari eta erbesteratuei dagokienez, Europar Batasunaren ordezkariak osatuko litzukete estatuak herritarrei Batasunetik kanpo emandako zerbitzuak, eta Europar Batasuna has liteke estatuak politikara eraginkor, autonomo eta koordinatu bat garatzen. Horretan aurrera egiteko neurri iragankor bat izan liteke Europako txartel berdea sortzea, Europako Batzordeak kudeatuta.
3. Hiru estatu eta hiru hizkuntzatan baino gehiagotan jarduten duten komunikabideen sorrera sendotzeko neurriak, Europa mailako iritzirik publikoa sendotu dadin.
4. Nahita ezko ikasketak egin bitartean, Europako ikasle guztiak aukera izan behar lukete gutxienez sei hilabeteko egonaldi bat egiteko Europar Batasuneko beste herrialde batean. Horretarako, EBk baliabideak mobilizatu behar litzuke halako ekimenak finantzatzeko, batez ere baliabide gutxi dituzten familientzako beka-sistema baten bidez.
5. Sustatu eta erraztu behar litzateke, baita EBk finantzaturiko diru-laguntzak eman ere, estatu kide guztietan Europako hizkuntzak ikastea (urgentziaz, estatu eta eskualde bakoitzeko hizkuntza ofizialak, eta, apurka-apurka, gainerako hizkuntza guztiak, Europar Batasuneko kultura-ondare komun onena eratzten duten heinean).
6. Europako unibertsitate publikoak sortzea, estatu kide guztietan egoitzak eta campusak ipinita eta EBren baliabide propioekin finantzatuta. Haren helburua zera litzateke: unibertsitate-sistema nazionalak osatzea

eta Europako eta munduko unibertsitate-praktika onenak biltzea, bai maila akademikoan eta ikerketa mailan, bai antolaketaren eta barne funtzionamenduaren mailan. Hala, Europako unibertsitate- eta ekoizpen-sistema osoaren berrikuntzaren bultzatzaile eta eredu nagusia izango litzateke. Hasteko, gradu eta graduondoko berritzaileak ezar litezke azaleratzen ari diren arloetan eta diziplinez haraindikoetan, betiere Europarentzat interes komunekoak badira.

7. Europako Batzordeak txosten bat egingo du gutxieneko curriculum bat ezartzeko estatu kideetako hezkuntza- eta eskualde-sistemetan, helburua izanik europar guztiok ezagutzea zer harreman komun izan ditugun historian zehar, ekialdearen eta mendebaldearen, iparraldearen eta hegoaldearen arteko ezezagutza eta errezeloak gainditzeko, kontzienteak izan gaitzen zein garrantzitsua den Europako esparrua munduko esparruaren barnean. Europaren historia ireki eta kritiko bat, gure historiaren konplexutasuna agerian jartzen duena, mekanismo egokia izango da historia partzialak eta desbideratzeak gainditzeko. Izan ere, halakoek garrantzi handia izan dute Europako herritarrak muga mentalen arabera banatzeko orduan.
8. Europako Batzordeak txosten bat egingo du jaiotze-tasa baxuaren arazoari buruz, neurri eta proposamenak eginez. Izan ere, arazo larria eta konplexua da Europan, eta beharrezkoa da eztabaida eta irtenbide komunak aplikatzea, gutxienez alderdi batzuetan.

#### **IV. Eskualde eta nazionalitateek Europar Batasunean duten paperari buruzko gogoeta eta proposamenak**

Europaren etorkizunari buruzko proposamenak biltzen dituzten dokumentuetan, nabarmen ahaztuta geratu ohi dira eskualdeen garapena, subsidiarotasun-printzipioa eta estatus kanpoko eragile politikoen parte-hartzea. Are, 2017ko otsailaren 16ko Europako Parlamentuko ebazpenean, bi erreferentzia besterik ez da egiten eskualdeei buruz, nahiz beste alderdi batzuk xeheki azalduta dauden:

«AF. Kontuan izanik Europako Batzorde Ekonomiko eta Sozialaren eta Eskualdeetako Lantaldearen funtzioak babestu egin behar direla, hau da, gizarte zibileko erakundeen ordezkari instituzionalak eta eskualde-mailako eta tokiko eragileak diren heinean; izan ere, haien iritziek legeak egiteko eta politikak formulatzeko prozesuen legitimitate demokratikoa areagotzen laguntzen dute. AG. Kontuan izanik Europar Batasuneko eskualde-mailako eta tokiko gobernu gehienek sistematikoki adierazi dutela, Eskualdeetako Lantaldearen bitartez, Europar Batasun integratuagoa eta gobernantza eraginkorreak nahi luketela.

- a. Eurobasque ohartua da gai hori ez dagoela Europar Batasuneko erakundeen eztabaida ofizialean, eta gutxiegiztat jotzen du eskualdeek Europako gobernantzan duten zereginari eta etorkizunari buruz Europako Parlamentuaren dokumentu horretan esaten dena.
  - b. Egia da eskualdeek eta tokiko botereek badutela konpromisoa Europa batuago batekin eta beharrezkoa dela gaur egungo gobernantza hobetzea eraginkorragoa izan dadin. Baina, horretarako, ez da nahikoa haren funtzioak babestea eta haren zeregina iritziak ematera mugatzea.
  - c. Bestalde, tratatuak behin baino gehiagotan aldatu badira ere Eskualdeetako Lantaldea sortu zenetik, EBko eskualdeen kontua ez da konpondu, eta, are, gaur egun Europaren etorkizunari buruzko eztabaidaz sortzen diren dokumentuetan ikusten denez, agendan ere ez dute sartzen.
  - d. Eurobasque kezkatuta dago egoera horren aurrean, eta zenbait proposamen landu ditu gaiari buruzko gogoeta bultzatzeko:
1. Abiapuntu gisa, asmoa ez da eskualde eta nazionalitate batzuen arazoen Europar Batasun osoaren gobernantza baldintzatzea, hori ere legitimoa izan arren.
  2. Hala eta guztiz ere, badirudi beharrezkoa dela Europar Batasuneko egoera aintzat hartzea eta malgutasun-printzipio bat txertatzea tratatuetan, gobernantza orokorrerako sisteman elementu diferentzialak ere

- sar daitezzen. Era horretan, estatu konposatu edo federalek parte-hartzeari begira dauzkaten premiak beteko lirateke, baldin eta estatu batean beharrezkoa bada horri buruzko behin-behineko barne-akordio bat inplementatzea. Agerikoa da ez dela erraza oreka lortzea batasunaren eta dibertsitatearekiko errespetuaren artea, biak beharrezkoak izanik ere. Nolanahi ere, horixe da, izan, Europar Batasunaren goiburua. Zailtasuna ezin da aitzakia bat izan erronkari ez aurre egiteko.
3. Beharrezkoa da eskualdeek –bereziki legegintza-eskumena duten parlamentuak dituzten eskualde eta nazionalitate konstituzionalak, herritarrek aukeratuak diren heinean– eraginkortasun handiagoz parte hartzea EBko bizi-tza politikoaren funtzionamenduan. Izan ere, era horretan, Europa hurbilago legoke halako eskualdeetako herritarrengandik, eta hobeki antolatuko litzateke Europaren konplexutasun politikoa. Horretaz gainera, EBk legitimitate handiagoa izango luke.
  4. Europako Batzordeak txosten bat prestatuko du legegintza-eskumenak dituzten eskualdeak eta nazionalitate konstituzionalak identifikatzeko, baita haien eskumen eta botereak zehazteko ere; era horretan, eskualdeen mapa bat osatuko da, eztabaidarako oinarri izan dadin.
  5. Europako Batzordeak proposamen bat egingo du, formula zehatz batzuk aplikatuz, legegintza-eskumenak dituzten eskualdeen funtzio politikoa sendotzeko, bereziki sistema konstituzionaletan aintzatetsitako nazionalitateena. Era horretan, Europar Batasunaren legitimitatea hobetuko da, estatuaren artean bidegabekeria konparatiborik egin gabe eta Batasunaren legegintza-prozesuan eta erabakiak hartzeko prozesuan oztoporik jarri gabe.
  6. Erakunde arteko lantalde bat sortuko da (Eskualdeetako Lantaldeak ere parte hartuko du), eztabaidatzeko ea politikoki nola egokitu behar diren legegintza-botereak dituzten eskualde konstituzionalak eta nazionalitate konstituzionalak EBren sistema politiko eta legegilean.
  7. Nazionalitate konstituzionalak. Nazionalitate konstituzionalek konstituzio propioa edo autonomia-estatutu bat izaten dute, estatuaren barnean hitzartua eta estatuaren konstituzioan onartua. Horrenbestez, esparru politiko propioa dute, eta haien parlamentuaren gehiengoa estatuko parlamentuaz bestelakoa izan daiteke. EAlegia, garrantzi handiko erabakietan (adibidez, EBren tratatuak aldatzea), halako nazionalitateek ordezkaritza izan behar lukete aldatzea eztabaidatzen den konbentzioan. Funtzionamendurako adostendiren printzipioen arabera, azter liteke ea botorako eskubiderik izan behar luketen edo ea zer mekanismo ezartzen diren parte-hartzerako, baina zail suertatzen da ukatzea eztabaidetan parte hartzea eta beren ekarpenak zuzenean egitea. Gainera, nazionalitate konstituzionalak gutxi izanik, proposamena bideragarria litzateke. Areago, arrazoi politiko eta legitimoetan oinarrituta, iraganean ere eman izan da horretarako aukera. Hala, tratatu konstituziogilea landu zuen konbentzioan, juridikoki Europar Batasuneko kide ez ziren zenbait estatuk parte hartu zuten; horrenbestez, orain ere posible litzateke estaturik ez duten baina esparru politiko diferentzialak dituzten eta beren sistema konstituzionaletan onartuak diren nazionalitateak ere kontuan hartzea. Europako lege-esparru berrian, haien eskumen eta botereak ere aldatuko lirateke.
  8. Bereziki garrantzitsua da Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako (EAEn) eta Nafarroako Foru Komunitateko foru-ogasunei dagokiena. Izan ere, autoritate eskumendunak diren heinean, aukera izan behar lukete Ekonomia eta Finantza Kontseiluaren (ECOFIN) esparruan zerga-sistemari eta halakoei buruz harturiko erabakietan parte hartzeko. Horretarako, beharrezkoa da estatuaren barne-akordio bat izatea eta ECOFINen araudia aldatzea.
  9. Ildo horretan, erakunde politikook Europar Batasunarekin loturiko nazionalitate-estatutu bat izan lezaketek, betiere dagokion estatu kidea ados badago, eta katalogo bat adostu behar litzateke eskubideak eta betebeharrak zehaztuz. Ideia hori Alain Lamassourenen aspaldiko proposamen batean oinarrituta dago; gaur egun ia ahaztua dagoen arren, bere garaian jende eta erakunde askok onetsi zuen, eta, gutxienez, esan liteke badela aztertu beharreko ideia interesgarri bat.
  10. Gainera, eskualde-mailako parlamentu kopurua txikia denez, bideragarria litzateke ideia hori EBko erakundearen lanetan txertatzea eta erlazionatzea modu eraginkorrago batean, bai informaziorako sarbideari dagokionez, bai parte-hartze eraginkorrari dagokionez, Parlamentuko, Batzordeko

eta Kontseiluko batzordeetan (Europako Parlamentuaren ebazpenean planteatzen den eskema instituzionalen), betiere eskumenak errespetatuz.

11. Europar Kontseiluaren gaur egungo prozeduraren eta boto-sistemaren arabera, praktikan, estatu bateko eskualde guztiek jarrera bakarra adostu behar dute, dagozkien eskumenen esparruan, eta jarrera horixe bozkatzuko du haien gobernu zentralak. Halakorik posible ez denean, gobernuak berak erabakitzen du zer jarrera hartu, nahiz berez ez izan eskumen hori dagozkion organo konstituzionala.

Arazo praktikoa horren aurrean, beharrezkoa da beste aukera batzuk aztertzea, halako eskualde politikoen parte-hartzea eraginkorra izan dadin. Kontuan hartu behar litzateke, halaber, gobernu zentralak bere botoak bi aukeratan edo gehiagotan banatzeko aukera. Kontseiluan eztabaidatzen diren gaiak, definizioz, Europari buruzkoak izaten dira, edo Europako dimentsioak eraginkortasun-gehigarri bat dakar; hori dela eta, estatukako botoa funtzionala da, baina horrek ez dakar eskualde-mailako subjektu politikoek beste jarrera bat hartzea *Europari buruzko* eztabaida batean beren interes edo egitura ekonomiko eta sozialen partikularren arabera.

Botoa banatzeko aukera hori zabalik izatea (27 boto dagozkion estatu batek aldeko 21 boto eta aurkako 6 eman litzake, beraren eskualdeetan zer erabakitzen den) oso lagungarria litzateke zenbait estaturen arazo zail horri barne-irtenbideak emateko. Gainera, Europar Batasunaren legitimitatea sendotuko litzateke, gobernu-maila bakoitzaren erantzukizuna eta kontu-ematea ikusgarriagoa izango litzateke, eta Europako eztabaidak eskualdeetako herritarrentzat interesgarriagoak izatea lekarke.

12. Alde horretatik, arrazoizkoa da eskatzea halako estatu azpiko maila politikorik ez duten estatuak malgutasuna izatea araudietan, autoritate konstituzional eskumendunek parte-hartze erreala izan dezaten, demokratikoki aukeratuak izan diren heinean halako politikak kudeatzeko. Europako Batzordeak proposamen zehatzak egin behar litzuke gaur egungo gobernantza instituzionalak garatu duen gobernuartekotasunaren ondoriozko defizit demokratikoa zuzentzeko, dagozkion estatu eta eskualdeekin lankidetzan eta gainerako estatuen ikuspegiak kontuan hartuta.
13. Europar Batasunak, bere etorkizun instituzionalaz gogoeta egiten ari den une honetan, inteligentziaz eta malgutasunez jokatu behar du, estatu kideetako aniztasun politikoa eraginkortasunez egokitu dadin eta parte har dezan Europako gobernantzan.
14. Subsidiarotasun-printzipioan oinarrituta, estatuaz azpiko barrutiak sortu behar lirateke Europako hauteskundeetan, estatu deszentralizatu edo konposatuetan, Europa hurbilago egon dadin lege-eskumenak dituzten eskualdeetatik eta nazionalitateetatik. Era horretan, herritarrak Europarekiko eta are sistema instituzionalarekiko axolagabe sentitzeko arriskua saihestuko litzateke.

## **V. Euskal erakundeei begirako beste proposamen batzuk**

1. Eurobasquek ontzat jotzen du Eusko Jaurlaritzak «Europaren etorkizunari buruzko ikuspegia» dokumentua idazteko ekimena hartzea, eta nahi luke Eusko Legebiltzarrak eta foru- eta udal-erakundeek ere parte hartzea Europaren etorkizunari buruzko eztabaidan, bereziki kontuan hartuz Europako Parlamentuak 2017ko otsailaren 16an emandako ebazpena, EBren gaur egungo konfigurazio instituzionalaren aldaketa eta egokitzapen posiblei buruzkoa.
2. Dokumentu horretan esaten denaren ildoan, Eusko Legebiltzarrari proposatzen diogu azter dezala ea badagoen aukerarik Euskadin bizi diren europar herritarrek Euskadiko hauteskundeetan botoa emateko (eta aukeratuak izateko), Europako hauteskundeetan eta udal hauteskundeetan bezala. Gauza bera foru-hauteskundeetara dagokienez. Aztertu behar litzateke nola bideratu antzeko eskakizun bat Diputatuen Kongresuan eta Senatuan ere, europar herritarrek aukera izan dezaten Gorte Nagusietako hauteskundeetan ere botoa emateko eta hautatuak izateko.
3. Eusko Jaurlaritzari proposatzen diogu osoko bilkura monografiko bat egin dezala Europako integrazioak euskal autogobernuan izan duen eraginari eta Europaren etorkizunaren eztabaidari buruz. Halaber,

bilatu ditzala Eusko Jaurlaritzako diputatu hautetsien arteko elkarriketarako eta adostasunak lortzeko mekanismoak.

4. Eusko Jaurlaritzari proposatzen diogu osoko bilkura monografiko bat egin dezala Europan sartzeak euskal autogobernuan izan duen eraginari buruz. Europar Batasunaren eskumenen zerrendak abiapuntu gisa balio behar luke euskal agintariak Europar Batasunean parte hartzeko eta kontrol demokratikoa aplikatzeko mekanismoak izan ditzaten.
5. Gogoratu behar da Europar Batasunaren esparrua garrantzitsua dela euskal autogobernuarentzat; hala, gomendatzen dugu hori behar bezala kontuan izatea estatus politikoa gaurkotzeko lan parlamentarioetan. Horrek, bestalde, Europako integrazioari ikusgarritasuna emango lioke euskal herritarren aurrean.
6. Eusko Jaurlaritzari proposatzen diogu susta dezala estatu-izaerarik ez duten parlamentuetako presidentek dokumentu bat idaztea eta sinatzea Europako integrazio-prozesua babestuz eta nahi dugun Europari buruzko ikuspegia aurkeztuz.
7. Euskal herritarrek Europako hizkuntzak ikastea sustatu behar da. Alde horretatik, gomendatzen da film eta programen jatorrizko bertsiio azpiztitulatuak ematea.

*1 2017ko uztailaren 13an, Eurobasque Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluak bilera bat egin zuen, Donostian, eta han adostu zuen «Eurobasqueren akordioa Europako Parlamentuak 2017ko otsailaren 16an Europaren etorkizunaz emandako ebazpenaren kariatara, EBren gaur egungo konfigurazio instituzionalaren aldaketa eta egokitzapen posibleei buruzkoa» (2014/2248 Ebazpena (INI)). Ebazpen hori Eurobasqueren gogoetaren abiapuntutzat hartu zen, Europaren etorkizunari buruzko eztabaidaren eta Europako Batzarraren 70. urteurrenaren esparruan (1948ko maiatzean egin zen batzarra, Hagan).*

*2 «Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé» (Ikatzaren eta Altzairuaren Europako Erkidegoa Eratzeko Tratatu, 1951eko apirilaren 18koa. Letra etzana gurea da).*

*3 «La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin des régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes» (Letra etzana gurea da). (cursivas añadidas).*









**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**



**EUSKO LEGEBILTZARRA**  
**PARLAMENTO VASCO**



Arabako Foru Aldundia  
Diputación Foral de Álava

 **Bizkaia**  
*foru aldundia*  
*diputación foral*



Gipuzkoako  
Foru Aldundia

## **EuroBasque**

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

[www.eurobasque.eus](http://www.eurobasque.eus)