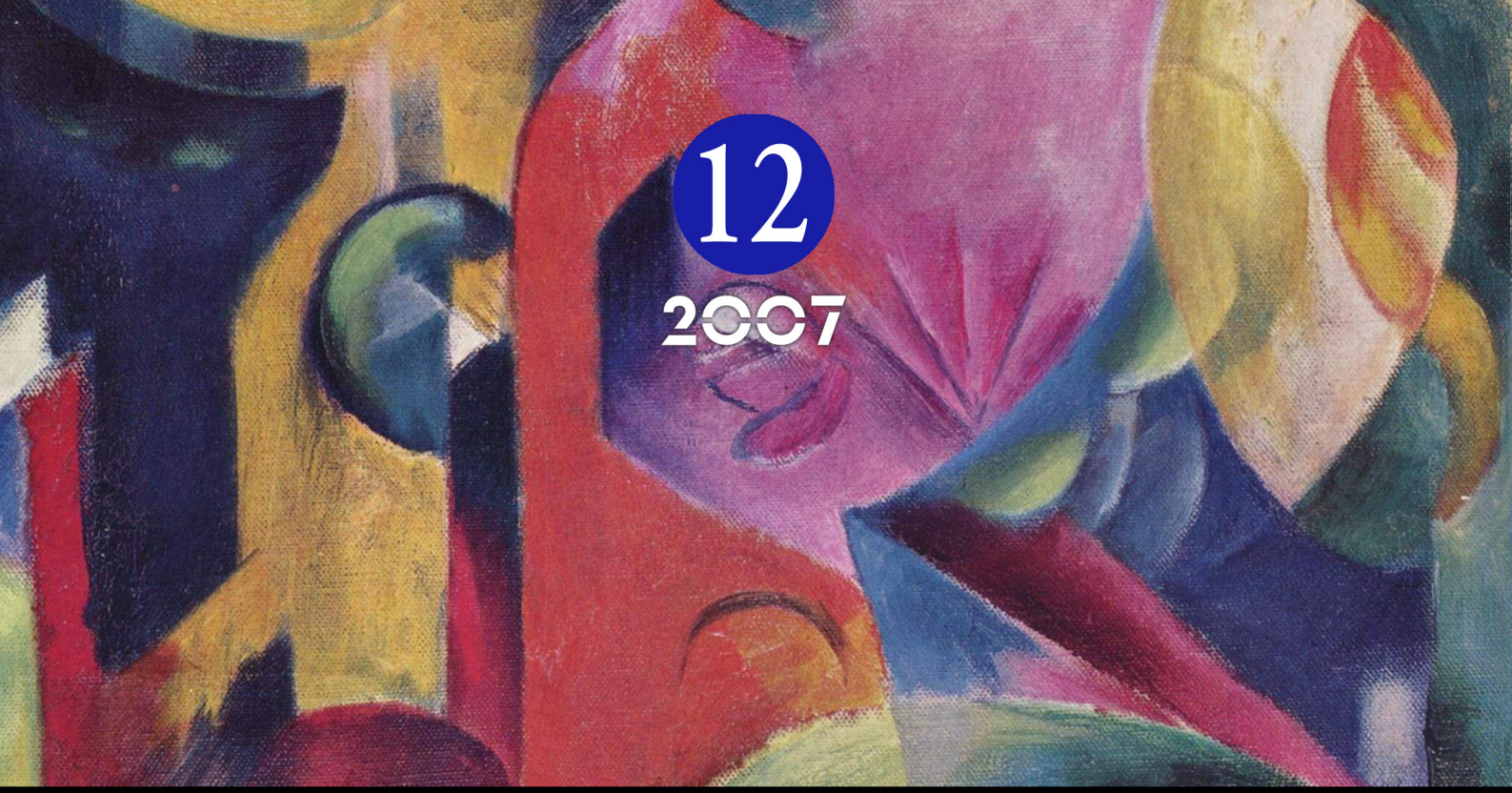


12

2007

MEDITERRANEO ECONOMICO

COLECCION ESTUDIOS SOCIOECONOMICOS

# EUROPA EN LA ENCRUCIJADA

Coordinador: Josep Borrell Fontelles

FUNDACIÓN cajamar

MEDITERRANEO ECONOMICO

# Europa en la encrucijada

Coordinador: Josep Borrell Fontelles

FUNDACIÓN cajamar

MEDITERRANEO ECONOMICO

**Director**
Jerónimo Molina Herrera

**Consejo Asesor**
Juan del Águila Molina
Joaquín Aurioles Martín
Horacio Capel
Francisco Ferraro García
Jose María García Álvarez-Coque
Jordi Nadal Oller
Antonio Pérez Lao
Manuel Pimentel Siles

**Coordinador**
Josep Borrell Fontelles

**Consejo de Redacción**
Rodolfo Caparrós Lorenzo
Francisco Joaquín Cortés García
Roberto García Torrente
Abel Lacalle Marcos
Antonio Parejo Barranco
Andrés Sánchez Picón

---

**Europa en la encrucijada**

© de la edición: CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito
© del texto: Autores

**Edita:** CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito
**Producido por:** Fundación Cajamar
www.fundacioncajamar.es
**Diseño y maquetación:** Francisco J. Fernández
**Imprime:** Escobar Impresores, S.L. El Ejido (Almería)
**ISBN-13:** 978-84-95531-39-1
**ISSN:** 1698-3726
**Depósito legal:** AL - 2993 - 2007
**Fecha de publicación:** Diciembre 2007

---

Cajamar no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.
© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

MEDITERRANEO ECONOMICO

# Índice

PRESENTACIÓN ..... 9
*Jerónimo Molina Herrera*

DE ROMA A LISBOA, 50 AÑOS DE EUROPA ..... 11
*Josep Borrell Fontelles*

**I. VISIONES DE EUROPA**

VUELTA A LOS ORÍGENES ..... 23
*Jacques Delors*

ESPAÑA Y EL FUTURO DE EUROPA ..... 33
*Alberto Navarro*

HAGAMOS DE EUROPA UN ACTOR GLOBAL ..... 45
*Catherine Colonna*

UNA VISIÓN DESDE LONDRES ..... 55
*Geoff Hoon*

EUROPA: ¿EN QUÉ DIRECCIÓN? ..... 65
*Yves Mény*

**II. EL INTENTO CONSTITUCIONAL: CAUSAS Y SOLUCIONES DE LA CRISIS**

EL PROCESO CONSTITUYENTE ABIERTO Y EL TRATADO DE REFORMA ..... 81
*Enrique Barón Crespo*

BUSCANDO UNA SALIDA DEL LABERINTO. CÓMO RESOLVER LA CRISIS CONSTITUCIONAL DE LA UE ..... 107
*Richard Corbett*

EL DILEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO ..... 115
*Andrew Duff*

¿CÓMO RELANZAR EUROPA? ..... 133
*Alain Lamassoure*

EL FUTURO DE EUROPA. SACANDO A EUROPA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL ..... 147
*Jo Leinen y Jan Kreutz*

EL FUTURO DE TODOS ..... 161
*Iñigo Méndez de Vigo*

LA UE EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE EL RECHAZO AL TRATADO CONSTITUCIONAL Y A LAS AMPLIACIONES .... 173
*Araceli Mangas Martín*

## III. NUEVOS DESAFÍOS, NUEVAS POLÍTICAS EUROPEAS

La Política de Migración de la UE:
del Programa de La Haya a los importantes logros actuales ..... 191
*Franco Frattini*

Energía para un mundo cambiante: la nueva Política Energética europea ..... 201
*Andris Pielbags*

Hacia un nuevo paradigma energético: Europa debe dar ejemplo ..... 209
*Claude Turmes*

## IV. LA CUESTIÓN TURCA Y LOS LÍMITES DE EUROPA

La Unión Europea entre Ampliación y Profundización ..... 233
*Adrian Severin*

Turquía en la encrucijada. Turquía: entre Europa, el laicismo y el islam ..... 243
*Joost Lagendijk*

¿Necesita Europa fronteras? ..... 255
*José Ignacio Torreblanca*

## V. LA EUROPA DEL EURO

Balance de la Unión Económica y Monetaria ..... 275
*Joaquín Almunia*

Los primeros nueve años de Política Monetaria Única ..... 297
*José Manuel González-Páramo*

50 años después del Tratado de Roma el Planeta no está en venta: ¡salvémoslo! ..... 323
*Pervenche Berès*

## VI. LA EUROPA SOCIAL

La Nueva Europa Social ..... 355
*Nyrup Rasmussen*

¿Hacia una "crisis de legitimidad del modelo económico y social europeo"? ..... 383
*Francis Wurtz*

La UE en su primer cincuentenario: una visión desde el movimiento sindical ..... 391
*Cándido Méndez*

¿Cómo está evolucionando la situación social de la Unión Europea? ..... 417
*Vicenç Navarro*

# Índice de autores


| | |
|---|---|
| *Joaquín Almunia* | Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Unión Europea. |
| *Enrique Barón Crespo* | Presidente de la Delegación Española del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo. |
| *Pervenche Berès* | Presidenta de la Comisión Económica y Monetaria del Parlamento Europeo. |
| *Josep Borrell Fontelles* | Presidente de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo. |
| *Catherine Colonna* | Ministra de Asuntos Europeos de Francia. |
| *Richard Corbett* | Portavoz de Asuntos Constitucionales del Grupo Socialista y del Partido Laborista Británico en el Parlamento Europeo. |
| *Jacques Delors* | Ex Presidente de la Comisión Europea. |
| *Andrew Duff* | Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. |
| *Franco Frattini* | Vicepresidente de la Comisión Europea. |
| *José Manuel González- Páramo* | Banco Central Europeo. |
| *Geoff Hoon* | Ex Ministro para Europa del Reino Unido. |
| *Jan Kreutz* | Asistente Parlamentario del eurodiputado Joe Leinen. |
| *Joost Lagendijk* | Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Turquía. |
| *Alain Lamassoure* | Eurodiputado. |
| *Jo Leinen* | Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. |
| *Araceli Mangas Martín* | Universidad de Salamanca. |
| *Cándido Méndez* | Secretario General de la UGT. |
| *Iñigo Méndez de Vigo* | Eurodiputado. |
| *Yves Mény* | Presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia. |
| *Alberto Navarro* | Secretario de Estado para la Unión Europea. |
| *Vicenç Navarro* | Universitat Pompeu Fabra-The Johns Hopkins University. |
| *Andris Pielbags* | Comisario de Energía de la Unión Europea. |
| *Nyrup Rasmussen* | Presidente del Partido Socialista Europeo. |
| *Adrian Severin* | Eurodiputado. |
| *José Ignacio Torreblanca* | European Council on Foreign Relations. |
| *Claude Turmes* | Eurodiputado. |
| *Francis Wurtz* | Eurodiputado. |

# PRESENTACIÓN

*Jerónimo Molina Herrera* *

En los seis años de publicación de la Colección de Estudios Mediterráneo Económico, hemos tratado múltiples situaciones de la actividad social y económica, todas ellas de temáticas muy abiertas, pero en alguna medida han estado relacionadas con nuestro mundo mediterráneo. Tanto en los de ámbito más sectorial, como en los de enfoques mas trasversales, siempre la observación ha buscado el punto de vista mediterráneo. No obstante, la perspectiva escogida nunca ha sido endogámica, en el sentido de interpretar los efectos de los fenómenos sobre nuestro espacio físico, sino que ha pretendido tener una visión más amplia, observando los fenómenos desde, y no para, el Mediterráneo.

En esta ocasión hemos abandonado muestro nidal para situarnos en el corazón de Europa, y debatir sobre uno de los temas más intensos y excitantes que tendremos la oportunidad de conocer a lo largo de nuestro propio ciclo vital: el proceso de creación de la Unión Europea.

El año 2007 era un buen momento para abordar una reflexión sobre la Unión. Ha sido un tiempo entre la frustrada Constitución Europea, abortada por la no ratificación de Francia y Holanda, y la nueva etapa abierta tras la Cumbre de Lisboa del pasado octubre. Tiempo, como muy bien ha señalada el coordinador de este libro, de incertidumbre. De ahí el certero titulo de la publicación: Europa en la encrucijada.

La bifurcación de caminos que se abre ante el futuro, plantea riesgos de contenidos y de tiempo, pero también nos informa de la larga senda recorrida para llegar a ella y de las innumerables barreras que se han superado en estos 50 años que van desde que se firmara el Tratado de Roma en 1957. Lo anterior también es una conmemoración que justifica nuestra dedicación editorial.

Mas allá de cual sea el punto de llegada, es evidente la gran transformación operada en Europa en estos años: moneda, aduanas, fronteras, políticas comunes han creado una situación de no retorno, que nos diferencia de nuestro pasado y ponen unas sólidas bases para seguir transitando en pos de la construcción europea.

Los retos son muchos y no exentos de dificultades: la Europa Social, los fenómenos migratorios, las fronteras de Europa, las desigualdades regionales, el papel de Europa en el mundo, y los más recurrentes de la cesión de competencias desde los actuales Estados nacionales y la necesidad de romper la brecha existente entre las la ciudadanía y la institución europea, son algunas de las cuestiones que se abordan en esta publicación monográfica.

1 Director de *Mediterráneo Económico*.

En su desarrollo, el formato de esta publicación es menos gregario que las formas académicas que mantenían los anteriores números de esta colección. Esto es así tanto por los contenidos como por los autores, en su mayoría políticos con altas responsabilidades en la UE, lo que aconsejaba un tratamiento más inmediato y directo, que nos permitiera tener una visión de primera mano de los principales actores del proceso europeo, que además son los responsables de discernir entre la maraña de caminos que conforman la actual encrucijada. La diversidad de puntos de vista y de enfoques sobre nuestro devenir, plasmados en este libro por tan cualificadas personalidades, lo convierten en un manual imprescindible para conocer la evolución de la construcción Europea, y el tiempo histórico lo convertirá en un documento de referencia para comprender las dudas y los impulsos de lo que, sin duda, culminará en el éxito de la construcción europea.

La candente actualidad de los temas tratados en esta monografía y el tiempo que ha sido necesario para su elaboración, han supuesto que procesos analizados en algunos artículos ya hayan tenido su desenlace a la fecha de aparición de la publicación. Pero esto es inevitable cuando se estudia una realidad tan viva y tan cambiante como la que estamos comentando.

Una obra de estas características, donde se incluyen las opiniones de los más destacados europeístas, en los más variados campos (política, sociedad, economía, defensa o medio ambiente), sólo podría abordarse desde una dirección excepcional. Quien coordinara la obra, además de una calidad y solvencia profesional equiparable a la de los coordinadores de los anteriores números de **Mediterráneo Económico**, habría de ser una personalidad relevante de la política europea, y con las relaciones y la autoridad suficiente para comprometer a los destacados autores que nos han aportado sus conocimientos.



La persona indicada era, sin duda, Josep Borrell, y el final de su mandato como Presidente del Parlamento Europeo en diciembre de 2006, el momento. El resto lo puso su generosidad y entusiasmo, ya que entre sus múltiples ocupaciones y viajes ha sabido buscar los espacios necesarios para coordinar la obra que le presentamos. Permítanme terminar esta sucinta presentación haciendo hincapié en el sincero agradecimiento de los Consejos Asesor y de Redacción de la Colección de Estudios Mediterráneo Económico, así como del propio Consejo Rector de Cajamar, a Josep Borrell y a su equipo asesor, por la generosidad de su esfuerzo y la brillantez de sus resultados.

# DE ROMA A LISBOA, 50 AÑOS DE EUROPA

*Josep Borrell Fontelles* *

Cuando hace algo más de 50 años atrás se firmó el Tratado de Roma, Europa era un continente destruido, dividido, hambriento y amenazado. Hoy la UE reúne a 27 Estados de un continente reunificado. Los viejos enemigos de ayer son los vecinos más cooperativos del mundo, las libertades democráticas y los derechos humanos están más garantizados que nunca y el mercado único, el euro y la supresión de las fronteras han creado un nuevo espacio de prosperidad y solidaridad.

Esta monografía sobre la situación de la Unión Europea 50 años después del Tratado de Roma y en la perspectiva de la firma en Lisboa de un nuevo Tratado que la saque de su crisis "constitucional", se abre con una contribución de Jacques Delors, una de las personalidades que mas han contribuido a los avances de este medio siglo.

A la autorizada opinión del que fue presidente de la Comisión Europea en uno de los momentos de máxima eficacia de esta institución comunitaria le acompañan tres opiniones nacionales, las de los Secretarios de Estado de Asuntos Europeos de Francia, C. Colonna; Reino Unido, G. Hoon; y de nuestro país, Alberto Navarro. A través de su opinión se reflejan las posiciones más representativas de lo ocurrido en Europa en los últimos tiempos. Un país euroentusiasta, España, que aprueba en referendo por amplia mayoría el Tratado Constitucional; un país eurodesorientado, Francia, que lo rechaza; y un tercer país euroescéptico, el Reino Unido, que utiliza el "no" francés como burladero tras el que justificar la no convocatoria del prometido referendo.

Los puntos de vista nacionales de estos tres países, expresados por sus responsables gubernamentales en la materia, me han parecido especialmente apropiados para complementar el punto de vista comunitario de Jacques Delors.

Completa esta visión global de la situación europea el punto de vista del académico, la del profesor Yves Mény, presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia, uno de los más importantes analistas del proyecto político europeo. A todos ellos mi gratitud por haber encontrado tiempo para contribuir a esta monografía.

* Presidente de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo.

Después de esta visión global abordada desde la óptica comunitaria, nacional y universitaria, enfocamos la situación europea desde la perspectiva de las alternativas al Tratado Constitucional que han estado en elaboración a lo largo de este año 2007. Las colaboraciones de los eurodiputados Enrique Barón, Richard Corbett, Andrew Duff, Jo Leinen, Alain Lamassoure e Íñigo Méndez de Vigo; y de expertos académicos como Araceli Mangas-Martín, representan el amplio espectro ideológico y nacional con la que se ha abordado la cuestión.

Tarea difícil, porque se trataba de analizar un proceso muy dinámico y muchas cosas han cambiado desde que empezamos a preparar estos textos.

Estábamos entonces a las puertas de la Declaración de Berlín con la que se quería celebrar ese aniversario y con la duda abierta sobre la naturaleza del consenso necesario para sacar a la UE del largo proceso de introspección causado por el "no" francés y holandés al Tratado Constitucional.

Mientras se preparaban las contribuciones a este texto, la presidencia alemana fue capaz de acordar una "hoja de ruta", un acuerdo de mínimos para que Portugal rematase la tarea. A ello contribuyó decididamente la clarificación de la situación política en Francia después de sus elecciones presidenciales y el buen hacer de la canciller Merkel. Hubo que vencer muchas reticencias y resistencias, tanto de los nuevos Estados miembros, Polonia y la Republica Checa en particular, como de los menos nuevos, Reino Unido y Dinamarca, e incluso de los fundadores como Holanda. Varios de los artículos de esta monografía describen las alternativas que se barajaron y los análisis críticos de un proceso que entonces estaba abierto y que ahora parece llegado a su fin.



Pero quizá se produzcan todavía más cambios antes de que estas páginas estén impresas. Se reabren cuestiones que parecían acordadas y la reciente convocatoria de elecciones en Polonia o el cambio de liderazgo en el Reino Unido pueden todavía complicar la vida a nuestros amigos portugueses. Pero si todo va bien y se vencen las reticencias de última hora de británicos y polacos, el 18 de octubre se puede alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo de Lisboa y tener un Tratado Reformado que substituya a la *non nata* Constitución Europea. Con ello se habrá cerrado un ciclo difícil que, desde Niza a finales del 2000, habrá intentado, sin demasiado éxito, definir mejor la dimensión política de la Unión Europea.

Pero en realidad, dicho acuerdo, que al cerrar la edición de esta monografía sigue siendo posible, no será suficiente para dar por cerrado ese ciclo. Hará falta todavía que el acuerdo del Consejo sea ratificado por todos los 27 Estados miembros, tanto los que ya habían ratificado el Tratado Constitucional como los que lo habían rechazado o no se habían pronunciado. Un proceso que sabemos por experiencia que es largo, difícil y arriesgado.

Para evitar otro fracaso, todo se ha hecho para soslayar el recurso al referendo en Francia y en otros países, con lo que el final del intento constitucional, que se inició para aproximar Europa a sus ciudadanos, habrá marcado la distancia que, en algunos países, les separa de un proyecto que seguirá sufriendo de su ambigua identidad.

El Tratado de Lisboa añadirá una complejidad adicional al conjunto de normas elaboradas a lo largo del proceso de integración europea. El mandato de Laeken, que en parte era compilar y simplificar los Tratados para hacerlos más inteligibles, no se habrá cumplido. Y la razón de ser de Europa, su objetivo asumido, seguirá siendo objeto de debate y tanteo entre un espacio de cohesión económica y social capaz de regular la Globalización o un espacio de libre cambio para defender los intereses comerciales de sus miembros.

Resolver esta cuestión identitaria era probablemente una misión imposible, y Europa seguirá siendo un compromiso complejo, parcial y oscilante entre distintas concepciones en función de los problemas que los tiempos planteen y la voluntad de sus gobiernos de hacerles frente de forma conjunta.

Pero esta constatación, cuyas razones aparecen profundamente analizadas en esta monografía, no quita merito a lo conseguido en este medio siglo, ni interés a la trayectoria futura de Europa. El *motto* de la Presidencia Portuguesa, "Una Europa más unida para un mundo mejor", es totalmente pertinente y su significación en nuestro mundo de hoy sólo puede entenderse desde una visión retrospectiva de los orígenes del proyecto europeo.

En medio siglo de crisis y sobresaltos se han alcanzado, e incluso superado, los objetivos que se propusieron en los Tratados firmados en Roma. Esos objetivos se han ido redefiniendo y ampliando en un mundo bien distinto del que lo alumbró y para un conjunto de países mucho más amplio y heterogéneo que los seis que crearon el Mercado Común.

El proceso de integración europea es la historia de un éxito. Más valorado fuera que dentro de Europa, y menos por los jóvenes que por los que sufrieron las dramáticas consecuencias de los pasados enfrentamientos entre europeos. Las nuevas generaciones no valoran la importancia de lo conseguido porque nunca conocieron la guerra, ni siquiera la fría, ni temen que pueda volver.

Para ellos, la paz ha dejado de ser un objetivo movilizador sin que hayamos identificado otros igualmente poderosos.

Hace 50 años, la unión entre los europeos fue impulsada por dos temores: el de una invasión soviética y el resurgir del enfrentamiento franco-alemán. Hoy los dos han desaparecido. Los antagonismos identitarios han sido neutralizados y ya no es el temor a los demás, ni a nosotros mismos, lo que puede impulsar esa "unión cada vez más estrecha" que decía el Tratado de Roma. Esa referencia fue suprimida en la *non nata* Constitución y substituida por un *motto*,

"Unidos en la diversidad", menos comprometedor. Pero las últimas discrepancias en el camino de Lisboa nos hacen preguntar cuánta heterogeneidad, de intereses y de voluntades, es compatible con una efectiva unidad.

Los éxitos conseguidos no deben ser minusvalorados ni servir de consuelo para la crisis puesta de manifiesto por el no de unos y el silencio de otros frente al Tratado Constitucional. Una crisis que responde a causas profundas: el temor social frente a la Globalización y una ampliación sin límites, hasta las fronteras con Irak y Transcaucasia; la debilidad económica en algunos países; el sentimiento de pérdida de identidad en otros; el envejecimiento, que sólo puede ser compensado por una creciente emigración; la dependencia energética, etcétera. Una crisis entre melancólica y nostálgica, de languidez y fatiga, como la crisis de la cincuentena que llega cuando nos damos cuenta de que el tiempo ha pasado y los tiempos han cambiado, que conseguimos parte de lo que nos propusimos pero ya no sabemos muy bien qué más queremos hacer en un horizonte que se acorta...

Algo de eso le ocurre a esa Europa, que se resiste a aceptar que ya no es el centro del mundo ni se decide a unir sus fuerzas para hacerle frente. En realidad, los europeos no saben qué más quieren hacer juntos. Algunos países ni siquiera han querido participar en las dos grandes políticas que más nos han unido: Maastricht y Schengen, el euro y la supresión de las fronteras. Y discrepan porque sus diferentes historias han construido distintas visiones del mundo y de la organización social, aunque nos empeñemos en englobarlas todas bajo un mismo "modelo social europeo".



Por eso fue tan difícil redactar la Declaración de Berlín, para saludar el éxito de ayer pero sobre todo dar un nuevo impulso al futuro. Se quería que fuese corta, concreta, inteligible y capaz de definir nuevos objetivos, jugando el mismo papel que la de Messina, que sirvió de antídoto al rechazo francés del Tratado que creaba la Comunidad Europea de Defensa.

Messina abrió el camino de Roma, buscando mediante el mercado lo que no fue posible conseguir a través de la Defensa. Pero la Declaración de Berlín no ha tenido esa fuerza impulsora. Avanzar en la integración de Europa para hacer de ella un actor político global es hoy un proyecto menos aceptado que hace 50 años. Varios países, empezando por Gran Bretaña y secundada después por algunos nórdicos y más tarde por varios del Este, no han aceptado nunca que Europa sea más que un mercado acompañado de áreas específicas de cooperación. El rechazo, o la tibieza, a la unión en lo militar y lo diplomático valen también para lo social y lo fiscal, el presupuesto y la macroeconomía, en realidad para todo lo que atañe a la soberanía.

Ahí radica la gran cuestión. ¿Salir de la crisis de los 50 por arriba, con nuevas ambiciones que sólo pueden satisfacerse con una mayor dosis de unión política, o por el conformismo escéptico que nos limita a ser un gran mercado o, menos aún, una zona de libre cambio? Hoy, como hace 50 años, la Historia está por hacer y la escribiremos con nuestra mayor o menor lucidez y determinación.

La primera página de esta nueva Historia será el Tratado de Lisboa, que se empezó a escribir con un acuerdo de mínimos arrancado de madrugada, como de costumbre, por la presidencia alemana en el Consejo de Bruselas. Puede sacar a la UE de su parálisis, pero despacio y con mucho disimulo, ambigüedades y excepciones.

El término Constitución ha sido definitivamente enterrado y Lisboa será un Tratado más en la larga lista que empezó en Roma. El proyecto de Tratado Constitucional refundía y derogaba todos los anteriores y éste sólo los enmienda parcialmente. Será más corto, pero en absoluto se le puede llamar "simplificado"; al contrario, será mucho más difícil de leer y el conjunto de las normas comunitarias será más complicado.

Pero no importa. Como decía al principio, lo que se buscaba sobre todo era evitar su ratificación por referendo. Aparece así una primera contradicción: la de pretender a la vez que se han salvado los elementos fundamentales del Tratado Constitucional y que el resultado es lo suficientemente distinto y políticamente liviano como para no precisar su aprobación por referendo allí donde se perdió o no se llego a celebrar. Está por ver que en el Reino Unido se supere esta contradicción, pero por el momento un tercio de los diputados laboristas ya han pedido al gobierno de Brown que lo que se apruebe en Lisboa se ratifique por referendo.

El Tratado de Lisboa puede ser a la vez una solución pragmática para superar la crisis, y así ha sido saludado por muchos, y la expresión de un proyecto debilitado por las discrepancias sobre su razón de ser entre sus protagonistas, tanto de los últimos como ahora también de algunos de los fundadores.

Probablemente no había otra solución, para salvar esas discrepancias, que recurrir a la opacidad, a los *non-dit*, a la excepción y al retraso de decisiones que sería necesario aplicar con urgencia.

Retrasar, para dar tiempo al tiempo que todo lo acomoda. Así, las nuevas reglas de decisión del Consejo y el número de votos de cada Estado propuestos por el Tratado Constitucional se mantienen, con algún aderezo…, pero para conseguir el acuerdo de Polonia, su aplicación se pospone hasta 10 años.

De esta forma, desde que se empezó a intentarlo en el Tratado de Ámsterdam, en 1997, la UE habrá tardado 20 años en resolver uno de sus más elementales problemas de funcionamiento. Y a la velocidad que va el mundo, 20 años es una eternidad.

Segundo, excepcionar. Sobre todo al Reino Unido, que no quiere que se le aplique la Carta de los Derechos Fundamentales, que debería afectar por igual a todos los europeos. También se quedó fuera del euro, del espacio sin fronteras de Schengen y de los avances en las políticas de seguridad interior y de justicia.

Tercero, ocultar o por lo menos no decir. Ha habido que hacerlo varias veces para que todos los escépticos y recalcitrantes se sientan cómodos, aunque no se modifique la realidad. El caso más sonado es haber eliminado el artículo que establece la preeminencia del derecho comunitario sobre el de los Estados. Es así desde el Tratado de Roma, como lo ha reconocido la jurisprudencia de los Tribunales.

Si no fuera así no tendría sentido tener un Parlamento Europeo. Pero no se quiere reconocerlo explícitamente para no herir las sensibilidades nacionalistas, y por ello se suprime del articulado pero se añade un protocolo que recuerda lo que la jurisprudencia ha establecido al respecto.

Lo mismo pasa con la exigencia francesa de retirar la referencia a la "competencia libre y no falseada" de entre los objetivos de la Unión, expresión que se presentó como uno de los más perversos síntomas del ultraliberalismo e influyó en el resultado adverso del referendo. Se suprime del articulado, pero subsiste en los actuales Tratados y un nuevo protocolo refuerza la competencia al declararla un instrumento esencial de las políticas de la Unión.

Para algunos, estos juegos de palabras no importan. Pero lo que se dice o no se dice, o dónde y cómo se dice tiene su importancia. Como la tienen los símbolos, que desaparecen casi todos para calmar a los que temen que la UE se parezca a un Estado. No habrá referencias a la bandera, ni al himno, ni al Día de Europa. Bandera e himno seguirán ondeando y sonando, pero sin reconocimiento formal. Así, cada cual podrá darles el valor que quiera, que hoy es bien diferente según los países. En algunos la bandera azul-estrellada está proscrita y en otros acompaña sistemáticamente a la nacional o encabeza los grandes desfiles militares, como se encargó de hacer Sarkozy en París después del Consejo de Bruselas.



Tampoco se dirá que el euro es la moneda de la Unión, y ciertamente no lo es de toda ella, ni parece que vaya a serlo en un futuro inmediato.

Se dirá, con razón, que los símbolos caen pero la gran mayoría de las reformas institucionales se mantienen. Pero los símbolos son importantes porque contribuyen a la construcción mental de una comunidad. No son una cuestión de soberanía, pero si de identificación. Y la "des-simbolización" de Europa, el rechazo a simbolizarla explícitamente, refleja la debilidad de su dimensión política. Hoy, nos guste o no, varios nuevos dirigentes europeos sólo la conciben como un área de cooperación intergubernamental.

Por ello, después de las felicitaciones por un acuerdo que es mejor que otro desacuerdo, un regusto amargo aflora entre los que veían en la idea constitucional un paso importante en la afirmación de la Europa política. En su lugar emerge una Europa a dos velocidades, cada vez más a la carta, con integraciones diferenciadas y un verdadero sistema de *opting out* generalizado; con un Reino Unido que avanza marcha atrás sobre lo que había aceptado en la Convención, fijando *líneas rojas* de última hora que afectan más a la esencia del proyecto europeo que el conflicto planteado por Polonia sobre el sistema de voto.

Hace 10 años, cuando Blair llegó al Consejo Europeo, quería hacer del Reino Unido un motor activo de Europa. Cuando se va, deja a su país más ausente que nunca. En el último Consejo Europeo al que asistía, Blair dejó claro que Gran Bretaña está dispuesta a mejorar el funcionamiento de las instituciones de la UE pero no a avanzar en la integración comunitaria. Se opone a la extensión del voto por mayoría a temas como el espacio de libertad, seguridad y justicia; se excluye de la Carta de Derechos Fundamentales y deja claro que la política exterior de la UE tiene un carácter exclusivamente intergubernamental, con un representante al que ya no se le llamará ministro, y decisiones adoptadas por unanimidad y por ello demasiadas veces vacías de contenido.

La buena noticia es que no podrá impedir que los que lo deseen puedan avanzar más en la integración. Pero el problema no es sólo el euroescepticismo británico o la reticencia polaca a dar más poder a Alemania. Lo ocurrido demuestra que no por mucho madrugar amanece más temprano, y que el entusiasmo por explicitar la dimensión política de Europa iba muy por delante del sentimiento de sus pueblos, para muchos de los cuales el término Constitución generó más rechazos que adhesiones.

Y es así porque el impulso integrador de Europa se ha debilitado y diluido en su mayor dimensión y heterogeneidad. El principio fundador de la integración europea era superar el monopolio de la legitimidad de los Estados, pero un claro renacer del nacionalismo ha debilitado el espíritu comunitario y generado desconfianzas en el proceso de compartir soberanía a través de instancias supranacionales.

De forma implícita ya se había definido el futuro inmediato de la UE al optar por la ampliación antes que la profundización. Con 27 ó más países y las diferentes interpretaciones del mundo que su diferente historia da a los nuevos y los viejos Estados miembros, es difícil creer que la Europa política de corte federal que algunos soñaron pueda avanzar más allá de su dimensión monetaria.



Pero, en realidad el Euro marcó el punto de inflexión del proceso de integración a través de la economía. A partir de entonces, una política monetaria confiada a un BCE independiente sin una política presupuestaria común y con un presupuesto comunitario raquítico ya no basta para gobernar la economía europea. La integración económica, más compleja aun después de la ampliación, necesitaría ahora un espacio político a su misma escala.

Pero el camino hacia Lisboa ha mostrado todas las reticencias en construir esa dimensión política. Sin la UE puede derivar hacia un gran mercado abierto a una Globalización incontrolada. Una forma de evitarlo son las cooperaciones reforzadas entre algunos de sus miembros. Otra es el desarrollo de algunos grandes proyectos dotados de un intrínseco poder federador de las políticas nacionales y generadores de valor añadido para los ciudadanos europeos. A falta de la definición de un gran proyecto para Europa, será necesario desarrollar proyectos concretos que demuestren su utilidad y den de nuevo impulso para reformar las instituciones.

Probablemente no sea el ideal, sino el interés lo que siga impulsando la construcción europea. Quizás haya sido así en el pasado y quizás sean los nuevos retos económicos y políticos los que demanden nuevas cooperaciones.

Entre estos desafíos que reclaman políticas comunes están sin duda los de la emigración y la energía y su relación con la demografía y el medio ambiente, respectivamente. Al primero de ellos dedica su contribución el Comisario de Justicia e Interior Franco Frattini. La política energética se presenta a través de dos puntos de vista diferentes, la del Comisario Andris Piebalgs y la de Claude Turmes, portavoz en cuestiones energéticas del grupo parlamentario de los Verdes en el PE.

La cuestión de la ampliación, tanto la del reciente *big bang* al Este como la candente cuestión de la adhesión de Turquía, han estado también muy presentes tanto en la práctica cotidiana de la vida de las instituciones de Bruselas como en el debate sobre la naturaleza de Europa, que se define también a través de sus limites. Las contribuciones de Adrian Severin, ex ministro de Asuntos Exteriores de Rumania y hoy diputado europeo; la de Joost Lagendijk, presidente de la delegación del PE con Turquía; y la del profesor Jose Ignacio Torreblanca, jefe de la Oficina de Madrid del European Council of Foreign Relations, analizan estas cuestiones.

La problemática del euro, su revalorización con respecto al dólar, la política monetaria en Europa y el papel del Banco Central Europeo son temas de permanente debate, y la crisis financiera desatada por las hipotecas *subprime* americanas lo ha agudizado más todavía. A ello hay que sumar el papel de Europa como potencia comercial, especialmente porque la política comercial es una de las políticas comunitarias por excelencia, y a través de ella y de su participación en las negociaciones del ciclo de Doha sobre comercio y desarrollo es como la unión de los europeos influye más en el devenir del mundo globalizado. Para analizar tan importante cuestión esta monografía de **Mediterráneo Económico** cuenta con contribuciones tan destacadas como la del Comisario para Asuntos Económicos y Monetarios, Joaquín Almunia; José Manuel González-Páramo, miembro del Comité Ejecutivo y del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo; y Pervenche Berès, presidenta de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo.

Finalmente, la cuestión de la Europa social, una de las cuestiones más debatidas en el referendo francés y en torno a la cual se han planteado las mayores divergencias sobre la naturaleza del proyecto europeo, es analizada por responsables sindicales, políticos y académicos como Candido Méndez, secretario general de UGT y en su momento presidente de la Confederación Europea de Sindicatos; Poul Nyrup Rasmussen, presidente del Partido Socialista Europeo; Francis Wurtz, el líder del grupo parlamentario de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica en el Parlamento Europeo; y el catedrático Vicenç Navarro, de la Universidad Pompeu Fabra.

Espero que en esta monografía encuentren algunas de las claves que explican el momento de encrucijada en el que se encuentra Europa. Mi agradecimiento a todos los autores que han participado en ella, y mi deseo de que sea del agrado de los lectores que se asomen a ella.

MEDITERRANEO ECONOMICO

# Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social

# VUELTA A LOS ORÍGENES

*Jacques Delors* *

He repetido muchas veces: «no hay futuro sin memoria». Y no es una simple excusa para justificar las conmemoraciones. Es una verdad histórica, como lo muestran todas las contrariedades causadas por visiones a corto plazo o el rechazo de tener en cuenta las tradiciones o, en un sentido distinto, las tragedias vividas y los errores cometidos.

De ahí esta exigencia de repasar estos cincuenta años, que no fueron en absoluto una edad de oro, sino que impulsaron una aventura única en la Historia. La cooperación entre naciones soberanas decididas a actuar por medio de instituciones comunes y el respeto mutuo entre los pueblos, la creación de una comunidad de Derecho al que cada país se somete y la cooperación creciente en el terreno de la política económica y social así como en la de relaciones exteriores.

Un historiador de Europa, Bino OLIVI, ha titulado acertadamente su obra *La Europa difícil*. Hasta qué punto tiene razón, pues la empresa nunca ha sido fácil. Hay que convencer de ello a los que, hoy por hoy, no habiendo conocido los años de la posguerra, tienden a considerar esta emergencia de una Europa unida como vieja quimera, una idea sobrepasada por los cambios producidos desde entonces.



A menudo se ha predicho el fin de la aventura europea. Y sin embargo, se mueve. Pero no se trata de la historia de un largo río tranquilo.

No es por ello fútil recordar los años cincuenta y el Tratado de Roma, ni ilustrar ese zócalo común gracias al cual podremos, de nuevo, avanzar.

En efecto, nada está nunca seguro. Siempre hay un pequeño diablillo en la Historia que viene a romper todo o parte de la obra humana. Estemos prevenidos, por tanto, sobre las consecuencias de una vuelta atrás, todavía más insidiosa, por cuanto no sería el efecto de un trueno en el cielo del Consejo Europeo, sino más bien la consecuencia de una desidia cómoda y culpable.

---

* Ex Presidente de la Comisión Europea.

## 1. Los años 50: El Tratado de Roma

No recordaré todos los acontecimientos, todas las propuestas que han jalonado la Historia de los años 1945 a 1957, año de la firma del Tratado de Roma; las apasionadas discusiones sobre la integración de Alemania en la Comunidad; el papel de Gran Bretaña; las divergencias sobre la concepción de una Europa económica; las perspectivas de una Europa política, y no simplemente económica.

Pero cómo no evocar el llamamiento de Robert SCHUMAN el 9 de mayo de 1950 y lo que le siguió, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), símbolo de la reconciliación entre los enemigos de ayer, cooperación en los ámbitos que determinaban la potencia militar de la época. Y, sobre todo, hay que insistir en el carácter innovador de las instituciones creadas y que permanecerán, en mi opinión, como modelo de lo que permite una cooperación eficaz… De ahí nació el método comunitario, cuya pertinencia y eficacia tendré ocasión de mostrar. A decir verdad, todo estaba ya en el Tratado de la CECA.

No olvidemos que lo que lleva a la adhesión de los 6 fue la conciencia de la necesidad de crear una amplia zona de política económica común, para que Europa pudiera existir y hacer valer sus intereses en el mundo nuevo que emergía entonces.

Después llegó el fracaso, imputable a Francia, de la Comunidad Europea de Defensa. La votación en la Asamblea Nacional francesa, el 30 de agosto de 1954, ponía fin a la primera tentativa de una Europa propiamente política.



La reintegración de Alemania, particularmente en el plano militar, se logrará sin embargo por otras vías. En noviembre de 1955, la cuestión de la participación alemana en la OTAN estaba solucionada.

Aún quedaban bastantes dificultades que superar, cuando un acontecimiento externo se produjo. Como consecuencia de la nacionalización del Canal de Suez por NASSER y de la parálisis de los transportes que la siguió, Francia y Gran Bretaña decidieron lanzar una operación militar sobre el canal. Pero la desautorización del presidente estadounidense y las amenazas del presidente soviético forzaron a franceses e ingleses a cesar su intervención. La percepción de los límites de Europa, el análisis de una política semejante… El caso es que este acontecimiento hizo mucho por acelerar la toma de conciencia de los europeos y su voluntad de concluir el Tratado del Mercado Común. Como observó el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Christian PINEAU: «el partido está jugado». Siempre la influencia de la necesidad, no la olvidemos, ni siquiera si ésta no es suficiente por sí misma.

Ésta es la gran lección que debe quedar en nuestras memorias. Los padres de Europa tenían la voluntad de abrir una era de paz y de concordia como ideal y para responder a los desafíos de la Historia, otro criterio fundamental de las opciones europeas.

## 2. La esencia de Europa

Vivimos cotidianamente en nuestro país y en Europa, como si todo lo que forma parte de la vida colectiva y de nuestras vidas individuales nos fuera dado de forma natural, hasta el punto de que nos olvidamos de su génesis y su precio.

Ahora bien, no parece adecuado beneficiarse en Europa de un clima de paz y de comprensión mutua entre los pueblos que sólo unos pocos hubieran imaginado posible en los años de posguerra. Por supuesto, el mundo está, como siempre, lleno de riesgos y peligros. Incluso en nuestros países, aparecen nuevas fuentes de incomprensión y de tensión. Pero la esencia está ahí. Nuestros abuelos vivían con la angustia de la próxima guerra, con temor y con rencor. Millones murieron en los campos de batalla de nuestras guerras civiles europeas. Qué cambio tan radical. Y pensar que algunos encuentran todavía el fruto demasiado verde.

Las naciones de Europa tenían sus costumbres y sus tradiciones. Sus diplomáticos evaluaban las relaciones de fuerza, las ventajas de una posición intransigente o de un puñetazo sobre la mesa. Las pequeñas naciones buscaban el apoyo de los grandes, midiendo el precio a pagar por dicho apoyo. Las disputas no resueltas pudrían las relaciones. En la actualidad, por lo menos en los ámbitos de competencia de la Unión Europea, los Estados miembros se encomiendan al Derecho y sus reglas. Los pequeños tienen, desde este punto de vista, el mismo peso que los grandes. La habilidad europea para los compromisos, volveré sobre ello más adelante, ha pasado a considerarse una referencia y un factor de esperanza para superar lo insuperable.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Roma y sus exigencias potenciales, las cuatro libertades, cada Estado miembro se ha sentido estimulado y apoyado en sus esfuerzos de reconstrucción al principio, y luego en sus políticas de modernización y adaptación a un mundo en rápido cambio. Y esto rige hoy aún más frente a la Globalización y a la nueva revolución tecnológica. No tengamos en cuenta solamente lo que falta…

Para volver sobre estas cuatro libertades de circulación de personas, de bienes, de servicios y de capitales, midamos el alcance, antes de nada, desde el punto de vista de una sociedad de innovación que ofrece nuevas posibilidades a las generaciones de hoy y a las que vienen. Podemos discutir, según las orientaciones de cada uno, sobre la manera de dirigir la economía de mercado, de regular la economía, pero la esencia está ahí, el campo de libertades se ha ampliado.

Pero para que el debate sea fructífero, no olvidemos la cuestión de quién hace qué; ¿cuál es el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros? ¿Queremos cambiarlo? Éste es otro debate. Pero, por favor, no imputemos a la construcción europea nuestros propios fallos nacionales.

Así puede delimitarse mejor la cuestión de la dimensión social de la Unión Europea. En la redacción actual de los Tratados, lo esencial de las competencias permanece en manos de la nación: la política de empleo, las políticas sociales, el Estado previsor, el reparto de la renta nacional. Estamos seguros de que hace falta, por lo menos, poner medios que refuercen lo social a nivel europeo. Como lo hemos conseguido ya para la igualdad entre hombre y mujer, las condiciones de trabajo, el desarrollo del diálogo social, los comités europeos de grupos… por citar sólo algunos ejemplos. La cuestión es de una ardiente actualidad a propósito de la idea de un protocolo social a incluir en el nuevo tratado…todavía por negociar.

¿Pero cómo no poner el acento sobre uno de los puntos centrales del acervo comunitario, de lo ya conseguido: la cohesión económica y social incluida en el Tratado del Acta Única Europea adoptado en 1985, y que entró en vigor en 1987? En otras palabras, la solidaridad hacia las regiones menos desarrolladas y las regiones que atraviesan una crisis de reconversión económica. El gasto correspondiente representa a partir de ahora el 40% del presupuesto comunitario. Se han multiplicado por ocho en veinte años. El espíritu de aquella época está amenazado por los que querrían, como siempre, reducir el gasto y los que desearían concentrarlo solamente en las regiones más pobres. Éste no es el espíritu que presidió la adopción de esta política, que en aquella época caractericé de la manera siguiente: «la competición que estimula, la cooperación que fortalece y la solidaridad que une». Y luego la cooperación entre cada región europea y las instituciones europeas; la primera de ellas, la Comisión.

Cuando comencé a militar tenía mi idea de Europa. En aquella época, no podía prever algunos de los acontecimientos que siguieron. Pensaba en una Europa que, a seis, o puede que con alguno más, pasaría progresivamente de la economía a la política, de la política interior a la política exterior.



## 3. Responder a los desafíos de la Historia

Sin embargo la Historia nos apremia, y os escribo pensando también en el mañana, en vosotros, apasionados europeístas, que tendréis, como nosotros, que tomar la dramática decisión entre mantener el marco actual de la construcción europea o responder al desafío de la Historia. Esta cuestión se ha planteado tres veces a los europeos.

A finales de los años sesenta, a principios de los setenta, a propósito de Gran Bretaña; algunos podrían incluso decir, de manera algo cínica, que los ingleses serían menos negativos dentro que fuera.

Después, con la salida de la dictadura de Grecia, España y Portugal. En seguida, la Comunidad Europea les abrió los brazos. Había sin embargo opiniones en contra, pero luchamos y defendimos la acogida, con alegría de estas nuevas democracias. El resultado, en términos

estrictamente económicos, fue un doble éxito: éxito para los nueve países que entonces formaban la Comunidad, pues incrementaron su comercio exterior y sus inversiones en estos países; y éxito para los tres países adherentes, que pudieron, gracias a las políticas estructurales financiadas por la Comunidad, desarrollarse de manera espectacular.

Finalmente, el tercer ejemplo, tras la caída del Muro de Berlín, acontecimiento excepcional, que transcurrió sin conflicto. Es la ocasión de felicitar va todos los estadistas que entonces hicieron posible que saliéramos del mundo de la Guerra Fría sin graves tensiones, ni pérdidas humanas.

Os planteo francamente la siguiente pregunta: ¿no era nuestro deber histórico abrir los brazos a estos países, europeos como nosotros, que acababan de salir de la oscuridad de la dictadura y el totalitarismo? Y, sin embargo, qué falta de explicación a nuestros pueblos, qué tibieza en muchas actitudes.

Es cierto que, tras la caída del Muro de Berlín, nos perdimos un poco en las arenas para decidir si hacía falta comenzar por un tejado político o bien por la economía. Sin duda, nos faltó imaginación y audacia, no proporcionándoles más rápidamente este techo político. De este modo se habría creado un clima diferente y, sobre todo, menos fascinación por su parte, y a costa nuestra, por la Alianza Atlántica y por el modelo llamado «ultra-liberal»; un fallo cuyo precio estamos pagando, y Europa con nosotros.

La comprensión entre los pueblos, uno de los logros de los años cincuenta y sesenta, tenemos que recuperarla con nuestros comportamientos respectivos.



## 4. La Europa del siglo XXI

De este modo, a principios de este siglo XXI, otros desafíos nos aguardan, ya sea la perspectiva de nuevas ampliaciones, o el impulso a una aventura política que exige claridad y realismo en los fines que pretende alcanzar, y eficacia y transparencia democrática en su actuación.

No consigo apasionarme con el debate sobre las fronteras de Europa. Veo más interés en buscar los medios para encontrar una solución que milagrosamente haga eclosionar una identidad europea irrefutable.

La Historia nos interpela de nuevo y desde hace quince años a propósito de los países de la ex Yugoslavia. La situación es compleja y permanece explosiva, según muchas opiniones. Pero los constructores de paz que son los europeos transcendieron los odios y los temores en Europa occidental. Los mismos valores y los mismos medios, ¿no valdrían para estos Balcanes divididos y heridos por los enfrentamientos del pasado? La promesa de entrada en la Unión

Europea no sería suficiente. Debemos, como hemos hecho entre nosotros, llevar a estos pueblos al diálogo y a la comprensión mutua a través de la cooperación y la ayuda al desarrollo. Se necesita valentía, aunque conlleve cierto riesgo.

En cuanto a Turquía, la cuestión es saber si la Unión Europea, ante el ascenso de los integrismos, esas ideologías que preconizan nada menos que el rechazo del otro, debe decir no, definitivamente no. Actuando de este modo, daríamos la imagen que pintan de nosotros los enemigos de la libertad y la tolerancia. Fortaleceríamos la sensación de que el «mundo cristiano» rechaza al «mundo musulmán». Hay que mostrar, por contra, en nombre de nuestros valores fundamentales, nuestra mentalidad abierta, nuestra pasión por el respeto a los otros y a sus convicciones, nuestro pleno compromiso por la apertura al diálogo y a la comprensión mutua. Esto es lo que ha hecho el Consejo Europeo diciendo sí a la negociación, nada más y nada menos. A cada una de las partes le toca demostrar que podemos vivir juntos, en un clima de diferencias aceptadas y bajo el imperio del Derecho, nuestro acervo, esas reglas del juego aceptadas por todos. La prueba hay que superarla, precisamente, en el curso de unas negociaciones que, todos lo reconocen, serán duras y difíciles.

Pero no estamos en ese punto. Debemos plantearnos la única cuestión válida: si queremos contarnos cuentos que hagan dormir a los pueblos.

## 5. La gran Europa en el siglo XXI



¿Cuáles son los objetivos, a la vez razonables y ambiciosos, que podemos fijar en esta Gran Europa ampliada a los países de la ex Yugoslavia, esto es, una unión de una treintena de miembros? Yo propongo tres:

1. Un espacio de paz y comprensión mutua que implica, a mayor abundamiento, un zócalo de reglas comunes para garantizar la seguridad de los ciudadanos frente al terrorismo y a la criminalidad, en todas sus formas.

2. Un marco para un desarrollo sostenible y solidario; sostenible para asegurar un medio ambiente que preserve los equilibrios naturales, y solidario por la prosecución de políticas de cohesión económica y social. Sobre estas bases, la Unión Europea debería asegurar la defensa de los intereses de los europeos en los ámbitos del comercio internacional, del respeto de las normas, de las transferencias de tecnología, de los movimientos de capitales.

3. Una diversidad cultural preservada, e incluso estimulada. Ésta es una de las riquezas esenciales el patrimonio europeo. De este modo, cada uno, seguro de sus tradiciones, se sentirá cómodo, que es una de las condiciones para una Globalización exitosa.

El escepticismo no habría, sin embargo, desarmado este sentimiento sin que sea imposible hacer progresar a un conjunto tan amplio y diverso. El realismo de los objetivos ofrece una respuesta, si bien es cierto que insuficiente. Cómo preparar una decisión, después decidir y finalmente actuar siendo más de treinta. Desde este punto de vista, el espectáculo actual de los trabajos en la Unión ofrece un aspecto desesperante.

La solución se encuentra, paradójicamente, en el método inventado por los seis: el método comunitario. Hay una institución, la Comisión Europea que sólo piensa, todos los días, en Europa, y que se esfuerza por hacer emerger un interés general europeo. Tiene pocos poderes directos, y ésta es la razón por la que le hemos dado un arma, el derecho de iniciativa. Esta Comisión trabaja con el Consejo y el Parlamento en vista de hacer más transparente y simple el funcionamiento de la Unión, en el marco de los Tratados. De manera que cuando los Jefes de Estado y de Gobierno se reúnen, en el Consejo Europeo, disponen de un orden del día restringido a ciertas cuestiones y con vistas a trazar las grandes orientaciones. El método comunitario permite este diálogo claro, gracias a la propuesta conjunta del Consejo de Asuntos Generales y de la Comisión, y gracias también a los debates que el Parlamento Europeo, de aquí en adelante colegislador, habrá dedicado a estas grandes opciones. Sin esta nueva creación del motor de la Unión, cualquier otra reforma será vana, ya se trate de las modalidades y de la ponderación del voto, o del reparto entre el nivel europeo y el nacional de las acciones a llevar a cabo. Cuanto más aumente el número de países miembros, más vital se revela la vuelta al método comunitario.

## 6. Las vías de profundización



Al leer estas palabras, supongo que muchos militantes europeístas estarán decepcionados, desazonados. ¿Y qué hay de la profundización? Les respondo por medio de las lecciones que nos ha dado la experiencia. La construcción europea sólo ha podido avanzar por la diferenciación. ¿Qué esconde esta palabra digna del idioma «volapuk» tantas veces ridiculizado? Esto nos remite al acuerdo Schengen sobre supresión de fronteras, y a la Unión Económica y Monetaria. ¿Creen ustedes que estos grandes avances esenciales hubieran podido producirse si se hubiera hecho falta esperar al acuerdo unánime de todos los miembros de la Unión? La respuesta es evidente. La profundización sólo ha podido realizarse gracias a la iniciativa de un grupo de países y porque el resto ha aceptado quedar fuera, de forma provisional o duradera. Lo que los tratados existentes han consagrado por la fórmula llamada de cooperación reforzada, pero sin proporcionar los instrumentos institucionales que permitirían ponerla en práctica.

Esta fórmula suscita oposición o reserva por parte de ciertos países miembros, obsesionados por el espectro del núcleo duro o la pesadilla de la Europa a varias velocidades. Ahora bien, una cooperación reforzada se aplicaría dentro de las reglas generales de la Unión y no

podría, en ningún caso, provocar desmantelamiento alguno del conjunto político e institucional de la Gran Europa. Al contrario, esta cooperación reforzada permitiría poner en marcha nuevos ámbitos para una unión más estrecha, es la misma fórmula del Tratado de Maastricht.

No hay futuro para el progreso continuo de Europa fuera de esta vía. La primera aplicación de una cooperación reforzada es evidente. La Unión Económica y Monetaria constituye, a este respecto, una prueba doble: para la consecución de la integración económica, social y financiera de este grupo; y también para el éxito de una cooperación reforzada.

Porque está fundada en lo que hay siempre que considerar un acelerador de Europa, la moneda única, la Unión Económica y Monetaria debe superar el límite que nos llevará del euro que protege, que es el caso actual, a un euro que dinamizará nuestro potencial económico y social, y que hará de Europa un aliado de peso para resolver los desequilibrios monetarios y financieros engendrados por la Globalización. No se trata de cambiar los estatutos del Banco Central Europeo, sino de proporcionarle un socio, el Consejo de Ministros de la UE, que tome su parte de la obra común, a través de una coordinación de políticas económicas, una armonización fiscal progresiva entre los países de la zona, además de una mayor sensibilidad hacia los problemas sociales.

Mañana, si los esfuerzos a veintisiete se revelan incapaces de resolver los problemas de nuestro futuro energético, puede que haga falta recurrir a otra cooperación reforzada, abierta a todos los que deseen, en este ámbito. Es por lo que, a fin de estimular los debates, incluidos los institucionales, he lanzado la idea de una Comunidad Europea de la Energía, a imagen y semejanza de aquella formidable innovación política e institucional que fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.



Podría evocar, con el mismo espíritu, otras labores a emprender, entre ellas la capacidad militar de Europa.

Lo esencial, bajo mi punto de vista, es sopesar lo que debe y puede hacer la Gran Europa, volver a las vías de profundización y al método que permite hacer a este conjunto más democrático y más eficaz.

* *

*

Me he situado voluntariamente a la altura o más allá de la crisis provocada por las divisiones sobre el proyecto de tratado constitucional. Porque me ha parecido indispensable redibujar un futuro de progreso para Europa. Pero también porque mi experiencia como el mediador entre los países miembros que es el Presidente de la Comisión me ha enseñado que las soluciones sólo surgen cuando todos los protagonistas aceptan moverse. Ahora bien, aún no hemos llegado a ese punto.

De modo que el verdadero remedio milagro es, a través de una vuelta a los orígenes, dar vida de nuevo al único debate que cuenta: ¿Por qué queremos vivir juntos y qué tipo de ambición europea deseamos?

A menudo se ha predicho el fin de la aventura europea. Y sin embargo, se mueve. Pero no se trata de la historia de un largo río tranquilo.

# ESPAÑA Y EL FUTURO DE EUROPA

*Alberto Navarro* *

Hablar del futuro de Europa es hablar de nosotros mismos, de nuestro futuro. Responder a la gran pregunta: ¿Qué queremos hacer juntos los europeos? O, en otras palabras: ¿Qué Europa queremos para nuestros hijos y nuestros nietos? Estamos, en definitiva, diseñando la Europa del siglo XXI. En los últimos veinte años los españoles hemos tenido en general una actitud pasiva, esperando siempre recibir beneficios y ayudas desde Europa. Ahora debemos ser más activos y tomar conciencia de que nosotros somos Europa. Europa será lo que nosotros queramos que sea. Para avanzar en una política común de inmigración, de defensa o de energía o para desarrollar la ciudadanía europea, debemos presentar iniciativas y propuestas concretas.

Es cierto que los veintiún años que hemos vivido como ciudadanos plenamente europeos han sido, seguramente, los mejores años de nuestra Historia contemporánea. Yo, al menos, repasando los libros de Historia de España no encuentro otros veinte años con tanta estabilidad política y tanta prosperidad económica como los que hemos tenido dentro de Europa. Baste recordar que la España de 1986 tenía una tasa de paro cercana al 20% de la población activa, una inflación de dos dígitos y un comercio exterior que apenas representaba el 27% del Producto Interior Bruto. Hoy, la España de 2007, tiene una tasa de paro del 8% (habiendo creado más de un tercio del total de nuevos empleos de la eurozona desde 2003); una inflación del 2,2% y un comercio exterior que supone el 67% de nuestro PIB. Ya no somos un país de emigración, como lo fuimos hasta el año 1993, sino el segundo país del mundo (sólo por detrás de Estados Unidos) que ha recibido más inmigrantes en los últimos cinco años. Hoy España tiene más de 45 millones de ciudadanos y los inmigrantes -comunitarios y no comunitarios– superan ya la cifra de los cuatro millones.

Hemos recibido muchísimo de Europa en estos años. Somos posiblemente el país del mundo que ha recogido un mayor volumen de ayuda en términos absolutos (más de 200.000 millones de euros entre 1986 y 2007, una cifra que triplica el famoso Plan Marshall de la posguerra al que nuestro país no tuvo acceso). Es una cifra colosal que ha representado un aporte neto a las cuentas públicas españolas de más del 0,8 % del PIB de cada año. Cuatro de cada diez kilómetros de las nuevas autovías y autopistas españolas han sido financiados con fondos comunitarios; como también el metro de Sevilla, la Ciudad de las Artes de Valencia o la ampliación de Barajas, por citar tan sólo algunos ejemplos. Más del 80 % de las inversiones para el AVE a

* Secretario de Estado para la Unión Europea.

Barcelona, a Málaga o a Valladolid ha sido financiado por el Fondo de Cohesión. Y podría seguir citando ejemplos sin fin, porque hoy no hay un pueblo o un rincón de España donde no haya algún proyecto financiado por el Fondo Social, el Fondo de Cohesión o el FEDER.

Es igualmente cierto que la solidaridad no puede medirse únicamente en términos financieros, ya que los españoles hemos recibido otros muchos beneficios de Europa difíciles de cuantificar y que han ayudado a la modernización de nuestro país. Desde el mercado único o la presencia de nuestras tropas en operaciones de paz, hasta la introducción del euro o el fomento la igualdad entre mujeres y hombres.

Los españoles también hemos aportado muchísimo a Europa. Hablar de ciudadanía europea, de cohesión económica, social y territorial, de lucha contra el terrorismo, del Proceso Euromediterráneo de Barcelona o de las relaciones con América Latina, por citar tan sólo algunos ejemplos, es hablar de iniciativas españolas bien conocidas en Europa. Muchos avances en la integración europea llevan hoy la huella española, y no es ajeno a ello que España haya enviado a sus mejores hombres y mujeres para participar en la aventura de la integración europea. Nombres como Javier Solana, José Borrell, Loyola de Palacio, Abel Matutes, Miguel Ángel Moratinos, Pedro Solbes, Manuel Marín, José María Gil Robles, Marcelino Oreja o Enrique Barón (y la lista debería ocupar muchas páginas con muchísimos otros nombres), recuerdan a los españoles figuras que han dedicado algunos sus mejores años a trabajar por Europa. Ello ayuda a explicar el éxito de la integración de España en Europa, que hoy es un modelo para muchos de los nuevos Estados miembros que acaban de ingresar en la familia europea.



Por eso a muchísimos españoles nos parece evidente que en este mundo cada vez más globalizado e interdependiente Europa es más necesaria que nunca, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Hoy la mayoría de las preocupaciones de los ciudadanos tienen que ver con el exterior. Para responder a estos desafíos y preocupaciones (empleo, salud, terrorismo, inmigración, cambio climático, pobreza en el tercer mundo, cuestiones energéticas o lucha contra el crimen organizado) es evidente que seremos más eficaces actuando a nivel europeo que cada Estado miembro individualmente. Ningún Estado miembro, ni siquiera países como Alemania, Francia o Reino Unido, pueden hacer frente con eficacia a estos desafíos actuando aisladamente.

Además, los países terceros reclaman una mayor presencia de Europa en la escena internacional. Estados Unidos, Rusia, China, América Latina, África o Asia piden que Europa participe activamente en la gestión de las grandes cuestiones internacionales. Hay una creciente demanda de Europa fuera de nuestras fronteras, entre otras razones porque el modelo europeo de integración es objeto de admiración y en muchos casos ejemplo a imitar.

Sin embargo, Europa está en crisis. Se han unido la falta de crecimiento económico, los miedos a la Globalización, los temores a una ampliación mal explicada y las continuas críticas a Bruselas sobre todo lo que aparece como negativo. Hoy muchos ciudadanos piensan que hay demasiada Europa y piden renacionalizar políticas, reducir la legislación comunitaria y reforzar

las identidades nacionales. Otros muchos ciudadanos europeos, por el contrario, creemos que hace falta más Europa (en todo caso, una Europa mejor), más políticas comunes, más acción y mejor comunicación a nivel europeo, porque sólo así podremos responder eficazmente a muchos retos y desafíos de nuestra vida diaria.

Por eso es tan importante poder explicar con claridad a nuestros ciudadanos el valor añadido de la integración europea y definir los grandes rasgos de la Europa que queremos (o mejor dicho, necesitamos) en este siglo XXI. Creo que desde una perspectiva española y europeísta podríamos apostar por un modelo de Europa que se resumiera en cuatro ideas:

1. **Una Europa política y con políticas comunes.** Necesitamos una Europa que sea actor y no mero espectador en el mundo globalizado. Que promueva nuestros valores y defienda nuestros intereses. Que proteja a sus ciudadanos dándoles más seguridad dentro y fuera de sus fronteras. No podemos resignarnos a que Europa sea tan sólo un gran mercado o una zona de libre comercio. Ni siquiera nos debe bastar la Europa del euro y la moneda única. Queremos una Europa política que hable con una sola voz sobre las grandes cuestiones que preocupan a sus ciudadanos. Y que pueda impulsar políticas comunes, ya sea en la agricultura, la pesca, el medio ambiente, los transportes, la competencia, el comercio, la energía o la inmigración, porque es ahí donde los europeos conseguimos ser más fuertes e influyentes si actuamos juntos a nivel comunitario.

2. **Una Europa de valores y de solidaridad.** Son los principios y los valores los que nos unen a los europeos: el respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho. Estos valores son la base de la identidad europea. Nuestras sociedades se definen por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Pero si hubiera que elegir una seña de identidad para definir a Europa, yo optaría por la solidaridad (y los españoles podemos ser uno de los mejores ejemplos de la solidaridad comunitaria). Tanto a nivel interno, a través de la cohesión económica, social y territorial o del modelo social europeo, como a nivel internacional con la política comercial, de prevención de conflictos, de cooperación al desarrollo o de ayuda humanitaria.

3. **Una Europa de ciudadanos.** Europa debe hacerse más próxima a los ciudadanos, explicar mejor el valor añadido de sus políticas y mostrar el rostro humano de sus acciones. La construcción europea debe basarse en la doble legitimidad de los Estados y de los ciudadanos que nos va a aportar el nuevo Tratado de Reforma, una vez entre en vigor en el año 2009. Debemos también desarrollar y dar más contenido real al concepto de ciudadanía europea. Porque Europa se hará con los ciudadanos o no se hará. Programas de intercambio y movilidad como el «Erasmus», que han permitido ya a más de dos millones de jóvenes europeos estudiar en Universidades de otro Estado

miembro, son una manera fácil y poco costosa de construir esta Europa ciudadana. Deberíamos extender estos programas a los funcionarios, los jueces, la tercera edad o los policías. Al mismo tiempo tendremos que abordar la difícil cuestión de los derechos mínimos a nivel europeo de los casi 19 millones de inmigrantes legales que hoy viven y trabajan con nosotros, pero que no disfrutan aún de los derechos de la ciudadanía europea como la libre circulación o establecimiento (por no hablar del sufragio activo o pasivo en las elecciones locales y europeas).

4. **Una Europa más eficaz, más transparente y más democrática.** Europa ha sido atractiva hasta ahora porque ha sido eficaz y toma decisiones en el marco de la Comunidad de Derecho que compartimos. Necesitamos instituciones fuertes, democráticas y eficaces que permitan tomar decisiones, aplicar las políticas comunes ya existentes o impulsar las de nueva creación (relaciones exteriores, defensa, energía o inmigración). Porque si la unanimidad ya era difícil de alcanzar cuando éramos quince Estados miembros, hoy con veintisiete es ya sinónimo de parálisis. Necesitamos más decisiones por mayoría cualificada y facilitar el recurso a las cooperaciones reforzadas, para que los que queremos avanzar en el desarrollo de políticas comunitarias podamos hacerlo sin necesidad de ir siempre al ritmo del más lento o estar pendientes del veto o el chantaje de quien no quiere esos avances.

Una vez expuestas estas ideas sobre la Europa del mañana creo que es oportuno abordar la situación actual de las negociaciones para adoptar el nuevo Tratado de Reforma, que debería firmarse en Lisboa el 8 de diciembre, una vez concluida con éxito la Conferencia Intergubernamental.



El Consejo Europeo celebrado el pasado junio aprobó en la madrugada del sábado 23 de dicho mes, tras unas tensas negociaciones finales, un mandato para que, en el marco de una Conferencia Intergubernamental, se adopte un Tratado de Reforma de los vigentes Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea. Se ha alcanzado de este modo la etapa final de un proceso que ha de llevar a la Unión a salir del largo túnel en el que entró hace ya algo más dos años, tras los «noes» de Francia y Países Bajos a la ratificación del Tratado Constitucional.

Este Tratado de Reforma recogerá, como era el deseo de la mayoría de los Estados miembros, y desde luego de los dieciocho que habíamos ratificado el Tratado Constitucional, la práctica totalidad de los resultados acordados por la Conferencia Intergubernamental de 2004. Al mismo tiempo, este Tratado de Reforma, como era la intención de los Estados miembros con dificultades para ratificar el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, no derogará los Tratados hoy existentes sino que se limitará a introducir en ellos todas las modificaciones que figuran en el mandato o a las que éste se refiere.

Tendremos, de este modo, al final del proceso, un nuevo Tratado de la Unión y un Tratado sobre el funcionamiento de la Unión (nuevo nombre de lo que hasta hoy conocemos como Tratado de la Comunidad Europea)[1]. El mandato acordado precisa que no existirá ningún tipo de subordinación entre ambos textos.

El resultado del último Consejo Europeo puede ser descrito, por consiguiente, desde una perspectiva española, como satisfactorio en cuanto al contenido, con algunos matices a los que me referiré más adelante, y muy deficiente en cuanto a la presentación. En relación con esto último hay que reconocer que, a pesar de los defectos que se le han achacado, el Tratado Constitucional era a la postre bastante más claro y sencillo de entender de lo que serán los Tratados modificados que hayan de resultar de los trabajos de la nueva Conferencia Intergubernamental.

Lo previsto es que la Conferencia Intergubernamental (CIG) sea muy breve y presente el resultado de sus trabajos en la reunión Informal de Jefes de Estado y de Gobierno de Lisboa los días 18 y 19 de octubre. El nuevo Tratado será firmado en Lisboa el 8 de diciembre, aprovechando la celebración de la segunda Cumbre Unión Europea-África. El objetivo es que el Tratado de Reforma entre en vigor el 1 de enero de 2009, tras la ratificación de todos los Estados miembros a lo largo del año 2008, y por consiguiente con antelación suficiente a las elecciones europeas de junio de 2009.

Me gustaría resaltar, de manera concisa, algunos elementos destacados del nuevo Tratado de Reforma de la Unión:

- La inscripción clara de ciertos principios fundamentales que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros (principio de atribución de competencias, principio de cooperación leal, principio de primacía del Derecho de la Unión, principio del respeto de la identidad nacional de los Estados incluyendo sus estructuras políticas y constitucionales, etc.).

- La primacía del Derecho de la Unión se refleja en una declaración en la que se recuerda la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la UE[2].



[1] El Tratado de Reforma contendrá dos cláusulas substantivas que modificarán, respectivamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El TCE pasa a llamarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión, ya que la Unión tendrá una única personalidad jurídica. La palabra «Comunidad» se sustituirá en todo el texto por «Unión». Se estipulará que ambos Tratados constituyen los Tratados sobre los que se funda la Unión, y que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad. Las modificaciones técnicas del Tratado EURATOM y de los actuales Protocolos acordadas en la Conferencia Intergubernamental de 2004 se efectuarán a través de protocolos anejos al Tratado de Reforma.

[2] La CIG acordará la siguiente Declaración:«La Conferencia recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la UE, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los Tratados primarán sobre el derecho de los Estados miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia». Además, se anexará al Acta Final de la Conferencia el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo (doc. 580/07). España hubiera deseado poder mantener el reconocimiento de la primacía del Derecho de la Unión en el cuerpo del nuevo Tratado.

- El reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea, facilitado por la desaparición de la estructura de «pilares» creada por el Tratado de Maastricht de 1992.

- La clasificación de las competencias de la Unión en tres tipos de categorías: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo. Conviene señalar que, mientras que la lista de materias de las competencias exclusivas y de las medidas de apoyo tiene carácter exhaustivo, la lista de materias incluidas en las competencias compartidas es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Tanto el carácter no exhaustivo de las competencias compartidas como la subsistencia de una cláusula de flexibilidad (ex Art. 308 TCE), son una garantía mínima para permitir la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.

- El reconocimiento del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión[3], aunque ésta no se integra en sentido físico en el nuevo Tratado (sí se incluirá en él una cláusula que remita a la Carta, en la nueva versión que será adoptada formalmente por las tres instituciones, dotándola de carácter jurídicamente vinculante). Se prevé igualmente una cláusula habilitante que permitiría a la Unión como tal adherirse por unanimidad al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esto situará a la Unión en situación similar a la que tienen los Estados miembros, sometidos al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.

- La creación de la figura del Presidente «elegido» del Consejo Europeo, por un periodo de dos años y medio, renovable una sola vez, con el fin de dar mejor seguimiento a los trabajos del Consejo y reforzar la visibilidad de la Unión.

- La reforma del sistema de Presidencias semestrales del Consejo. El sistema se mantiene en sus elementos esenciales, pero se acentúan la importancia y las opciones de coordinación en el seno de los «equipos de tres presidencias». España coordinará su próxima presidencia del primer semestre del año 2010 con Bélgica y con Hungría.

- El establecimiento de la figura del Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (*Ministro de Asuntos Exteriores*), que será a un tiempo mandatario del Consejo para los Asuntos de la Política Exterior (PESC) y de Defensa (PESD), y vicepresidente de la Comisión encargado de las Relaciones Exteriores, presidiendo a su vez el Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión. Contará, además, con el apoyo de un Servicio Europeo de Acción Exterior, nutrido por funcionarios de las Instituciones de la Unión y de los Estados miembros.



[3] Con un *opt-out* para el Reino Unido, al que ha decidido también sumarse Polonia durante la CIG. España, al igual que otros Estados miembros, está disconforme con el contenido del preámbulo del Protocolo que desarrolla este mecanismo de «opt out».

- El fortalecimiento de la figura del Presidente de la Comisión y la previsión de la reducción del número de Comisarios a dos tercios del total de Estados miembros a partir del 1 de noviembre de 2014 (dichos Estados designarán a sus candidatos a través de un sistema de rotación sobre una base de absoluta igualdad).

- La generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario; esto es, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de Derecho derivado de la Unión Europea.

- La introducción de la posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de los reglamentos o directivas de primer nivel. El objeto de esta reforma es dotar de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.

- La extensión del voto por mayoría cualificada a casi 50 nuevas bases jurídicas[4]. La unanimidad sigue siendo la regla para la política exterior, la fiscalidad, la política social, los recursos financieros de la Unión y la revisión de los Tratados, por citar tan sólo algunos de los ámbitos más relevantes.

- La introducción de un nuevo sistema de voto en los siguientes términos. Hasta el año 2014 se mantiene el sistema de voto actual, conocido como «sistema de Niza», en el que cada Estado tiene un determinado número de votos (hasta un total de 345), y se alcanza la mayoría cualificada siempre que se llegue a un cierto umbral de votos (255) que representen una mayoría simple de Estados y al menos un 62% de la población. A partir del 1 de noviembre de 2014 pasa a aplicarse el llamado «sistema de doble mayoría», en el que se alcanza la mayoría cualificada siempre que una medida la apoyen el 55% de los Estados (15 Estados a fecha de hoy) que representen al 65% (320,372 millones) de la población de la Unión. Hay que matizar, no obstante, que entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 cualquier Estado miembro podrá solicitar, cuando se vaya a proceder a una votación, que se vote según el «sistema de Niza».

- La previsión de un nuevo papel para los Parlamentos nacionales a la hora de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contiene un mecanismo, coloquialmente denominado de «alerta temprana», de acuerdo con el cual todas las propuestas de la

[4] Con relación a lo previsto en el Tratado Constitucional, los únicos «retrocesos» significativos en materia de extensión del ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada conciernen a la eventual adhesión de la Unión al Convenio de Derechos Humanos del Consejo de Europa y a la posibilidad de extender la jurisdicción del Tribunal de Justicia en materia de propiedad industrial.

Comisión de naturaleza legislativa han de ser remitidas directamente a los Parlamentos nacionales, para que éstos puedan emitir un dictamen a la atención de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo.

Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emite dictámenes motivados apreciando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión debe reexaminar su propuesta, pudiendo decidir mantenerla, revisarla o retirarla.

Si los dictámenes en cuestión proceden de al menos una mayoría simple de Parlamentos nacionales y la Comisión decide mantener su propuesta, tendrá entonces la obligación de motivar su decisión, y además el 55% de los miembros del Consejo (15 Estados) o una mayoría simple del Parlamento Europeo podrán decidir poner fin al procedimiento legislativo.

El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros, a instancia, si procede, de sus Parlamentos nacionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

- El establecimiento, a semejanza de lo que sucede en muchos Estados, de una iniciativa legislativa popular adaptada al marco institucional de la Unión, previendo la posibilidad de que un mínimo de un millón de ciudadanos europeos pueda instar a la Comisión a presentar una propuesta legislativa.

- La introducción de mejoras en el instrumento de la cooperación reforzada, que se extiende además, con modalidades propias, al ámbito de la política de Seguridad y Defensa; todo ello con el fin de facilitar el recurso a este instrumento por parte de aquellos Estados que deseen avanzar más y más deprisa en el proceso de integración, pero siempre en el marco institucional de la Unión.

- La «formalización» de la existencia del Eurogrupo como foro informal de debate sobre cuestiones monetarias y de coordinación sobre las políticas económicas de los Estados de la zona euro; disponiendo por otro lado que su Presidente será elegido por un periodo de dos años y medio, lo que dota al Eurogrupo de un importante elemento de estabilidad y continuidad en sus trabajos.

- Otros cambios de relieve que prevé el mandato para la Conferencia Intergubernamental y que creo de interés citar son los siguientes:

    • Desaparece la referencia a la «competencia libre y no falseada» que figuraba en el artículo I-3 del Tratado Constitucional sobre los objetivos de la Unión, pero se mantendrán otras referencias similares que aparecen hoy en los Tratados vigentes (como en el artículo 4 TCE) y, además, se incluirá un Protocolo del tenor siguiente:

### Protocolo sobre mercado interior y competencia

*Las Altas Partes Contratantes, considerando que el mercado interior tal como se establece en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea incluye un sistema que garantiza que no se distorsiona la competencia*

*Han acordado que,*

*Para ello, la Unión deberá actuar, en caso necesario, con arreglo a las disposiciones de los Tratados, incluso con arreglo al artículo 308 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión.*

- Se incluye un nuevo Protocolo sobre los servicios de interés general con el siguiente texto:

### Protocolo sobre los servicios de interés general

*Las Altas Partes Contratantes, deseando enfatizar la importancia de los servicios de interés general*

*Han acordado las siguientes disposiciones interpretativas, que se anexarán al Tratado de la Unión Europea y al Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión:*

*Artículo 1*

*Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al artículo 16 del Tratado CE incluirán en particular:*

- *El papel esencial y amplio criterio de las autoridades nacionales, regionales y locales al suministrar, adjudicar y organizar servicios de interés económico general lo más cercanos posibles a las necesidades de los usuarios.*

- *La diversidad entre distintos servicios de interés económico general y las diferencias en las necesidades y preferencias de los usuarios que puedan resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales.*

- *Un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad, igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.*

*Artículo 2*

*Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para suministrar, adjudicar y organizar servicios de interés general que no sean económicos.*

- Se incluirá, en el actual artículo 100 TCE, una referencia a la solidaridad en caso de dificultades de suministro energético para un Estado miembro. Habrá también una referencia a la solidaridad en el artículo que vaya a reproducir el actual artículo III-256 del Tratado Constitucional sobre la Política Energética de la Unión.

- Se incluye una referencia, a instancias de España, a la promoción de las interconexiones en el ámbito de la energía en el artículo que vaya a reproducir el actual artículo III-256 del Tratado Constitucional.

- Se incluye una referencia a la lucha contra el cambio climático en el actual artículo 174 TCE, sobre la Política de Medio Ambiente.

- Se otorga el carácter de ayudas compatibles con el mercado interior, respondiendo así a una iniciativa española, a las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones ultra periféricas como es el caso de las Islas Canarias.

Todos esperamos ahora que la Conferencia Intergubernamental transcurra sin grandes dificultades y que antes de que acabe este año, el próximo 8 de diciembre, se pueda proceder a la firma en Lisboa del nuevo Tratado.



Este panorama, que algunos calificarían de idílico pero que yo querría considerar meramente realista, se vería radicalmente alterado, claro está, si el proceso de ratificación se viera de nuevo embarrancado en algún Estado miembro. No es previsible que así suceda, pero si ocurre la Unión se verá sumida en una grave crisis, no tanto en lo que concierne a su funcionamiento, sino en lo que se refiere a la existencia de un marco común compartido por todos los Estados miembros sobre el diseño futuro de la Unión.

Esperemos que durante el año 2008 se puedan completar los procesos de ratificación en todos los Estados miembros (en principio solamente Irlanda organizaría un referendo popular, siendo todas las restantes ratificaciones parlamentarias), para que la Unión se dote de los medios que le permitan actuar con más eficacia, más democracia y más solidaridad.

Tendremos más eficacia con la personalidad jurídica única de la Unión, la supresión de los pilares, el aumento de los supuestos de mayoría cualificada; las nuevas bases jurídicas en energía o inmigración; la presidencia estable del Consejo Europeo; la figura del Ministro de

Asuntos Exteriores (aunque no lo denominemos Ministro) con un Servicio Exterior Común; las cooperaciones reforzadas o los avances en el ámbito de la Defensa y del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Tendremos más democracia con la doble legitimidad de la Unión (basada en ciudadanos y Estados), aunque no entrará en vigor hasta el año 2014; la ampliación de los supuestos de codecisión con el Parlamento Europeo; la Carta de Derechos Fundamentales con valor jurídico de derecho primario; las mejoras en subsidiariedad (que incluirán las consultas a los parlamentos nacionales que, de este modo, participarán por primera vez en el proceso legislativo comunitario); los avances en ciudadanía europea o la nueva iniciativa legislativa popular.

Y, finalmente, tendremos más solidaridad con la cláusula que cubre los supuestos de ataques terroristas o catástrofes naturales en un Estado miembro (al que los restantes deberán prestar ayuda incluso, si fuera necesario, con medios militares); con la referencia al fomento de las interconexiones energéticas; las mejoras relativas a las regiones ultra periféricas; o, en el ámbito internacional, las disposiciones sobre el cambio climático o la ayuda humanitaria que, por primera vez es recogida a nivel de derecho primario (cuando la Unión es, desde hace muchos años, el mayor donante mundial de ayuda humanitaria a través de su agencia ECHO).

Pero todos estos avances sólo podrán ser realidad si existe voluntad política para impulsarlos, y si los ciudadanos hacen suyos los ideales europeos para convertirse en verdaderos protagonistas activos de esta hermosa aventura de la integración europea. Para hacer realidad esa Europa política, de valores, de ciudadanos, más eficaz y más democrática que necesitamos para hacer frente a los retos y desafíos de este siglo XXI.

# HAGAMOS DE EUROPA UN ACTOR GLOBAL

*Catherine Colonna* *

El funcionamiento de la Unión Europea, y más concretamente su estado actual, me preocupa profundamente. No porque haya crisis alguna, sino porque la UE atraviesa una suerte de enfermedad de larga duración que no augura nada bueno en relación a su capacidad futura de responder a las esperanzas de los ciudadanos, si no somos capaces de encontrar los medios para dotar a la UE con un nuevo impulso.

**I. La situación actual** es sin duda inédita, en cuanto corresponde a un momento muy particular de la construcción europea; un momento de madurez, o quizás de agotamiento del modelo tradicional y de la necesidad de dar paso a nuevos tiempos.

**I.1. Se podría sostener que todo va bien.** Nuestra Unión tiene fundamentos sólidos, instituciones, políticas comunes, medios de acción. Se toman las decisiones que es necesario tomar, como lo hizo a finales de 2005 cuando se dotó con un presupuesto para el periodo 2007-2013 caracterizado por numerosas orientaciones nuevas; o en marzo 2006, cuando se lanzó una ambiciosa Política Europea de la Energía, indispensable para el desarrollo económico y la independencia política de la UE.

Incluso es remarcable la manera como la Unión ha encajado el shock de los referenda negativos en Francia y Holanda y de lo que significaron, y haya podido continuar con su funcionamiento normal, después de algunos meses difíciles.

Pero toda medalla tiene su reverso: esta asombrosa capacidad de absorción hace también que apenas se hayan sacado consecuencias de lo que ha acontecido, haciendo difícil con ello reorientar su acción, máxime cuando esto es tan necesario.



* Ministra de Asuntos Europeos de Francia.

A) La UE da la impresión de padecer lo que yo llamaría una enfermedad de la duración. Lo explicaré con dos manifestaciones :

- El proceso decisional es demasiado largo. Por ejemplo, la Directiva sobre Servicios que tantos ríos de tinta hizo correr: su desarrollo legislativo se inició en 2004, y no fue hasta diciembre de 2006 cuando el PE la adoptó; pero no entrará en vigor como mínimo hasta 2009, fecha límite fijada para que los Estados miembros la traspongan.

- La tendencia a pedir informe tras informe o a rescribir y reiterar lo ya dicho, sin tomar decisiones de cierto calado. La lectura de las Conclusiones de los Consejos Europeos son el mejor ejemplo de lo que digo, que si bien el recurso al excesivo detalle y a los tecnicismos (por ejemplo, en la Política Europea de la Energía) está justificado en ocasiones, en otras no; muy distinta hubiera sido la operación de evacuación de los ciudadanos europeos en Líbano en agosto de 2006 si el Consejo de Junio de ese mismo año hubiera hecho «algo más» que saludar el *Informe Barnier* sobre Capacidad Europea de Respuesta frente a las Crisis, «*como una importante contribución al debate en curso*».

Estos ejemplos no son caricaturescos, sino que nos enfrentan a la realidad de ver cómo nuestra Unión avanza a pasos lentos, mientras el mundo a nuestro alrededor lo hace a gran velocidad.

Esta tendencia a avanzar a pequeños pasos debe hacer que nos interroguemos sobre si la UE podrá continuar mucho más tiempo a este ritmo en medio de un mundo que gira tan deprisa y que no nos va a esperar. ¿Podría ahora la UE tomar decisiones tan importantes y decisivas como las que tomó en su día con el lanzamiento de la moneda única? No es que entonces los tiempos fueran mejores y las decisiones más fáciles de tomar, sino que se tuvo la energía y visión política necesarias para hacerlo.



B) Estas manifestaciones de duración excesiva vienen acompañadas de un distanciamiento cada vez mayor respecto al proyecto europeo, de las que son la traducción.

El método de funcionamiento de la UE se vuelve cada vez más intergubernamental. Hay una desconfianza casi general a la integración, que durante mucho tiempo fue tenida en cuenta como un objetivo que se encuentra en los Tratados, cuyo preámbulo sigue diciendo aquello «de una Unión cada vez más estrecha».

Además, se constata una resistencia cada vez mayor a todo planteamiento de armonización, que es, con todos los *peros* que se quieran poner, una de las grandes bases de la construcción europea.

Somos 27 Estados miembros que yuxtaponemos nuestros intereses, logrando difíciles compromisos, unidos todos como estamos en la búsqueda de un interés colectivo. No es extraño que los 27 tendamos a privilegiar la cooperación sobre la armonización, como se ha hecho por ejemplo en la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, excelente pero excesivamente dependiente para la puesta en marcha de su apropiación o no de sus objetivos por los Estados. No es extraño que, en ausencia de mecanismos comunes comparables a los que se establecieron cuando se puso en marcha el Euro, los Estados no cumplan los plazos ni lo acordado en dicha Estrategia.

Esto es no es más que el reflejo de la voluntad de nuestros países. No estuvimos preparados para dar ese paso adelante y sin duda no estamos tampoco preparados ahora. Por lo tanto, el déficit de atracción que sufre Europa actualmente a los ojos de los ciudadanos proviene en gran medida de su déficit de resultados en el área económico y social.

**I.2. La UE no se ha adaptado a tres modificaciones fundamentales de los últimos diez años.**

Las dos primeras, que se citan con frecuencia, son la ampliación y la Globalización.

**A) La ampliación de la UE** a los países de Europa central y oriental es uno de los mayores logros de la construcción europea, totalmente enraizado en su vocación primigenia de extender la paz en nuestro continente, tantas veces desgarrado por guerras generación tras generación; pero también de asentar la democracia, que apenas quince años atrás sólo era conocida por la mitad de Europa. Esta ampliación fue la buena elección histórica y su alternativa, un continente dividido en dos, hubiera sido irresponsable.

Pero también es cierto que la ampliación ha cambiado profundamente la naturaleza del proyecto europeo, y sin embargo continuamos pensando que lo único que ha variado es el número de miembros. Las consecuencias de este proyecto han sido muchas más y, a día de hoy, sus consecuencias se sienten.

**B) La Globalización** es el otro elemento desestabilizador para el modelo europeo clásico. Hoy en día vivimos en economías abiertas y competitivas a escala mundial. La dimensión europea que hasta hace poco parecía ampliar nuestra perspectiva, hoy nos parece de dimensiones reducidas. Además, los resultados de Europa en esta economía más competitiva parecen modestos, en términos de crecimiento, empleo o de medios destinados a la investigación y al desarrollo. En definitiva, la Globalización abre inmensas oportunidades, pero también confronta a la UE con la necesidad de hacer compatible el equilibrio entre el dinamismo económico y la dimensión social, uno de los pilares de nuestras sociedades.

**C)** A estos dos primeros shocks se une un tercero: **el cambio en aquello que daré en llamar las demandas de los ciudadanos hacia Europa.**

Estas demandas se han convertido en multiformes y globales. No hay prácticamente un problema que surja sin que miremos a «Europa» para saber qué hará para resolverlo: sean los incendios en verano, la llegada masiva de inmigrantes ilegales a las costas europeas, la gripe aviaria, la lucha contra el terrorismo, etc.; a cada ocasión los ciudadanos se preguntan «¿qué hace Europa?». Ahora bien, la UE nació como mercado común y no fue concebida para dar respuesta al problema del desarrollo en África, a hacer del mundo un espacio de libertad y justicia, a ayudar a la comprensión a escala planetaria de las distintas civilizaciones y religiones… Hay que entender, sin embargo, que nuestros pueblos esperan que Europa contribuya a conseguir estos objetivos.



Creo que esta modificación de las expectativas y demandas de los ciudadanos es una de las causas principales de los problemas actuales: la UE se enfrenta a demandas globales mientras que no es un actor global, ni cuenta en muchos casos con los instrumentos de base, ni los medios financieros, ni la PESC necesarios para ello. Y tampoco tiene ni la costumbre, ni quizás la voluntad. El gran reto para los europeos en los años venideros será saber si asumimos nuestras responsabilidades globales y si queremos y podemos convertirnos en un actor global.

**II. Este diagnóstico podría parecer severo,** pero me parece que somos muchos en la Unión los que compartimos este análisis, aunque sin decirlo siempre en voz alta.

¿Qué orientaciones habría que tomar para sobrepasar esta crisis de crecimiento? Los europeos debemos incrementar nuestros esfuerzos para responder a estas tres modificaciones que he citado; a las que, si bien es cierto que nos intentamos adaptar, aún nos hará falta un cambio más fundamental.

**II.1. La UE evidentemente no se ha quedado parada sin reacción** a las evoluciones de estos últimos años, sino que ha intentado responder, aunque a veces de manera tímida.

**A) Sobre la ampliación, por ejemplo, podemos hablar de una verdadera reorientación de la política europea** bajo el impulso, sobre todo en el último año y medio, de Francia. Reforzar el control político era necesario para evitar que se instalara el sentimiento de una fuga hacia delante sin fin. El año pasado, los 27 han tenido un debate de fondo sobre la estrategia de ampliación, y han reconocido que el ritmo de esta última deberá tener en cuenta la capacidad de integración de la Unión, contando con que esta capacidad es una condición para futuras ampliaciones. En efecto, es esencial preocuparse por el impacto de las ampliaciones a venir en la UE, en sus políticas comunes, en su financiación, su funcionamiento, su proyecto político, y asegurarse un gran apoyo por parte de la ciudadanía. Esta nueva orientación es un buen acuerdo, que permitirá garantizar que la adhesión de nuevos Estados siga siendo un éxito; lo que, por otra parte, está en el interés de todos.

Si hemos podido avanzar en este tema es porque en realidad son preguntas necesarias para el progreso de la Unión. Por ello, los Estados miembros deberían llevar la reflexión más lejos y no temer debatir sobre las fronteras y los límites de Europa. El proceso de reunificación, ciertamente, no está acabado, sobre todo en lo relativo a los Balcanes, pero tampoco es un proceso sin fin. ¿Cómo podríamos imaginar que nuestros pueblos se unieran en una Unión que no pudiera ser definida? En definitiva, todo se remonta a la cuestión de nuestra identidad y de qué es un país «europeo» en el sentido del artículo 49 del Tratado, que determina quién puede convertirse en miembro de la UE. Las respuestas, por supuesto, no son fáciles, pero un debate sobre estas cuestiones difíciles es bienvenido.

**B)** La segunda respuesta dada a estas modificaciones fundamentales es la **prioridad otorgada a la «Europa de los proyectos»** o **«Europa de los resultados»**; esto es, una Europa menos abstracta y que responda a las preocupaciones concretas de los ciudadanos.

Es importante que este razonamiento sea el de todos. En 2006, los entonces 25 Estados miembros decidieron lanzar la política europea de Investigación y Desarrollo, con un incremento en las inversiones de estas partidas de más del 36% para el periodo 2007-2013; el aumento de Becas Erasmus y Leonardo y la creación del Fondo de Ajuste a la Globalización, por poner únicamente algunos ejemplos.

Mucho queda por hacer antes de convencer a los espíritus y a los corazones de que Europa responde a sus esperanzas. Hay que redoblar los esfuerzos, sin olvidar que las primeras preocupaciones de nuestros conciudadanos son el empleo y la seguridad. La Europa de los resultados necesita resultados.

**C)** Para contestar al tercer cambio fundamental y «responder a las nuevas demandas», hay que **coger primero la medida del cambio de percepción** que se ha producido en relación a Europa. Al cabo de los años, nuevas políticas han sido lanzadas allí donde eran necesarias. Por ejemplo, la Europa de la Defensa, que no existía antes de 1988 y que se ha convertido en un elemento fundamental de la Europa política. Otro ejemplo es la Europa de la Energía, de la cual todo el mundo reconoce hoy su importancia, mientras hasta ahora sólo había sido tratada desde el punto de vista del mercado. Más ejemplos son la lucha contra el terrorismo o las cuestiones migratorias.

Habrá que continuar incrementando la importancia de estas políticas y seguir lanzando otras nuevas, porque nadie puede entender por qué los Europeos no terminan de organizarse juntos para combatir problemas comunes como, por poner dos ejemplos, los incendios estivales que afectan a tantos Estados miembros o la coordinación de la evacuación de sus nacionales en el Líbano.



Hasta aquí, a grandes trazos, nuestras respuestas hasta el momento. Éstas merecen ser ampliadas, pero ya ahora van por el buen camino. Por tanto, no hay que ser injusto con Europa y decir que no hace nada.

**III. Sin embargo, creo que es necesario un cambio mucho mayor** si queremos alejar el riesgo de hundimiento de la construcción europea. Ante el actual proceso de Globalización, nuestros Estados no saldrán más fuertes, sino más frágiles: está en su interés, pues, unirse.

La continuación del proyecto europeo pasa, en mi opinión, por una mutación real. Debemos cambiar la escala de nuestras respuestas para volver a dar un objetivo claro a la construcción europea en el mundo de hoy, para renovar sus modos de hacer política, para posibilitar la elección entre unas opciones u otras en base a unos principios de acción comunes.

**III.1) Hoy el sentido** de la construcción europea no puede ser solamente la consecución de la paz y de la expansión de la democracia en el continente, como en los años 50 ó incluso en los años 80, porque Europa ha logrado esta misión y, paradójicamente, es víctima de su propio éxito: la razón de ser de los orígenes ya no dice nada a las jóvenes generaciones. Ciertamente, sería muy peligroso abandonar estos objetivos; creo, al contrario, que es necesario seguir recordando por qué se ha fundado Europa, recordar que la paz y la democracia no son nunca cosas adquiridas sino que se lucha permanentemente por ellas.

Es necesario encontrar una nueva ambición, una nueva razón de ser de la construcción europea, añadiéndose a la primera: **Europa debe tener hoy por ambición el ser una potencia en la Globalización.**

He aquí cuál debería ser nuestro objetivo en los próximos años: que Europa sea para sus ciudadanos un espacio de desarrollo económico y social con un plus de eficacia respecto a los Estados-nación; que ayude a los países europeos a sacar el mejor partido de la Globalización; que les ofrezca una protección en caso necesario; que les permita tener una voz en el mundo; que permita a los europeos continuar haciendo la carrera en cabeza manteniendo su dimensión social. En resumen, un modelo de desarrollo y de sociedad que le es propio, ya que Europa no es ni Asia (China) ni Norteamérica (EEUU), y que le haga hablar con una única voz en el mundo.

Pero, ¿cómo podemos conseguirlo? En realidad muchas de las decisiones que se tendrían que tomar para lograrlo las conocemos.



Deberíamos tener una verdadera coordinación de nuestras políticas económicas, en particular, en el seno del Eurogrupo, mejorar el diálogo con el BCE y reactivar la armonización en un determinado número de sectores; entre ellos, en materia de imposición de sociedades o en la protección de los consumidores o la política social. ¿Por qué no avanzar en el marco del establecimiento de un diálogo social a nivel continental, o hacia el establecimiento de un salario mínimo europeo, cuyo nivel se podría fijar en función del nivel económico de cada Estado miembro? Para obtener plenamente los beneficios de la Globalización, Europa debe también contribuir a garantizar una apertura controlada de los intercambios comerciales. Pero esto pasa, en particular, por la introducción de nuevos temas en las negociaciones del comercio internacional: protección de las inversiones, derecho de la competencia, propiedad intelectual y también promoción de los estándares sociales y medioambientales. Es necesario, asimismo, desarrollar una política industrial europea, definir proyectos de dimensión mundial e invertir masivamente en la investigación y la innovación, en particular en tecnologías futuras.

Todo eso, en cierta medida, lo hacemos ya. Pero creo que sería necesario hacerlo con menos timidez, más voluntad, en un marco coherente y no poco a poco.

¿Quiere la UE ser o no un actor global en el mundo de hoy? Es la cuestión de fondo. Si así lo queremos, la Unión deberá en un futuro no muy lejano revisar los instrumentos financieros: ¡no se hace una potencia consagrando el 1 % de su PIB!

**III.2)** El segundo imperativo es renovar **el método de gobierno de Europa.** Desde Niza se sabe que es necesaria una reforma de las instituciones para permitir a la Unión ampliada funcionar bien, y el proyecto de Tratado Constitucional era una respuesta. Haré dos reflexiones al respecto:

- La reforma de las instituciones debe, como mínimo, permitir restaurar la capacidad de decisión de la UE, hoy insuficiente. Esto supone reformar los mecanismos de decisión para conciliar la necesaria eficacia y legitimidad, y reforzar el triángulo institucional comunitario: **Consejo, Comisión y Parlamento Europeo.**

- Aparte de estos aspectos, otras cuestiones se ubican sobre la necesaria refundición de ciertos equilibrios: pienso en particular a la excesiva disparidad de representación entre los países con más población y aquellos con menor población, así como los efectos no deseados de un sistema que, en cierto modo, da una «prima de fraccionamiento de Estados», con un Comisario y un juez en el Tribunal de Justicia a cada nuevo entrante. ¿Es razonable que, por ejemplo, los Estados salidos del desmembramiento de la ex Yugoslavia, que un día deberán entrar en la UE, dispongan de seis o siete comisarios o jueces, mientras Alemania o Francia no tendrían más que uno? Sé que son cuestiones especialmente sensibles y me contento con señalarlas hoy.



**III.3)** Finalmente, **la UE deberá hacer elecciones**. No puede hacerlo todo, no existe para hacerlo todo y no se le debe pedir hacer todo.

Para responder a las nuevas demandas de los ciudadanos será necesario renunciar a regular algunos temas de la vida cotidiana que tratamos en la actualidad a nivel europeo y centrarnos solamente en los temas más importantes. Por decirlo de una manera gráfica, debemos dejar de ocuparnos del tamaño de las almejas de la bahía de Arcachón y empezar a asumir nuestras responsabilidades en el Líbano.

En síntesis, la Unión Europea deberá hacer menos «pequeñas cosas» y pasar a hacer otras más grandes. No será fácil, pues requerirá un **cambio** del principio de acción clásico seguido hasta ahora, consistente en crear «solidaridades de hecho» al servicio de un proyecto de naturaleza política, partiendo de abajo para ir hacia lo alto. Habrá que aprender a ocuparse de las cuestiones fundamentales, es decir, del proyecto político. El momento de hacerlo ha llegado.

* * *

Este texto fue escrito al comienzo del curso político de 2006. No retiro nada de lo expresado hasta ahora. Como conclusión añado que, después del transcurso del 2005, que fue un año difícil con los referendos negativos de Francia y Holanda, y el espíritu de *impasse* que se adueñó de Europa; y del 2006, que fue un año de consolidación, el 2007 debe ser el año del relanzamiento. Ésta es la intención de la Presidencia alemana que el actual Gobierno francés apoya plenamente. A este propósito, la Declaración de Berlín sobre los Valores y las Ambiciones de la Unión, adoptada el 25 de marzo de 2007 por los responsables de la UE con ocasión del 50 Aniversario del Tratado de Roma, constituyó una etapa importante, al permitir reafirmar lo que los europeos queremos continuar haciendo juntos.

Nos hace igualmente falta a los 27 encontrar una solución a la cuestión institucional, y la Presidencia alemana propondrá en junio una hoja de ruta. Por mi parte, yo propongo un enfoque en dos etapas, que me parece lo más prometedor y lo más realista:

- Primero, un tratado simplificado, centrado en las cuestiones institucionales y que pueda entrar en vigor de aquí al 2009, año de las próximas elecciones europeas. Este Tratado respondería a la necesidad que tiene la Unión de dotarse con instituciones adaptadas al mundo de hoy, renovadas, más eficaces y democráticamente legítimas. Con este objetivo, debemos tener como punto de arranque un Tratado Constitucional, que es el fruto de un largo trabajo y debe servir como base a trabajos futuros. Proceder de otro modo nos expondría al riesgo de ver reabierto el conjunto de la negociación por un periodo incierto y con un resultado desconocido.

- Más tarde, se debería considerar un ejercicio más ambicioso que trataría sobre la refundación del conjunto de políticas comunitarias.

No hay razón alguna para no creer en el valor y en la fuerza del proyecto europeo y no estar orgulloso. Lo acontecido en los dos últimos años no han hecho sino convencerme con mayor fuerza de que la construcción europea es el único camino para asegurar el futuro de nuestras naciones y de nuestros pueblos. Pero por todo ello nosotros, los europeos, debemos recordar que Europa no cae del cielo, sino que es el fruto de nuestra voluntad y hacer colectivo. Está en nuestras manos escoger nuestro futuro.

# UNA VISIÓN DESDE LONDRES

*Geoff Hoon* *

A medida que la Unión Europea (UE) conmemora su quincuagésimo aniversario, ya no es adecuado observarla como una suerte de experimento político multinacional. Es necesario encontrar una nueva aproximación que permita ver a la UE como un actor global.

Tras 50 años de existencia la UE ya no tiene que justificar su existencia, y debe concentrarse, como cualquier otra organización política, en servir los intereses de sus ciudadanos.

En este artículo trataré de mostrar por qué la UE necesita centrarse en una agenda que dé respuestas prácticas a los ciudadanos, así como redefinir su relación con el resto del mundo.

Tomaré como ejemplos el Mercado Único, la Política Energética y el Cambio Climático, la Política Europea de Seguridad y Defensa, la de Justicia y Asuntos de Interior y, finalmente, la Ampliación para demostrar cómo debemos construir sobre estos éxitos el futuro.

Pero primero debemos identificar si un cambio es realmente necesario respecto al camino seguido hasta ahora y, si lo fuera, por qué debemos realizarlo, haciendo hincapié en la provisión de respuestas a las necesidades concretas de los ciudadanos.



Si miramos de cerca el Eurobarómetro y otras encuestas, al menos en Gran Bretaña la gente, aun mostrando baja confianza en la UE, demanda por otro lado mayores niveles de acción de la misma, por ejemplo en el campo de la energía, contra la pobreza y en la lucha contra el Cambio Climático, el terrorismo y el crimen organizado.

Estas encuestas muestran la necesidad de un cambio de acción, sugiriendo que la UE necesita enfatizar la provisión de resultados en aquellas áreas donde puede mostrar un claro valor añadido a través de su acción. Y en su dimensión externa, requiere de un fuerte elemento de acción para ofrecer seguridad global y combatir la pobreza.

Así tenemos la necesidad de un fuerte y doble compromiso de cambio, no sólo en el interior de la UE y de sus instituciones, sino también de la propia UE hacia aquellos aspectos que son importantes para la vida cotidiana de los ciudadanos.

---

* Ex Ministro para Europa del Reino Unido.

En el Reino Unido, la UE es a veces retratada como un cuerpo de burócratas distantes, de la cual se afirma que es menos que eficiente y que no escucha ni se preocupa por los problemas de la gente.

Más aún, existe preocupación porque la UE parece sermonear desde un distante púlpito sobre la necesidad de más integración sin explicar por qué. De tal suerte que algunos británicos entienden que el propósito principal de la UE es una suerte de auto-engrandecimiento institucional que persigue como único objetivo hacerse cada vez mayor y tener más poder sin explicar por qué y para qué.

No es fácil romper con el euroescepticismo británico. Pero estas opiniones también las he oído a lo largo de todo el continente. En una encuesta reciente, únicamente los ciudadanos de un país, España (53%), creían que estaban mejor desde su entrada en la UE.

Como europeo convencido, cuya vida política ha estado dominada por la UE, primero como eurodiputado durante diez años y, por dos veces, como Ministro para Asuntos Europeos del Gobierno británico, he asistido a un cambio en el debate en el Reino Unido sobre Europa.

Ya no se discute sobre la pertenencia del Reino Unido a la UE. En raras ocasiones tengo que argumentar y debatir actualmente por qué el Reino Unido debe permanecer como miembro de la UE. Pero hay otros debates.

Estos debates son más sofisticados y más ambivalentes. En mi función como Ministro para Asuntos Europeos, he intentado mostrar a los británicos los beneficios prácticos que se derivan de nuestra pertenencia a la UE.



El problema principal no es un equivocado antagonismo hacía la UE, sino una profunda ambivalencia cuando la gente pregunta: "¿qué ha hecho la UE por mí, como persona individual?"

No podemos responder a estas preocupaciones citando simplemente una lista de los beneficios de la UE: playas limpias, llamadas de teléfono más baratas, pasaportes para animales domésticos... También debemos cambiar la manera cómo nos aproximamos a la toma de decisiones en la UE. Cuando consideramos cada instancia de decisión o cada instrumento legislativo, necesitamos preguntarnos: "¿Esto es necesario? ¿Hará la vida de los europeos mejor? ¿La UE es el mejor actor para llevarlo a cabo?"

La UE no puede operar siempre imponiéndose desde arriba a través de sus directivas. Necesitamos escuchar lo que la gente normal, las empresas grandes y pequeñas necesitan de la UE. Porque resulta evidente a partir de las charlas con la gente del Reino Unido y a través del continente, que todos tienen claro que en muchas áreas las políticas a nivel europeo son las más adecuadas y efectivas.

Este enfoque no reducirá la influencia de la Unión. Al contrario, debería abrir más oportunidades. La realidad de la Globalización parece innegable, y por ello debemos trabajar con nuestros aliados europeos e internacionales en muchas áreas como hicimos en 1957.

50 años después de su fundación, la razón de ser de la integración europea sigue clara: 27 países trabajando juntos pueden obtener mayores y mejores resultados que cualquiera de ellos actuando por su cuenta. Podemos compartir seguridad y prosperidad.

## 1. El Mercado Único

El Mercado Único es una de las grandes consecuciones y éxitos de la UE, y ha ayudado a hacer de Europa un continente más próspero y más unido.

La eliminación de barreras a las cuatro libertades fundamentales (el libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas) y el fortalecimiento de la competencia han creado 2,8 millones de empleos a lo ancho del continente e impulsado el crecimiento del PIB en 225 mil millones de euros.

La supresión de tarifas aduaneras ahorra a las empresas británicas 135 millones de libras esterlinas por año. Antes de que todas estas barreras se suprimieran, el sistema impositivo requería la redacción de 60 millones de documentos de aduanas anualmente, que ahora no son necesarios gracias al mercado interior.



La reducción de las barreras a la libre circulación ha ahorrado significativas cantidades a los más diferentes sectores productivos de la economía. Por ejemplo, ahora las empresas sólo necesitan una única autorización para comercializar sus nuevos medicamentos; un significativo impulso a la industria farmacéutica del Reino Unido que anualmente exporta cerca de 6.000 millones de libras esterlinas al resto de países de la UE.

Se espera que la nueva Directiva de Servicios, que expande el Mercado Único hasta cubrir el sector servicios, creará algo más de medio millón de nuevos empleos e incrementará en 5.000 millones de libras el peso de la economía británica. Proveedores de servicios, incluyendo compañías constructoras, empresas comerciales, consultores estratégicos, agencias de publicidad, agencias inmobiliarias, arquitectos y fontaneros que quieran operar en otro Estado de la UE, podrán completar y realizar las formalidades necesarias desde su país de origen a través de un punto de contacto en aquél.

La apertura del sector de las telecomunicaciones, del transporte aéreo, y de los mercados energéticos ha reducido mucho los precios y tarifas. El reciente acuerdo entre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo reducirá el coste de las llamadas de móvil en un 60%.

Dado el poder emergente de las economías asiáticas, Europa debe centrarse en conservar su ventaja competitiva, en saber mantener su cuota del 20% del comercio mundial. Esto significa que el Mercado Único debe contemplarse como una construcción dinámica que necesita atención constante para que se mantenga útil, efectivo y, por encima de todo, competitivo.

La Comisión reconoce que el propósito de su Revisión del Mercado Único no es "completar" dicho Mercado Único, sino identificar cómo hacerlo más flexible y más en línea con las necesidades de las empresas. El Mercado Único es un vehículo para obtener resultados, no una institución en sí misma. Con la UE ampliada, florecerá con un enfoque basado en la obtención de beneficios prácticos y que muestre su valor añadido.

No siempre se necesita legislar para resolver los problemas del Mercado Único. Algunas veces nuevas directivas son la respuesta, pero es igualmente cierto que, en ocasiones, soluciones no legislativas, códigos de buenas prácticas dentro de un sector o la política de la competencia pueden ser la mejor solución para un determinado problema o desafío.

La Comisión Europea tiene un papel central que jugar para asegurar la implementación efectiva de las reglas del Mercado Único. Los Estados miembros deben competir sobre bases justas y no distorsionadas. Queremos ver políticas prácticas, como la reforma del régimen de ayudas de Estado, que se vean coadyuvadas con la puesta en marcha de investigaciones y vigilancia ante incumplimiento en la aplicación del Derecho Comunitario. Esto es esencial para mantener la confianza de las empresas en el mercado.



El gran éxito del Mercado Único y la eliminación de barreras al comercio son un desafío continuo. Por ejemplo, la liberalización completa de los sectores en red como las telecomunicaciones, el sector postal y el energético, podrían incrementar el PIB europeo entre 75.000 y 95.000 millones de euros; y se esperan crear 360.000 empleos, una cifra relevante en un continente donde el desempleo supone un problema económico y social inaceptable.

## 2. Formación, educación, desempleo y población envejecida

Si el Mercado Único es un vehículo para la creación de empleo, éste debe verse no sólo como un factor para lograr ganancias económicas sino también para la consecución de estabilidad social. Europa debe responder a dos grandes desafíos económicos y sociales: desempleo y cambio demográfico de una población que cada día envejece más aprisa. El primero conduce a la exclusión social, que no se solucionará protegiendo empleos o sectores específicos. La UE debe, por el contrario, ayudar a los Estados miembros a impulsar la inversión en formación y educación, que permita equipar a los europeos con las habilidades necesarias para responder a las exigencias de los mercados globales.

Los mercados de trabajo europeos deben expandirse para hacer frente al segundo desafío, el de la población envejecida. El comisario Joaquín Almunia ha llamado acertadamente a la toma de medidas urgente para responder a lo que muestran los datos de la Comisión: que el ratio de dependencia es cada día mayor en Europa, y que subirá en 2050 del actual 25 al 50%.

## 3. Energía

La gestión de los recursos energéticos es un desafío crucial para Europa. Nuestra tarea es asegurar y diversificar en el largo plazo nuestro abastecimiento energético, en un entorno de incremento de precios y rápido aumento de la demanda mundial; todo ello ante la necesidad de frenar el daño irreversible que el desmedido consumo energético está provocando en nuestro medioambiente.

Nuestra experiencia en el Reino Unido muestra que un correcto funcionamiento de los mercados es la mejor manera de asegurarnos nuestra seguridad energética: a saber, un mercado interior de la energía a pleno funcionamiento que asegure diversidad de proveedores, ya que éstos operan para minimizar los costes de cortes en el suministro y buscan ellos mismos la diversificación de fuentes y de diferentes países suministradores. Para nosotros es crucial conseguir esto mismo para la UE, pero a escala continental.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE acordaron en el pasado Consejo Europeo de Primavera un Plan de Acción por el que se busca reforzar el mercado interior energético. Esperamos que las propuestas detalladas que seguirán a estas líneas de acción generales, vayan en el camino de conseguir más competencia e inversiones entre las diferentes compañías que gestionan las redes, y hacia una armonización de los organismos reguladores de cada Estado miembro en el sector, así como que se mejore la transparencia en sus requerimientos a las empresas.



## 4. Cambio Climático

La Política Energética y el Cambio Climático son dos caras de la misma moneda. Hallar una respuesta a la necesidad de encontrar, por un lado, fuentes de energía estables y, por el otro, al hecho de enfrentarnos al Cambio Climático debe ser una de las tareas más importantes de la UE en los próximos años.

Tanto el Gobierno del Reino Unido como el de España dan gran importancia a la lucha contra el Cambio Climático, en particular en el ámbito del desarrollo y puesta en funcionamiento de tecnologías que atrapen y almacenen las emisiones de carbono (CCS, en sus siglas en

inglés). Tras el encuentro el año pasado del Primer Ministro Blair con el Presidente Rodríguez Zapatero, se puso en marcha un importante acuerdo para compartir experiencias y tecnología en el campo de las energías renovables.

Por otro lado, en el Reino Unido hemos trabajado duro para conseguir alcanzar los objetivos fijados en el Protocolo de Kyoto, pero asimismo para ofrecer una respuesta a nivel internacional que frene el Cambio Climático. El Consejo Europeo de Primavera de 2007 adoptó muchas de las iniciativas impulsadas en este campo por la Canciller alemana Merkel y el Presidente Barroso; lo anterior ha convertido a la UE en un líder global e influyente en esta materia, en particular cuando se trata de adoptar un enfoque integral al problema de la energía y el Cambio Climático.

La significación de lo adoptado en el Consejo de Primavera no debe ser infravalorada. Los líderes europeos acordaron fijarse el objetivo de conseguir para Europa una economía basada en bajas emisiones en carbono, a través de un ambicioso paquete de medidas. Más aun, la UE se ha comprometido a que el cambio hacia un nuevo paradigma económico basado en las bajas emisiones de carbono sea un factor de competitividad, y no una amenaza. El Presidente Barroso describió acertadamente este cambio como una "nueva revolución industrial".

El desafío ahora es mantener ese compromiso y cumplir con las ambiciones de lo acordado en el Consejo de Primavera. Por supuesto, la UE debe usar su peso internacional para influir en la agenda global hacia la consecución de estos logros.

Combatir el Cambio Climático puede dar a la UE una inmejorable oportunidad para demostrar su fuerza como actor internacional. Si los primeros 50 años de integración europea estuvieron caracterizados por el deseo de poner la casa europea en orden, los próximos 50 deben ver a una UE mirando hacia el exterior, actuando con decisión y confianza en la escena mundial.



## 5. Relaciones Exteriores

La UE representa un cuarto del PIB mundial, un tercio del comercio internacional y alrededor de la mitad de toda la ayuda al desarrollo, que serán dos tercios para el año 2010. Esto hace de la UE un influyente socio, ya se trate de la Organización Mundial del Comercio, de las Naciones Unidas o en las relaciones con países individuales.

La UE esta extendiendo sus acuerdos rápidamente con otros bloques regionales en Asia, América Latina y África, cuyo papel creciente en la escena mundial se está desarrollando también poco a poco. Estos acuerdos y el éxito de la UE están creando la mayor área mundial de relaciones económicas y políticas.

La UE también está desarrollando relaciones cercanas con las potencias más grandes del planeta: Estados Unidos, Rusia, China e India.

En 2005, el Reino Unido puso en el centro de su presidencia del G-8 el desarrollo de África. El progreso conseguido fue continuado bajo el impulso del Reino Unido durante su presidencia de turno de la UE, tomándose importantes medidas encaminadas a la condonación de la deuda externa y hacia el establecimiento de relaciones comerciales más justas. Se puso en marcha una estrategia UE-África que apoya la buena gobernanza, la promoción de un crecimiento sostenible y el combate contra la pobreza y las enfermedades. El Partenariado UE-África deberá recibir un fuerte impulso durante la segunda mitad del 2007, cuando se impulse una nueva estrategia con la celebración de la Segunda Cumbre UE-África prevista para diciembre en Lisboa.

Nos encontramos en un punto de importancia fundamental en las negociaciones comerciales mundiales. La UE, consecuente con su discurso, está trabajando duramente para conseguir un resultado que ayude a los países en vías de desarrollo a expandir su crecimiento y su comercio progresivamente, permitiéndoles reducir su pobreza. Debemos ser tan flexibles como sea posible en la apertura de los mercados de la UE, alcanzando un acuerdo final.

También queremos ver en marcha los nuevos Acuerdos de Partenariado Económico entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico que les ayude a su desarrollo a largo plazo.

Resolver los conflictos activos es fundamental para asegurar el desarrollo y la estabilidad a largo plazo, ya sea en los Balcanes, Oriente Medio o África (que son igualmente importantes para nosotros). El Reino Unido ha venido impulsado desde hace tiempo una mayor implicación de la UE en la resolución de conflictos y en la consecución de la paz.



Como Ministro de Defensa ayudé a desarrollar la cooperación de Defensa de la UE para complementar el trabajo de la OTAN. La Política de Seguridad y Defensa permite que la UE desempeñe un mayor papel en la gestión de crisis, tanto militares como civiles. Hasta la fecha, la UE ha desplegado 16 misiones en los Balcanes, África, Oriente Medio y Asia. Este pasado verano asistimos al lanzamiento de una misión civil en Afganistán.

## 6. La ampliación y la Política de Vecindad

Ambas simbolizan que la UE está creciendo en su papel internacional. El principio de apertura y compromiso responsable de la UE inspira nuestras propias políticas domésticas en relación con nuestro entorno más inmediato; políticas, por ejemplo, de ampliación y de vecindad. Debemos trabajar constructivamente dentro de nuestra vecindad inmediata para mantener la seguridad de la que ahora gozamos en Europa.

Existe hoy en día el riesgo de que tomemos la seguridad europea como dada, en tanto que la idea de una guerra entre los Estados europeos parece afortunadamente remota. Pero 50 años son un periodo corto en la larga historia europea de guerras continentales.

Para mucha gente joven en los países de los Balcanes occidentales, la guerra seguirá siendo un recuerdo muy presente a lo largo de sus vidas.

Tenemos la responsabilidad de asegurar que el conflicto al que asistimos en los años 90 en los Balcanes nunca volverá a suceder. La política de la ampliación sigue siendo nuestro instrumento más fuerte para alcanzar este objetivo. A pesar de un cierto escepticismo reciente sobre la ampliación, ésta representa una claro beneficio mutuo. Vivimos en el mercado más grande del mundo, no pese, sino precisamente gracias a la ampliación de 2004. Los nuevos Estados entrantes son mercados dinámicos, en expansión permanente, que ofrecen a nuestras empresas nuevos socios con quienes negociar y nuevos mercados a conquistar.

Estas ventajas de la ampliación siguen siendo tan relevantes para Turquía, Croacia y el resto de los Balcanes occidentales como lo fueron una vez para España, Irlanda, Polonia y también, por qué no, para el Reino Unido. Turquía, por ejemplo, registró entre 2003 y 2005 las tasas de crecimiento más altas entre los miembros de la OCDE, con un índice medio del 7,3% durante los 4 últimos años.

Pero Turquía tiene todavía un largo camino hasta alcanzar los estándares que le permitan la adhesión a la UE. Pero eso no es una discusión para no comenzar el viaje. Hemos empezado y la gente de Turquía ya se están beneficiando de las reformas operadas. Una Turquía reformada que se incline del lado occidental será un poderoso elemento estratégico de gran alcance para la UE. Esto no significa que Turquía, Croacia o el resto de los Balcanes occidentales deban adherirse como miembros de la UE sin cumplir con los criterios necesarios, simplemente por la razón de proporcionarnos un mayor peso político en la esfera mundial. Pero no tenemos nada que temer y mucho que ganar, aceptando estos países en el seno de la UE una vez que cumplan con los requisitos necesarios para ser miembros de pleno derecho.



El Reino Unido seguirá insistiendo que los criterios deben ser cumplidos. Pero la UE ha de confiar sinceramente en el proceso de ampliación si quiere que éste tenga éxito. Debemos tener este compromiso si esperamos que los países candidatos hagan los esfuerzos necesarios para cumplir con los criterios de adhesión.

De la misma manera, debemos trabajar en nuestra relación con otros países de nuestra vecindad más cercana (al este y al sur). Está en nuestro interés el forjar tales relaciones de cercanía, dada la creciente interdependencia global en migraciones, lucha contra el terrorismo y comercio.

## 7. Justicia y Asuntos de Interior (JAI)

Este acercamiento que hemos visto con las otras políticas hacia el exterior debería también informar nuestra Política de Justicia y Asuntos de Interior. Necesitamos intensificar nuestros esfuerzos a la hora de hacer frente a toda actividad criminal. Es esencial que hagamos esto no sólo a nivel europeo, sino también a nivel global.

Cada Estado miembro de la UE trabaja con Europol, la Oficina Europea de Policía, que reúne brigadas de investigación criminal para la lucha contra el crimen organizado.

El trabajo de colaboración de los jueces y de fiscales nacionales en Eurojust ha posibilitado la detención de traficantes de droga y seres humanos y de terroristas sospechosos.

Con Eurodac, la base de datos a nivel europeo, el servicio Británico de Inmigración ha podido comprobar miles huellas digitales de los demandantes de asilo y verificar su expediente en cualquier de la UE. Esto significa que cualquier persona que haya pedido asilo en otro país de la UE y tuviera su demanda rechazada con anterioridad, puede ser devuelta a su país de origen. El Reino Unido ha devuelto hasta el momento alrededor de 400 aspirantes.

Estos mecanismos han posibilitado muchos procesamientos de criminales transfronterizos. La Orden Europea de Detención, aprobada en 2004, fue utilizada para extraditar en cuestión de días desde Italia al Reino Unido a uno de los sospechosos de cometer los atentados contra el metro de Londres, el 21 de julio de 2006.

El paso siguiente es hacer avanzar en la Orden Europea Probatoria, que acelerará la transferencia de pruebas y evidencias, y permitirá la transferencia de presos dentro de la UE y el intercambio electrónico de sus antecedentes penales.

Está en curso más cooperación adicional en la UE para idear y poner en marcha políticas coordinadas para combatir el tráfico de drogas y las actividades terroristas.

Cuanta más información, experiencia y práctica compartamos, mejores serán nuestras defensas. Ya sea en la lucha antiterrorista, contra la proliferación de armas, la pobreza o el Cambio Climático, necesitamos trabajar conjuntamente.

De ese modo los europeos podemos tener resultados significativos. Solos podemos alcanzar muy poco.

El mundo está cambiando muy rápido, así que debemos centrar nuestros esfuerzos en aquellas áreas donde la UE puede tener una diferencia para la vida de los europeos. Requerirá grandes dosis de esfuerzo político y compromiso. Pero es esencial que la UE trabaje para el bienestar de sus ciudadanos.

En los últimos 30 años, el Reino Unido ha defendido la creación del Mercado Único, el área de librecambio más grande del mundo, la eliminación de barreras al comercio y la consecución de una creciente libertad de movimientos de mercancías, servicios, capitales y personas. Hemos intentado animar a nuestros socios de la UE para que tengan miras de futuro y, con la colaboración de nuestros socios internacionales, la UE mantenga firmemente sus puertas abiertas a futuras ampliaciones.

## 8. Futuro de Europa

El Presidente Barroso, en su discurso en la Cumbre de Berlín, invitó a los líderes europeos a ver la UE no como una potencia enemiga invasora, sino como un proyecto común con un propósito común. El Reino Unido siempre ha estado comprometido con esta visión. Nuestros mercados, nuestra seguridad, nuestra prosperidad están ligados inextricablemente a los de Europa.

La UE es un grupo regional único, sobre todo porque los mecanismos de la Comunidad tienen que conducir a una integración más fuerte que la que se podría alcanzar con el simple diálogo entre los gobiernos de los Estados miembros. La soberanía se ha puesto en común para tomar ciertas políticas comunes que benefician al conjunto de Europa.

Mientras, necesitamos instituciones eficaces y fuertes para preservar nuestros éxitos y seguir construyendo sobre estas estructuras existentes; pero éstas no deben ser vistas como un fin en sí mismo, sino como un medio de realizar las políticas que mejorarán Europa y las perspectivas de sus ciudadanos.

# EUROPA: ¿EN QUÉ DIRECCIÓN?

*Yves Mény* *

Europa atraviesa un periodo de inquietudes, de tormentas e interrogantes. El contexto está ahí para justificar y explicar los estados de ánimo de los europeos: pobre coyuntura económica en muchos países de la zona euro; inquietudes ligadas a la emigración; a la ampliación, a los problemas del Estado del Bienestar; profundas divisiones en materia de Política Exterior y de Defensa. Sumándose a este dispar abanico de preocupaciones económicas, políticas y sociales, tenemos la cuestión del Tratado Constitucional, ya considerado como moribundo, por lo menos en lo que refiere a la versión firmada por los 27 Jefes de Estado y de Gobierno en octubre de 2004. Así pues, aún quedan demasiadas incógnitas sobre el futuro Tratado que sustituirá al que ha muerto antes de nacer: ¿será más o menos parecido al que preparó la Convención? ¿Serán los cambios eventuales razonables y aceptables, o conllevarán el riesgo de desnaturalizar los equilibrios conseguidos hasta el punto de transformar en feroces adversarios a los más entusiastas partidarios del proyecto en su forma actual? Una vez superados estos escollos, otras dificultades aún más grandes amenazarán la frágil y pequeña barca: ¿superará el listón de las ratificaciones parlamentarias y la hostilidad o indiferencia de las poblaciones en caso de referendo popular allí donde el recurrir a la democracia directa es una obligación?

Es en este momento de elección «entre dos alternativas», sobre esta incertidumbre, en el que desearía detenerme un instante para presentar algunas consideraciones sobre el «Estado de la Unión» y su futuro. Quisiera presentar cuatro observaciones:



## 1. El momento constitucional

Una obra americana publicada hace algunos decenios trataba sobre la elaboración de la Constitución Americana de 1787 (la famosa Convención de Filadelfia), y la calificaba de «momento constitucional», lo que dicho de otra forma sería un breve lapso de tiempo durante el que se crea la historia y se determina la evolución de un país o de una sociedad por los siglos venideros. ¿Ha llegado este instante a Europa? Nada es menos seguro, aunque el vocabulario y la retórica política invitasen a ello: la referencia a Filadelfia, el término mismo de Convención, el texto bastante grandilocuente del preámbulo, las declaraciones del presidente Giscard d'Estaing, etc. Sin embargo, nada hacía recordar la agitación, el debate, los conflictos que en general agitan los

* Presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia.

periodos «constituyentes». Raras son las constituciones que han nacido en medio de la indiferencia o la apatía. En el mejor de los casos, suscitan fuertes conflictos políticos o ideológicos. En el peor de ellos -que es la hipótesis más frecuente- las constituciones nacen prisioneras, en la confusión posterior a una revolución, a la caída de una dictadura, al fin de un conflicto, al término de una guerra civil, exterior o colonial, o al hundimiento de una clase social.

Nada así sucedió con la «Constitución» Europea que, por otro lado, no lo era plenamente: aunque el término «constitución» dejó de ser tabú, se hablaba únicamente de Tratado Constitucional. Por otro lado, como hemos visto, esta «constitución» debía ser bautizada y aprobada por los Estados miembros en tanto que sujetos autónomos de Derecho Internacional, y posteriormente no podía ser revisada de otra manera que no fuera a través del principio de unanimidad, salvo excepciones menores.

Ésta constitución no era el resultado de una presión dramática o de una obligación imperiosa. No era el fruto de una intensa actividad ideológica, política o emocional. Muy al contrario, podría haber sido la víctima de un trauma exterior acaecido en el medio de las apacibles deliberaciones convencionales: la Guerra de Irak. El mundo es trágico y los desafíos globales inaplazables, pero la mayoría de europeos no relacionan, al menos por el momento, estas sacudidas telúricas externas a los problemas internos de la UE como tales. Muchos europeos salieron a la calle -en algunos casos en masa- para protestar contra la Guerra de Irak, muchos han lamentado las divisiones europeas; pero muy pocos han extraído, o extraen, la conclusión de que la respuesta podría estar en una ley fundamental de los pueblos europeos. El «momento constitucional» de Europa es por ahora el de las elites mejor informadas o más directamente implicadas. Resultó ser una cuestión de racionalidad obligada entre personas razonables, y habría que alegrarse de esta victoria conjunta de la Ilustración y Habermas reunidos, sino fuera porque esta situación manifestase la trágica ausencia o indiferencia del pueblo, de los pueblos. El momento constitucional no llegará hasta que la movilización política -y por lo tanto popular- tenga un papel pleno. Sin embargo, tal movilización es difícil de conseguir por varias razones:



- La primera es el resultado de la ausencia de percepción de un vínculo fuerte entre las dificultades externas (económicas o militares) y la capacidad interna para resolverlas. No es que la opinión pública ignore las debilidades de los Estados-nación en este ámbito, pero ante la percepción de las insuficiencias no surge una alternativa clara y creíble. Las instituciones europeas, caracterizadas por su relativa despolitización, su consenso en las buenas maneras, su carácter colegial y su ausencia de liderazgo visible y perceptible, tienen un «appeal» muy débil; demasiado débil en un universo marcado por el maniqueísmo, el liderazgo carismático y la comunicación. Dicho de otra manera, pocos europeos en esos días percibían el proyecto de constitución -en el caso de que lo conociesen- como la respuesta más adecuada a los desafíos internos y externos del momento.

- La segunda resulta de la aparente ausencia de intereses clave, materiales o simbólicos. Únicamente los militantes más movilizados -pro o antieuropeos- percibían el rechazo o la aprobación del futuro Tratado como un progreso real (de integración) o como la desolación de las desolaciones (para los estados soberanos). Entre estos dos puntos extremos, la opinión pública se dividía entre la espera y la indiferencia, dispuesta si hubiera sido necesario, a movilizarse en el caso de que los elementos en juego hubieran sido más precisos. Y aquí es donde reside el problema: es tan fácil para los movimientos populistas y contestatarios desviar la atención del público hacia los problemas que más les inquietan -pero que tienen poco que ver con las implicaciones del debate-, como difícil para los gobiernos de explicar su importancia y complejidad.

  Por todo ello es de vital importancia definir y proponer asuntos comprensibles e identificables, especialmente en el caso de ratificaciones populares. Sin lugar a dudas, lo ideal hubiera sido un referendo paneuropeo, permitiendo visualizar claramente las consecuencias de un fracaso al mismo tiempo para la Unión en su conjunto o para uno u otro estado en particular. Si el voto negativo es percibido como un voto sin riesgos, permitiendo como dicen los americanos «to send a message to those who govern», y si el sentimiento predominante es que siempre siguen existiendo vías de reparación (como en el caso de los referendos danés e irlandés), entonces crece el riesgo de fracasar sin entender muy bien por qué. Admitamos que el elector medio no es capaz de ninguna manera comprender la situación si nos contentamos con decirle que un fracaso sería terrible porque «seriamos 25 con Niza». Este lenguaje esotérico para iniciados no es susceptible de movilizar a las masas.

- Una tercera razón apunta a la debilidad o a la ausencia de correas de transmisión entre las elites europeas que han promovido el proyecto y el electorado. Los partidos europeos no existen. Si que hay una transnacionalidad económica, una porosidad de las fronteras, véase una «internacional» de los movimientos sociales, pero nada de este tipo en el ámbito político a pesar de algunos esfuerzos balbucientes. Si los socialistas franceses no son ni siquiera capaces de entenderse ellos mismos sobre el proyecto, con más razón no nos podemos extrañar de la debilidad de las fuerzas transeuropeas. Los partidos tradicionales no se encuentran en las mejores condiciones para afrontar este tema: están fundados sobre unas divisiones tradicionales (capital-trabajo; centro-periferia; estado-religión) cada vez más tambaleantes, dada la aparición de nuevas divisiones como las que emergen, por ejemplo, entre partidarios y adversarios de la Unión. Dado que las corrientes «nacionalistas» o «integracionistas» afectan a todos los partidos, éstos no están en condiciones de tomar posiciones claras y precisas, dejando este privilegio para los que se oponen o protestan.

¿Ha llegado ya el momento de la verdad, el momento constitucional, el momento constituyente/constitutivo? Probablemente no. Pero algo es casi seguro: se puede casi excluir por completo que llegue sin crisis, sin sobresaltos y sin dramas, ya que 27 estados con la importancia, tradición y con las diferentes ambiciones que tienen, tendrán antes o después que enfrentarse a este desafío. Es improbable -y de hecho poco deseable- que una «Constitución» para Europa sea adoptada deprisa y corriendo y a hurtadillas. A largo plazo, tal cosa sería sin lugar a dudas perjudicial.

Una última anotación: históricamente las constituciones están hechas para limitar el poder de los gobernantes y proteger a los gobernados. El Tratado respondía en parte a este objetivo, especialmente gracias a la introducción la Carta de Derechos Fundamentales y a su «constitucionalización». Pero, a imagen y semejanza de la Constitución de la Federación Americana en 1787, la Constitución Europea constituye, de hecho y en primer término, un instrumento de refuerzo del poder federal; un tabú político.

## 2. La naturaleza del cambio

He aquí una segunda serie de observaciones con relación al proceso de cambio del proyecto de Tratado Constitucional que está en curso y sigue inacabado. Dos campos se oponen: por una lado los radicales de la integración, quienes estiman que en el mejor de los casos se trata de un lavado de imagen en última instancia contra productivo e inútil. Por otro aquéllos que, pro o antieuropeos, ven en el documento de la Convención un instrumento que aprecian o vilipendian. La verdad está, sin duda, en algún lugar entre estos dos extremos y, personalmente, yo propondría caracterizarla como un proceso incremental, un proceso de aprendizaje, aunque también un proceso inacabado.



Ni *statu quo*, ni revolución: el proyecto constitucional ha representado la primera etapa (provisional) de una lenta estratificación iniciada con el tratado de la CECA, estimulada por el Tratado de Roma y el Acta Única, amplificada por los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, y reforzada por un Tratado de Niza que debía afrontar las reliquias del pasado y arreglar definitivamente los problemas creados por pasar de 10 a 25 y más estados. Por mucho que el Presidente Giscard d'Estaing anunciase que el proyecto adoptado por la Convención permitiría afrontar el futuro durante 50 años, ésta previsión denota «wishful thinking», tal y como demuestra la situación presente (mayo 2007). La reforma de los tratados europeos se parece más al ajuste casi permanente de la Constitución alemana que a la imperturbable estabilidad de la Constitución americana, con la excepción de algunas enmiendas.

La última tentativa de redefinir las estructuras, procedimientos y competencias de la Unión se enmarca en un largo proceso de «stop and go», de cambios largamente debatidos, de inflexiones semánticas, de adaptaciones aparte. Los ejemplos de este largo camino son muchos: del papel

y los poderes del Parlamento Europeo a las competencias de la Comisión y del Consejo, de la diversificación institucional a la adopción de derechos fundamentales, nada obedece a una lógica de ruptura y cambio radical. Este incrementalismo de necesidad -comprendidos tanto los más ardientes partidarios de la integración como sus más salvajes adversarios- puede explicarse por varios factores. El primero tiene que ver con la ausencia de «finalidad» declarada del OVNI[1] europeo. Cuando se avanza a escondidas, el recorrido sólo puede hacerse paso a paso. Es de alguna manera la consecuencia forzosa de la táctica del «spill over». El segundo tiende a la complejidad del proceso de decisión, que combina dificultad de los procedimientos (reglas de votación), un gran número de responsables en la toma de decisiones y de posibilidades de veto, desconfianza recíproca de los actores, antagonismo de los intereses y los valores, y lentitud en la toma de decisiones. Aunque el método de la Convención haya constituido una cambio fuerte y novedoso en comparación con el método de la Conferencia Intergubernamental (CIG), no hemos observado en esta ocasión el radicalismo que era de esperar o temer. El temor al fracaso de una estrategia como ésta ha sido sin duda un elemento determinante. Pero se pueden resaltar otros factores: los elementos de CIG no han desaparecido del todo de los trabajos de la Convención (notablemente a través del Praesidium); y la elección de procedimiento por consenso en lugar de recurrir al voto excluía las opciones más radicales, teniendo en cuenta la composición de la Convención. No obstante, hagamos justicia con la Convención: en el marco de todo el conjunto de elementos conseguidos anteriormente, el cambio llegó tan lejos como era políticamente posible. Vimos bien los límites del ejercicio en el rechazo a modificar en el futuro el procedimiento de revisión del tratado-constitución.

El cambio refleja también hasta qué punto un proyecto de Constitución Europea conlleva y conllevará un largo proceso de aprendizaje. Encontramos todos los ingredientes de un proceso de este tipo en el desarrollo y los resultados de la Convención. Son precisamente los actores los que deben familiarizarse con las cuestiones, a menudo bastante técnicas, y pasar por un proceso de socialización recíproca, se trate de representantes de parlamentos nacionales (inicialmente más bien fríos ante una Europa percibida como competencia), o de los representantes de los nuevos Estados miembros; «ciudadanos de segundo orden» sobre el papel, pero en realidad representantes de pleno derecho desde que sus votaciones dejaron de ser utilizadas como medio de decisión.

Más allá de las experiencias vividas por los actores del proceso, queda claro que las reformas propuestas son el resultado de experiencias diversas. En primer término, la misma experiencia de la Unión. La experiencia en procedimientos complejos, bloqueos decisionales y políticos, vetos más o menos oficiales, desorden y la jungla de textos constituyen el mismo número de invitaciones a la adaptación y al cambio, en el marco de una voluntad de reforma global. Pero si la reforma ha podido ir más lejos en el marco de la Convención que en el de las CIG tradicionales, es porque por primera vez la redacción de un tratado había sido confiada a un

[1] Objeto volador no identificado.

grupo de actores mucho más pluralistas que los de una conferencia diplomática, y al mismo tiempo menos limitados -salvo algunos de ellos- por sus respectivos mandatos. No hay duda de que en ninguna otra parte la definición burkiana de la representatividad se ha expresado de mejor forma que en la Convención. Ningún mandato imperativo de los gobiernos, excepto algún caso raro; ninguna obligación disciplinar impuesta militarmente por los partidos; pocas o ningunas alianzas estrictamente nacionales o nacionalistas en un recinto dominado por la búsqueda de una perspectiva europea.

Esta apertura y disponibilidad, en principio ligadas a la exigencia de encontrar un consenso, han favorecido el contraste de experiencias con el fin de obtener la mejor solución a los problemas. Así, hemos recurrido a una técnica clásica de reforma: partir de lo conocido para ir hacia lo desconocido; buscar las soluciones existentes que «funcionan» en otras partes. En resumen, la Convención ha aplicado, mucho más que las CIG precedentes, el viejo buen método del mimetismo institucional. Era, en efecto, más fácil, dada la diversidad de las experiencias de los actores y el largo periodo de socialización recíproca -bastante más intenso que una conferencia internacional clásica-, contrastar los puntos de vista y de inspirarse en las «mejores prácticas». Conscientemente o no, encontramos numerosos ejemplos de este método, se trate de la organización de competencias, de la jerarquía normativa o de la redefinición de las instituciones y su funcionamiento. Paradójicamente, al término de este ejercicio, esa «Unión» de la que tantas veces se ha dicho que constituía una institución «*sui generis*», perdería probablemente en especificidad aquello que ha ganado en claridad y eficacia (potencial).

Si bien su modelo inicial estaba marcado por la originalidad de las estructuras, de los procedimientos, véase del vocabulario, su constitucionalización lo lleva hacia una asimilación progresiva del modelo parlamentario y «federal». Ciertamente, las evoluciones persisten inacabadas y los modelos de referencia aún suscitan resistencias, tal y como atestiguan las indecisiones relativas a la designación del Presidente de la Comisión. Pero hemos asistido sin embargo a un incontestable «streamlining» de procedimiento e institucional, cuya imagen simbólica ha sido propiciada por el alineamiento semántico de la Unión con el reconocido vocabulario del parlamentarismo. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter tabú de todo lo que asimila al vocabulario federalista, los avances de naturaleza federal sólo han sido posibles en la medida de la desaparición de la palabra «F...», retomando la expresión de Philippe Schmitter. No extraña que en la actual fase de discusión, algunos (como los británicos) cuestionen esos cambios semánticos, que parecían abandonar la especificidad de las organizaciones internacionales para adoptar un vocabulario clásico de los Estados.

## 3. La constancia de la trayectoria europea

La constitucionalización de la integración es un proceso que ya desde el Tratado de Roma se realizó por etapas y combinando juntamente o por turnos lo político (Tratados) y lo jurídico (Tribunal de Justicia). Ello explica su carácter de obra permanente pero inacabada, y justifica las frustraciones y críticas que preparan la marea de reformas sucesivas

A pesar de su carácter más ambicioso y de la racionalización que introducía, el proyecto de Constitución confirmaba que el «código genético» de la Unión seguía siendo determinante. La Unión se ha desarrollado básicamente bajo «un velo de ignorancia», y esta estrategia la ha rodeado también de múltiples ambigüedades. El proyecto de tratado eliminaba un cierto número de estas ambigüedades, pero al mismo tiempo creaba otras. En una Unión a 27, donde coexisten las opiniones más heterogéneas sobre qué debería ser la Unión, la claridad de visiones y definiciones está generalmente reservada a los grupos más radicales o minoritarios, sean cuáles sean sus orientaciones o preferencias ideológicas. En el panorama confuso y timorato que caracterizó esta etapa, el discurso de J. Fischer en la Universidad de Humboldt fue más bien una excepción. En el contexto de la difícil idiosincrasia europea contribuyó a levantar ciertos bloqueos, pero no todos. No pasaré revista a todos los posibles ejemplos de este complejo fenómeno, pero se pueden resaltar tres características:

- La primera se refiere al término mismo de Constitución, ampliamente rechazado por todos a excepción de los federalistas más convencidos. Después del desastre de Niza, el relanzamiento de las iniciativas durante la cumbre de Laeken y de los posicionamientos avanzados de Fischer, se produjo un desbloqueo político-semántico. El término Constitución fue también aceptado por los dirigentes franceses y británicos, que con motivaciones divergentes se encontraban entre los más reticentes ante el nombre y ante el objeto. Una vez superado este obstáculo, todo el mundo se apuntó a los debates y discusiones sobre la «Constitución Europea», con un discurso que se anticipaba a la realidad inacabada. Hasta el punto que la no-ratificación del proyecto ha sido interpretada por la prensa como un rechazo de la «Constitución».

  De esta manera, hemos vuelto a crear una ambigüedad en el camino de la progresiva aceptación de la naturaleza y del papel de la Unión. El proyecto era un proyecto «murciélago»: contaba en efecto con los rasgos de una Constitución («mirad mis alas»), pero seguía constituyendo un tratado adoptado como tal y desgraciadamente modificable en el futuro según los procedimientos del tratado («mirad mis pelos»). Giuliano Amato, que había militado a favor de un procedimiento de revisión futura que no fuera por unanimidad y, por consiguiente, de naturaleza constitucional, ha mostrado su decepción diciendo que esperaba una hija (una constitución), pero que ha nacido un hijo (un tratado), o más bien un ser hermafrodita de ambigua sexualidad. Dicho de otra manera, cuando la caja de Pandora referente al famoso «déficit democrático» parecía cerrarse de nuevo, el diablo surgió de nuevo con otra forma. Después de los referendos francés y holandés, se

entendió la causa: no se quería oír hablar más de Constitución, y un nuevo enfrentamiento apareció entre los partidarios de conservar la sustancia del Tratado y los menos ambiciosos en la reforma, favorables a un Tratado de Niza apenas mejorado.

- La segunda característica de la Unión, desde sus orígenes, es el haberse fundado bajo la búsqueda permanente de compromiso. En una situación en la que sólo hay «una sola cama para muchos sueños», y donde las divergencias de intereses nacionales son fuertes, las decisiones únicamente pueden tomarse a través de sistemas de «trade-off» (intercambio). Nadie debe aprovecharse demasiado visiblemente del sistema, aunque todos piensen más o menos lo mismo que dijo bien alto la Sra. Thatcher: «I want my money back». El proceso de toma de decisión y de negociación, a menudo de carácter diplomático, acentúa el fenómeno, si bien exista un cierto contrapeso por parte de los órganos menos tendentes -pero no del todo neutrales- a la defensa de intereses específicos y más a la defensa de un cierto interés general, más o menos difuminado: Comisión, Parlamento y Tribunal.

  Esta búsqueda constante del compromiso necesario, desarrollada bajo la amenaza del bloqueo y fracaso, es fuente de resultados a veces positivos (cultura de consenso, rechazo de usar por la fuerza la opinión mayoritaria no negociada anteriormente, etc.), pero con consecuencias negativas -que no inesperadas-, tales como la ausencia de racionalidad que no sea política en lo referente a las decisiones administrativas y presupuestarias, o la excesiva complejidad de las normas. Pero la búsqueda del compromiso sistemático a través de los acuerdos entre gobiernos o pactos parlamentarios en el seno de una gran coalición central está llena de peligros potenciales. Los acuerdos en la cima entre elites responsables son buenos, a condición que no acaben por ser o aparecer como cárteles protegiendo a los príncipes ante el pueblo. En este sentido, las evoluciones observables en el seno de sistemas consociativos nacionales deberían incitar a la prudencia: demasiados acuerdos entre elites restringidas favorecen el extremismo radical o el populismo. Por ello, no sorprende que la oposición más virulenta contra Europa combine con cierto éxito estas dos variantes del repertorio de la acción política. La combinación de la ambigüedad mencionada anteriormente y de la cultura del compromiso complica el entendimiento del proyecto europeo, aunque éste no podría progresar sin esta relativa opacidad. Como escribe Jean Leca, dos modelos del devenir europeo se oponen, pero a menudo, por la fuerza de las cosas, coexisten y se solapan. Las palabras y discursos maestros de las dos visiones no son los mismos: en el primer caso estamos ante el «constitucionalismo clásico, la responsabilidad, la democracia y el equilibrio de poderes»; en el segundo estamos en «reglamento de administración pública», «responsiveness», «accountability», «evaluation». En el primer caso necesitamos una Constitución cuya discusión exasperará las oposiciones cardinales entre el modelo supranacional y la Federación y el modelo intergubernamental del Consortium. Leca concluye: «En el segundo, necesitamos reformar las prácticas pero probablemente no una Constitución».

- La tercera característica estable del sistema comunitario -que lo diferencia al mismo tiempo del funcionamiento de los sistemas políticos nacionales- es su específico *modus operandi* en materia de reformas y de introducción de cambios. En los sistemas nacionales, el ritmo y alcance de la puesta en marcha de las políticas están en gran parte determinados por la «respiración» del sistema democrático, lo que significa elecciones por una parte y movilizaciones sociales por otra. Ciertamente, las elecciones son más una opción de los gobernantes que políticas públicas propiamente dichas, pero ello no quita que los candidatos a la función pública propongan programas y orientaciones sobre las que serán juzgados más tarde. Además, los movimientos sociales reivindicativos o de protesta critican la vida parlamentaria y gubernamental, obligando algunas veces a reconversiones radicales o a ajustar las promesas electorales.

  No sucede nada de esto a escala europea. Es cierto que las elecciones europeas están para proponer perspectivas a los electores (nacionales) de las consultas europeas. Pero en la práctica, el desacoplamiento entre debates, programas electorales y política europea es casi total, lo que viene motivado por la debilidad -o inexistencia, dirían algunos- de una opinión pública europea; por la relativa debilidad del Parlamento y su mediocre influencia sobre una parte del ejecutivo europeo; y por la ausencia de un nexo entre el órgano Consejo de Ministros y el electorado.

  Se diga lo que se diga sobre el impacto relativo de las elecciones sobre los gobierno democráticos, éstas siguen siendo vitales tanto a nivel simbólico (legitimidad) como substancial (orientación de las políticas). Al no poseer este recurso y motor, la Comunidad Europea primero, y la Unión Europea después, se han inventado una fórmula funcional: el «agenda-setting». Dado que las elecciones tienen un impacto casi nulo sobre las opciones decisivas, y que las movilizaciones ocurren raramente y cuando lo hacen están básicamente dirigidas hacia o contra los gobiernos nacionales (encargados de hacer presión en Bruselas), hay que buscar por otra parte el motor de acción. Éste resulta de una compleja alquimia en la que intervienen el poder de propuesta de la Comisión, las presiones más o menos articuladas del Parlamento Europeo y sus grupos políticos, los compromisos de las presidencias semestrales de los estados miembros, etc. Estos diferentes factores, que ponen en marcha las burocracias, los grupos o los hombres políticos nacionales, se agregan y articulan entorno de lo fijado en la agenda. El proceso decisional, de instancia en instancia, de semestre a semestre, se «endurece» poco a poco pasando de la declaración a la resolución para acabar, al término de un proceso lento y complejo, hacia una decisión que necesitará aún muchos esfuerzos para ser aplicada. En lo que refiere a la acción de la Unión, este método se encuentra por todas partes pero, si quisiéramos un ejemplo a gran escala, basta con analizar el proceso de ampliación iniciado al principio de los años 90 y culminado en 2004 a partir de compromisos, cumbres, fechas límite o plazos preestablecidos. Cada etapa está marcada por un progreso que, aunque fuese retórico y tras un fracaso difícil de ocultar, sigue disimulado mediante compromisos de futuro

que servirán de puntos de apoyo para las «advocacy-coalitions» de turno. Volviendo a la ampliación, ¡cuántas reticencias y evasivas finalmente disipadas por el engranaje mecánico de los compromisos anteriores! ¿No ocurre además lo mismo con la adhesión de Turquía, que suscita aún más reservas en muchos entornos pero que, a pesar de todo, avanza dos pasos por cada uno (aparente) atrás?

Sin embargo, de tanto en tanto este mecanismo de naturaleza esencialmente burocrática no es suficiente para superar los obstáculos políticos más serios. Se trata entonces de la crisis que, excepcionalmente, viene a desatar el nudo gordiano, reintroduciendo así la política pura en el sistema. Es sintomático que el *modus operandi* habitual que reemplaza los mecanismos de gobernanza europea, cuando es sustituido por la resolución política de las crisis, deje sitio a la negociación diplomática y al compromiso intergubernamental y no a la política europea propiamente dicha; al menos aún no, o muy poco.

## 4. Incertidumbres y misterios políticos

A pesar de los inesperados resultados obtenidos por la Convención durante la elaboración del Tratado Constitucional, las incertidumbres persisten. Inicialmente, el debate post-convención se centró principalmente sobre las cuestiones institucionales o los problemas legales no resueltos por los miembros de la Convención o los gobiernos: las reglas de voto, los poderes del Parlamento, la composición de la Comisión y el modo de elección de su Presidente. Todas ellas cuestiones fundamentales que una Constitución o cuasi-Constitución debería afrontar. Sin embargo, más que los mecanismos de ingeniería institucional, los problemas persistentes son básicamente de carácter político. Quisiera mencionar dos de ellos, sin que sean excluyentes de la existencia de otros:



- El primero de ellos trata sobre la identidad de Europa, en su composición y finalidad. Nadie tiene la capacidad hoy en día de definir una visión conjunta entre los que forman Europa, dado que la presente dicotomía entre los partidarios de una Europa «soberana» y los favorables a Europa como un espacio de coordinación de un número limitado de políticas, penetra todas las dimensiones de la construcción europea. Por otro lado, en el corazón de estos dos «pilares» fundamentales, las contradicciones son múltiples y se revelan, según fracturas variables, en cada momento propicio. Los partidarios de una «Europa-potencia» como contrapeso a los Estados Unidos deberían apoyar una Europa «soberana», aunque éste no es forzosamente el caso. En cuanto a los que ante todo ven en Europa un instrumento para afrontar problemas que van más allá del marco del Estado nacional, éstos se muestran a veces dispuestos a hacer concesiones para la integración, siempre que obtengan una orientación de las políticas públicas

conforme a sus deseos. Este fue, por ejemplo, el caso del General De Gaulle con la agricultura, y de la Primera Ministra Thatcher con el Mercado Único. Las políticas exteriores y de Defensa siguen suscitando hoy en día las mismas ambigüedades.

Las dudas referentes a la pregunta «¿Qué es Europa?» se hallan en todos los niveles: competencias, procesos de decisión y composición de la Unión. Este último punto es sin duda el más sensible, y al mismo tiempo el más soslayado. Desde sus orígenes, la Unión se presenta como «open-ended», dispuesta a acoger a todos los europeos en algo así como una versión anticipada de una «coallition of the willings» pensada para construir la paz en Europa. Esta buena declaración de intenciones -con vista a los países de detrás del telón de acero- no costaba nada; en ese momento, pocos eran los que imaginaban una integración de la Europa que estaba bajo el yugo soviético. Con la caída del socialismo real, la Europa del Mercado Común se encontró de bruces con el dilema de la ampliación. «Wider is Wiser», defendían algunos; «enlarging and deepening», salvaguardia del *aquis* comunitario; decían otros. Pero, paradójicamente, la perspectiva de doblar el número de miembros del club no ha comportado un debate profundo sobre la naturaleza de la Europa del futuro. ¿Sería una Europa escogida (¿y cuál?), o sería la simple consecuencia de un proceso no dominado y no deseado especialmente? La transición de 15 a 27 (mañana de 27 a 30 ó más) se ha hecho a través de la mezcla diversos conceptos de Europa. Una Europa geográfica (todo estado europeo es un miembro potencial, la cuestión es definir la frontera entre Europa, África y Asia); una Europa económica (una zona de libre cambio); una Europa política (la comunidad de aquellos que escogen un proyecto político y constitucional). La confusión de estos tres enfoques explica la ambigüedad del debate actual: si Europa es geográfica, no hay ningún motivo por el cual excluir Ucrania o Rusia; si Europa es económica, la geografía se vuelve secundaria y países como Marruecos o Israel pueden perfectamente pretender el sentarse alrededor de la mesa; si Europa es política, se pueden excluir algunos países europeos (Suiza, Noruega o cualquier otro Estado, aunque tenga rasgos de «europeización»), o por el contrario incluir países como Turquía, cuyo carácter europeo en el sentido estricto puede, por lo menos, comportar discusión.

Europa no llega a definirse como una entidad política, ya que no consigue definir al otro. No sabe trazar (aún) sus fronteras y viene a esbozar una estrategia con vistas a sus vecinos, o el «circulo de amigos». A estas dificultades intrínsecas se suman los problemas inherentes a la construcción de una identidad en continua mutación. ¿Cómo dar consistencia a la comunidad como un todo cuando la familia cambia tan rápidamente? *Mutatis mutandis*; la Unión es contrastada al problema de unos Estados Unidos conquistando sin pausa (y a diferencia de la UE, mediante la guerra) nuevos territorios hacia el oeste y transformándolos progresivamente Estados de la Unión. Pero la facilidad con la que la Federación Americana pudo absorber vastos territorios no debe confundirnos. A diferencia de los Estados Unidos, Europa no integra espacios casi

vírgenes o inhabitados y más tarde repoblados por la inmigración de Estados-nación profundamente diferentes por su historia, lengua o tradiciones. La identidad europea no se enfrenta a lo vacío, sino a lo demasiado lleno.

- El segundo problema tiene que ver, por una parte, con el tema de la opinión y el espacio público europeo y, por otra, con la articulación de dicha opinión pública -si realmente existe- con las instituciones europeas.

  Durante mucho tiempo y aún hoy en día, se ha estigmatizado a la Unión Europea por su déficit democrático. A medida que se enriquecía el abanico de la «panoplia de herramientas democráticas», las críticas se atenuaban para reagruparse bajo un nuevo frente: la ausencia de un «Demos», de una opinión pública, de un espacio público europeo. De tal ausencia derivaría la imposibilidad de una Constitución Europea, ya que faltaría de alguna manera un pueblo soberano legitimando tal construcción legal e ideológica. Analizar y demostrar esta argumentación necesitaría más tiempo y espacio del que disponemos en estas páginas. Por ello me contentaré con algunas breves anotaciones sobre el tema, con vistas a resaltar mi opinión; esto es, que si el argumento ya es discutible analíticamente, además también lo es histórica y empíricamente.

  Sobre el plano analítico, la crítica parte del presupuesto que las nociones de «pueblo» y «soberanía» son tan monolíticas que o bien existen de forma entera o bien no existen. ¡Cómo si la soberanía fuera ese bloque indivisible soñado por algunos, deseosos de transponer en otra parte y completamente la legitimidad absoluta del soberano! Como si el pueblo fuera esa realidad pura y total que excluye cualquier diversidad que se haya asimilado, por así decirlo, a un despojo.

  En el plano empírico e histórico, sería muy complejo para los defensores del Demos único el identificar este Demos tan difícil de encontrar y constituido de antemano a la operación constituyente. Aún en los casos más favorables a esta tesis (el arquetipo sería Francia), el Demos es más una construcción *a posteriori*, un resultado de la Constitución, más que su fundamento. No solo en Italia podemos decir «Italia è fatta. Bisogna fare gli italiani!». Sin ni siquiera evocar los casos ejemplares de Suiza, India, España o de algunos otros sistemas políticos, está claro que la construcción de las comunidades políticas ha sido el resultado de un proceso histórico lento y complejo, más que una situación socio-política dada.

  Rechazar tal argumento no significa que la dificultad no exista. En efecto, más que cualquier otro sistema político, Europa conjuga y acumula desventajas: multiplicidad de los pueblos, lenguas, tradiciones, historias, etc. Pasar de esta diversidad extrema a una cierta forma de unidad o al menos de convergencia, se presenta como una tarea sumamente ardua y larga.

Dado que cuando los alineamientos de una opinión pública europea aparecen, incluso cuando se manifiesta una voluntad común de vivir juntos, estas débiles expresiones de un *Demos* emergente no encuentran los canales apropiadas de expresión por la falta de instrumentos adecuados: toda opinión pública «europea», si emerge en el momento de un problema concreto (las sanciones contra Austria, el euro, la guerra de Irak), no puede expresarse más que a través de la mediación de los partidos políticos, de la prensa o de los movimientos nacionales. Además, de forma paradójica, cuando existen canales propiamente transnacionales, como las elecciones al Parlamento Europeo, los mecanismos electorales y la organización de la campaña tienden a «nacionalizar» los elementos clave y los debates. Irrefutablemente, llevará tiempo superar este *handicap* y la europeización de las sociedades nacionales sigue siendo un objetivo lejano, muy lejano.

¿Qué más podemos decir, como conclusión, que no sea que la Unión «in the making» (en proceso) no es más que como cualquier otra comunidad política en una situación de incertidumbre, de proceso inacabado, de interrogantes sobre su futuro y sus formas de organización? En sí misma, tal situación no tiene nada de original, salvo para aquéllos que aún creen -¡si es que quedan!- en el fin de la Historia. Pero esta angustia proveniente de la existencia de los individuos y las instituciones se hace sin lugar a dudas más grande cuando se trata de criaturas jóvenes y frágiles. Los avatares de la constitución (o de la no-Constitución) Europea ilustran estas dudas, donde el miedo a avanzar sólo es neutralizado por el temor aún más grande a caer de nuevo en el abismo.

# Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social

# EL PROCESO CONSTITUYENTE ABIERTO Y EL TRATADO DE REFORMA

*Enrique Barón Crespo* *

## I. Introducción

La convocatoria por el Consejo Europeo de junio de 2007 de una Conferencia Intergubernamental (CIG) para reelaborar como Tratado de Reforma la mayor parte de los avances del Tratado Constitucional, abre una nueva etapa en la historia de la construcción europea como un proceso constituyente abierto.

Una ojeada al Cuadro 1 sitúa el proceso en su perspectiva histórica, y permite comprender con mayor claridad en muchos discursos el significado de la expresión «proceso constituyente abierto».

Frente al relato habitual de un proceso centrado únicamente en la creación de un mercado común a través del método funcional, el paso a paso de los «petits pas», hay que recordar que para los padres fundadores de la UE hubo dos principios que guiaron su actuación: la creación de una Europa unida que fundamentara su futuro en valores compartidos de democracia y derechos humanos; y que fuera capaz de superar una lucha por la hegemonía entre Estados-nación que generaba con implacable regularidad conflictos crecientemente destructivos.



Esta preocupación se puso de manifiesto en el Congreso del Movimiento Europeo de La Haya de 1948, en donde por primera vez líderes políticos, empresariales y sociales tanto de vencedores como de vencidos se reunieron para plantear el futuro de Europa. El Presidente del Congreso, Winston Churchill, lo definió con valor en términos de palpitante actualidad:

> «El movimiento por la Unidad de Europa debe ser una fuerza positiva que saque su fortaleza de nuestro sentido de comunidad de valores espirituales. Es una expresión dinámica de fe democrática, basada en una concepción moral e inspirada por un sentido de misión. En el centro de nuestro movimiento está una Carta de Derechos Humanos, guardada por la libertad y sostenida por la ley. Es imposible separar la economía y la defensa de la estructura político general, La ayuda mutua en el campo económico y la defensa militar conjunta deben ir acompañadas, paso a paso, por una actuación paralela de mayor unidad política. Se dice con verdad que esto implica algunos sacrificios o una fusión de soberanía nacional. Prefiero mirarlo como la asunción gradual por todas las naciones afectadas de esa soberanía más amplia, que es la única que puede proteger sus costumbres y características distintivas y diversas».

Ninguno de sus sucesores en Downing Street se ha atrevido a decir nada parecido.

* Presidente de la Delegación Española del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo.

**Cuadro 1. La Evolución de la UE**

| Fecha | Período y procedimiento | Ampliación |
|---|---|---|
| 1950 | Declaración del 9 de mayo anunciando la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). | |
| 1952 | Firma del Tratado de la Comunidad Europa de Defensa, rechazado en 1954 en la Asamblea Nacional francesa. | |
| 1953 | La Asamblea *ad hoc* presenta el proyecto de Comunidad Política Europea. | |
| 1957 | Tratado de Roma por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). | |
| 1970 | Entrada en vigor del sistema de apoyo monetario, la financiación de la PAC y aprobación del Proyecto Werner de Unión Económica y Monetaria. | |
| 1973 | | Entrada de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda |
| 1979 | Eleccion directa del Parlamento Europeo. | |
| 1981 | | |
| 1984 | Aprobación del proyecto de Tratado Spinelli por el PE. | Entrada de Grecia. |
| 1986 | Firma del Acta Única:<br>- Procedimiento de cooperación. | |
| 1990 | Convocatoria de la CIG para elaborar el Tratado de la Unión. | Entrada de España y Portugal. |
| 1992 | Firma del Tratado de la Unión Europea de Maastricht: como Unión Política, Económica y Monetaria:<br>- Ciudadanía europea y moneda única.<br>- Codecisión.<br>- Votación de investidura de la Comisión.<br>- PESC y JAI. | Unificación alemana. |
| 1995 | | |
| 1997 | Adopción del TUE de Ámsterdam:<br>- Extensión de la codecisión y de la investidura de la Comisión. | Entrada de Austria, Finlandia y Suecia |
| 2000 | Adopción del Tratado de Niza y de la Carta de Derechos Fundamentales elaborada por la Primera Convención. | |
| 2004 | Firma de la Constitución Europea por los 27 Estados en el Capitolio de Roma en Octubre. | |
| 2007 | Convocatoria de la CIG para elaborar un Tratado de Reforma. | Entrada de los 10 nuevos Estados miembros (Polonia, Hungría, Chequia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Chipre, Malta) en la UE. |

Fuente: Elaboración propia.

El Congreso de La Haya tuvo positivos frutos: el Consejo de Europa, como plataforma de la Europa de la libertad; así como el Convenio y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, no inició un proceso constituyente, aunque sí fue escenario del primer debate constituyente entre federalistas e intergubernamentalistas; tensión permanente en la construcción europea. Así, el ex Primer Ministro francés, Paul Ramadier, definió la Unión Europea como una «necesidad cercana…», para concluir que:

> «No se puede crear Europa a través de una especie de revolución federalista, que debilitaría a los Gobiernos sin fortalecer la colectividad. Será la suma de los esfuerzos la que, por aproximaciones sucesivas, nos conduzca a una construcción resistente».

Con todo, la respuesta más directa fue la del también ex Primer Ministro francés, Paul Reynaud, que planteó la Asamblea como la «única institución capaz de salvar Europa», que debía ser elegida directamente porque, citando a Spaak, «para triunfar es preciso que los pueblos empujen a los Gobiernos». Su propuesta se concretó en una enmienda presentada por el gaullista Edouard Bonnefous, presidente de la Comisión de Exteriores de la Asamblea Nacional francesa, en la que defendía «una Constituyente Europea que deberá proponer a los diferentes Parlamentos una Constitución de la Europa Única». El futuro Premier británico Harold Mac Millan tomó la palabra en contra, planteando una larga lista de objeciones técnicas y políticas (censo, circunscripción, sistema electoral), para concluir que habría que resolverlas previamente para «no escribir constituciones en el aire. Es muy fácil escribir constituciones; lo difícil es hacerlas efectivas y duraderas». El debate tiene un claro aroma de actualidad.

La historia de la Unión Europa tiene como acta fundacional la Declaración del 9 de Mayo, leída por Robert Schuman en la Sala del Reloj del Quai d'Orsay, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, e ignorada en su momento por los medios de comunicación. Redactada por Jean Monnet y su equipo, contenía afirmaciones de alcance no superado aún hoy: una organización abierta a todos los países de Europa, reconciliar Francia y Alemania, crear una Comunidad Económica Sectorial y constituir el primer paso para crear una Federación Europea. De todos esos objetivos, el único caducado, una vez cumplida su misión, es la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), primera piedra para poner en común los instrumentos básicos para fabricar armamentos en la época. La osadía histórica de los padres fundadores se puede apreciar en que, fresca todavía la tinta del primer Tratado, se lanzaron a crear la Comunidad Europea de Defensa, naufragada en la Asamblea Nacional Francesa. Igualmente, en la propuesta de creación política europea.

En esta primera fase creativa, el siguiente paso fue la Conferencia de Messina, que desembocó en el Tratado de Roma, paso esencial de la historia comunitaria con el método de reaccionar ante la crisis buscando una vía para avanzar. La respuesta fue crear una unión aduanera y un mercado común a desarrollar en un plazo de 12 años (en realidad fueron 35: el mercado interior se completó en 1992), sobre la base de las cuatro libertades (de establecimiento y

desplazamiento de las personas, de circulación de bienes, servicios y capitales). También la estancada Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), de oportuno recuerdo en un momento en que la solidaridad energética aparece como un objetivo a desarrollar de inmediato.

El otro elemento decisivo de esta etapa pionera fue la creación de las instituciones comunitarias que han permitido dar continuidad al proyecto. Jean Monnet, creador y primer Presidente de la Alta Autoridad (predecesora de la actual Comisión), citaba siempre al filósofo Amiel: «La experiencia comienza de nuevo con cada persona, sólo las instituciones se hacen más sabias, acumulan la experiencia colectiva». La Comisión, con su monopolio de iniciativa en los temas de competencia comunitaria, es una institución original, mezcla de ejecutivo, administración e intelectual colectivo, cuyo papel ha sido decisivo a la hora de configurar y desarrollar ese proceso de «creación continua» que es la configuración de la Unión Europea, en palabras de Walter Hallstein, sucesor de Monnet en la presidencia de la Comisión. El llamado triángulo comunitario, se completaba con el Consejo de Ministros -legislador y ejecutivo- y el Parlamento, inicialmente consultivo; así como una institución pionera en la definición de los perfiles jurídicos del naciente sistema político como una comunidad de derecho, el Tribunal de Justicia. Su jurisprudencia, ya desde principios de la década de los 60, consagró la aplicación directa a los ciudadanos del Derecho comunitario y el valor constitucional de los Tratados.

La segunda gran fase creativa de la UE se inicia en la década de los 80, con el Acta Única y la entrada de los países ibéricos, y conoce un salto cualitativo en el «annus mirabilis» de 1989 por el final de la Guerra Fría y la unificación alemana. La respuesta, oportuna y audaz, fue ampliar el proceso en curso de debate y preparación de la Unión Económica y Monetaria a la Unión Política con el resultado del Tratado de Maastricht. En él se introdujeron como elementos básicos de la UE la ciudadanía europea y la moneda única y su extensión a nuevos dominios o pilares; la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), y la Política de Justicia e Interior (JAI).



Con este paso se configuró en sus ejes fundamentales el primer proyecto de democracia supranacional en la Historia, basada en la doble legitimidad de Estados y ciudadanos, a partir de la experiencia colectiva acumulada que había cambiado la historia del continente al aportar paz y prosperidad sin precedentes. El cambio histórico en la naturaleza, dimensión y contenido del proceso comunitario se produjo entre 1989 y 1992. Desde entonces, se suceden con un ritmo cuatrienal los intentos para perfilar y ajustar esta creación en marcha a criterios de legitimidad democrática, eficacia y transparencia. Los Tratados de Ámsterdam y Niza marcaron el agotamiento del sistema de conferencia intergubernamental clásica, mientras que se afirmaba la Convención como método más democrático y público para debatir el futuro de la UE y sus instituciones, al participar en ellas los Parlamentos -el Europeo, los de los Estados miembros y los candidatos-, los Gobiernos y la Comisión. La Primera Convención produjo la Carta de Derechos Fundamentales, la Segunda el proyecto de Constitución, cuyo contenido, con algunas modificaciones de la CIG posterior, fue firmado solemnemente en Roma.

El proceso de ratificación del Tratado fue complejo y controvertido, aunque registró una clara mayoría de 18 Estados a su favor -con 2, España y Luxemburgo, en referendo-, más 4 que manifestaron estar dispuestos a hacerlo. El problema se planteó con el No en los plebiscitos celebrados en Francia y Holanda, y la voluntad de estos Estados de encontrar una salida positiva. Por último, 3 países -Gran Bretaña, Chequia y Polonia-, sin proceder a ratificar, plantearon reservas a lo pactado o a algunos de sus contenidos. La salida acordada en el Consejo Europeo de junio de 2007 presenta como diferencias con el pasado, concretamente con el rechazo de la Comunidad Europea de Defensa por la Asamblea Nacional francesa en 1954, que a pesar del abandono formal del término Constitución como renovador y derogador de los Tratados anteriores en un texto codificado y coherente, no se abandona su contenido esencial, sino que se plantea recogerlo y verterlo en dos Tratados refundidos. Es innegable que, por eficaz y riguroso que sea el trabajo de la CIG, la coherencia y claridad del Texto serán los grandes perdedores de cara a la ciudadanía; pero la historia demuestra que los llamados pasitos de la construcción comunitaria son a veces pasos con las botas de siete leguas, y a veces los llamados pasos de la procesión de Esenach (pueblo de Luxemburgo en donde dan dos pasos para adelante por uno hacia atrás); por no hablar del paso del tango ni olvidar los traspiés.

En todo caso, hay un balance positivo en términos de paz y prosperidad de la construcción europea al cumplirse el medio siglo de firma del Tratado de Roma. Igualmente, la voluntad de continuar reforzando la primera experiencia exitosa de democracia supranacional, basada en Estados y ciudadanos, que además de progresar en su mercado interior y transformarse con un continua ampliación, se enfrenta a retos sin precedentes de responder a la Globalización y a la demanda de Europa en el plano mundial.



## II. La constitucionalización del poder legislativo y presupuestario del PE

Una de las cuestiones más importantes en juego en la construcción política y jurídica de la UE de cara a la CIG sobre el Tratado de Reforma, es la constitucionalización del Poder Legislativo y Presupuestario del Parlamento Europeo, como elemento básico del fortalecimiento del carácter democrático de la Unión Europea y como ejemplo inmejorable del proceso constituyente abierto en que estamos empeñados.

La cuestión que plantea la relación entre democracia y poder legislativo es si la vieja y radical idea de la democracia, originada en la *polis* griega y realizada después en el marco de algunos Estados-nación, puede desarrollarse en el marco de la UE, original creación política supranacional en la era de la Globalización.

Para contestar a tan radical pregunta es de interés el análisis de la configuración de los poderes presupuestario y legislativo en esta original construcción histórica, en un contexto en el que la UE no es un Estado ni puede ser explicada a la luz de la clásica división de poderes de Montesquieu.

De un modo esquemático, sus grandes líneas son las siguientes:

Desde la creación de la CECA hasta el Tratado de Maastricht, el monopolio de iniciativa legislativa residía en la Comisión; el poder legislativo en el Consejo de Ministros, con el PE como órgano consultivo; y el Tribunal de Justicia como institución garante de una Comunidad de Derecho. En el terreno presupuestario se introdujeron los poderes iniciales en 1970, y sobre todo el Acuerdo Institucional de Concertación de 1975, forma de Convención Constitucional de gran importancia en la construcción europea. Su progresivo desarrollo planteó, sobre todo desde la elección del PE a partir de 1979 por sufragio universal, «la cuestión democrática», concretada en primer lugar en los tres sucesivos rechazos del Presupuesto Comunitario que condujeron a un nuevo equilibrio de poderes, sancionado por la jurisprudencia del tribunal, en el que se establecía la necesidad de acuerdo entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria como requisito para aprobar el Presupuesto.

En este proceso, el papel del PE fue incrementándose desde su función inicial como órgano consultivo: primero, se afirmó en el terreno presupuestario; después, en el terreno legislativo con el procedimiento de cooperación en el Acta Única (AUE). El paso decisivo fue la inclusión de la codecisión PE-CM con 3 lecturas en el TUE de Maastricht, que se amplió en competencias y se equilibró en el TUE de Ámsterdam, y amplió de nuevo las competencias en el TUE de Niza. Hoy en día dispone de poderes que justifican su descripción como colegislador conjuntamente con el Consejo de Ministros (CM). Hecho que la Constitución aprobada en junio de 2004 consagra, al definir la codecisión como procedimiento legislativo ordinario.



La codecisión legislativa, al asentar el poder legislativo sobre la doble legitimidad democrática de Estados y ciudadanos, fue un elemento esencial para superar el llamado «déficit democrático». Su balance es positivo tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en la realización y acondicionamiento del mercado interior y en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Su aplicación ha modificado profundamente las relaciones en el triángulo interinstitucional. El PE ha pasado de ser una cámara de debate a convertirse en un interlocutor en el proceso de toma de decisiones del CM, que ha dejado de ser un órgano cerrado y monopolístico. Progresivamente se ha creado una relación de interacción e interdependencia entre ambos. En lo que respecta a la Comisión, que perdió «de facto» el monopolio de ser el único guardián de los Tratados, debió adaptarse a la nueva situación.

El estudio de la formación de la voluntad política en el proceso de codecisión en el PE tiene especial interés para comprender el funcionamiento de la democracia europea. El PE no es ni un Parlamento soberano, en el sentido tradicional del término, ni una mera cámara de legitimación de los planes de un gobierno. Es una institución independiente en la que no hay una coalición mayoritaria permanente con disciplina de mayoría gubernamental, pero en la que en la segunda lectura de la codecisión y del presupuesto, el elevado umbral de la mayoría absoluta requerida para aprobar enmiendas obliga a amplias alianzas a la hora de definir la voluntad legislativa.

Este proceso alcanza su madurez en el Tratado Constitucional de la Unión Europea de 2004, al consagrar plenamente un sistema legislativo bicameral equilibrado basado en la codecisión como el poder legislativo ordinario de la Unión, ampliando sustancialmente su campo de acción de 35 a 84 materias; establecer la jerarquía normativa y desarrollar la colaboración entre el PE y los parlamentos nacionales.

En el ámbito de la Constitución Financiera (presupuestario y hacendístico), la Convención introdujo modificaciones importantes en la línea de extender la lógica de la codecisión[1], que se mantuvieron en lo esencial por la CIG tras un sostenido pulso con los representantes del PE en la misma. En relación con los recursos propios, el artículo I-54 consagra el principio de la suficiencia de medios, y el principio de que el presupuesto se financiará íntegramente con cargo a recursos propios establecidos mediante una ley europea adoptada por unanimidad por el CM, previa consulta al PE, pudiéndose establecer nuevas categorías o suprimir existentes. Dicha ley no entrará en vigor hasta que haya sido aprobada por los EEMM, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No obstante, las medidas de aplicación del sistema se fijarán mediante ley europea del CM, adoptada por mayoría cualificada, previa aprobación del PE por mayoría absoluta (expresión que sustituye al dictamen conforme).

El marco financiero plurianual, que sustituirá a las actuales perspectivas financieras, adquiere estatus constitucional en el artículo I-55 y tendrá como objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios, fijando por un período mínimo de 5 años (art. III-402) límites máximos anuales de créditos por categorías de gastos, que corresponden a los grandes sectores de actividad de la Unión. Se adoptará mediante ley del CM decidida por unanimidad, previa aprobación del PE. En este punto, la CIG modificó también la propuesta de la Convención, que preveía la unanimidad para el primer marco plurianual aprobado tras la firma de la Constitución y mayoría cualificada para los siguientes. No obstante, ante la presión de algunas delegaciones gubernamentales y de los representantes del PE se estableció una «pasarela» con arreglo a la cual el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad, una decisión que autorice al CM a adoptar una ley que permita aprobar el marco financiero por mayoría cualificada. En esta disposición, como en la anterior, ofrece una fórmula para superar el dilema entre la parálisis del veto y la defensa de un atributo esencial de la soberanía.

El Presupuesto anual se aprobará por ley adoptada conjuntamente por el PE y el CM, respetando el marco financiero plurianual. El procedimiento presupuestario se modificó profundamente por la Convención, sobre todo gracias a la supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, que le da poder al PE sobre todo el estado de gastos. El artículo III-404 establece un procedimiento con una sola lectura por institución. El CM se pronuncia en primer lugar sobre el proyecto de presupuesto de la Comisión, y si en un plazo de 42 días el PE aprueba esta posición, el presupuesto queda adoptado. Si el PE aprueba enmiendas por mayoría absoluta a la posición del CM, los presidentes de ambas instituciones convocan el Comité de Concilia-

[1] Maurer Andreas, «*Die Macht des*», EP; p.18.

ción, a menos que el CM en un plazo de 10 días apruebe las enmiendas del PE. Si dicho Comité aprueba un texto conjunto en un plazo de 21 días, ambas instituciones disponen de un plazo de otros 14 días para adoptar el proyecto común, pronunciándose respectivamente el PE por mayoría absoluta y el CM por mayoría cualificada. Si una o ambas instituciones rechazan el proyecto común, el PE por mayoría absoluta la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto de presupuesto; si el PE aprueba el proyecto común mientras que el CM lo rechaza, aquél dispone de 14 días para confirmar las enmiendas aprobadas en primera lectura por mayoría absoluta y tres quintos de los votos emitidos. En tanto no se confirme una enmienda del PE, se mantendrá la posición del Comité de Conciliación sobre la línea presupuestaria de que se trate. Esta disposición de decidir con una mayoría reforzada, contenida en el apartado 7 d) del artículo III-404, le da al PE la última palabra en el procedimiento.

En conjunto, la lógica legislativa y presupuestaria continúan en la misma línea: sistema bicameral, mayorías reforzadas, comité de conciliación y mecanismos para garantizar los acuerdos. El paso del anterior sistema de doble lectura a la lectura única favorece precisamente una negociación más rápida, con plazos preclusivos, en el limitado periodo de aprobación del presupuesto anual.

## III. Los actos jurídicos

El ejercicio de las competencias de la Unión es el objeto del Título V, que regula en su Capítulo I las disposiciones comunes, en un esfuerzo a la vez de simplificación en la jungla normativa que la Comunidad fue desarrollando con el tiempo, y de claridad en el establecimiento de modos de decisión democráticos adaptados a la original Federación de Estados-nación en vías de construcción que es en gran medida la Unión Europea. El texto recoge fundamentalmente las conclusiones del grupo de trabajo encabezado por el Vicepresidente de la Convención, Giuliano Amato,cuya primera conclusión fue que «no hay nada más complicado que la simplificación».

El texto de la Constitución efectúa, introduciendo la jerarquía normativa, una clarificación de los actos jurídicos mediante los cuales las instituciones aplican las competencias de la Unión, así como de los procedimientos para su adopción, por medio de dos distinciones sucesivas:

Entre actos vinculantes jurídicamente (leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeas), y no vinculantes (dictámenes y recomendaciones) (art. I-33).

Dentro de los actos vinculantes jurídicamente, entre actos legislativos (leyes y leyes marco) y no legislativos (reglamentos y decisiones).

La ley y la ley marco son las principales normas de Derecho europeo que se imponen a los Estados, reemplazando a los actuales «reglamentos» y «directivas». La ley se define como un acto legislativo de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado; la ley-marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro en cuanto al resultado, pero le deja la transposición, es decir, elegir la forma y los medios de realizarla. Ahora, el mandato para la nueva CIG vuelve a las viejas denominaciones, es de esperar que no se mantenga la actual jungla de disposiciones.

En lo que respecta al método de elaboración de la legislación, la Constitución recoge prácticamente sin modificaciones el actual procedimiento de codecisión, dándole la denominación de «procedimiento legislativo ordinario». En determinados supuestos, se establece una competencia exclusiva del CM o del PE.

El artículo 33 establece además la jerarquía normativa en la Unión, «un considerable progreso, al permitir una mejor separación entre las funciones legislativas y ejecutivas y, por tanto, una mejor asignación del papel de la Comisión»[2]. No obstante, la Convención no pudo definir de modo explícito una norma que permitiera una clara distinción entre actos legislativos y no legislativos, por las reservas de diversos representantes gubernamentales, como se reflejó en el debate y en la posterior redacción del texto[3]. El resultado peca de falta de sistemática y de una cierta dependencia de la disposición de los gobiernos a compartir sus poderes legislativos con el PE, lo cual generará problemas en el futuro. La distinción entre ambas figuras -legislación delegada y normas de ejecución- no está clara y será, sin duda, fuente de conflictos. Así, Maurer ha calculado que existen 60 diversos tipos de normativa que no se encuadran en la clasificación anterior (directivas, acciones, medidas, decisiones); 29 posibilidades de combinaciones de normas entre las 6 definidas en la Constitución, y que para 271 habilitaciones hay sólo 110 bases jurídicas para adoptar leyes.

Es característica esencial del sistema jurídico comunitario que la Constitución integra, no asociar los procedimientos de adopción de las normas a ámbitos determinados, sino fundamentarlos sobre bases jurídicas. El presente apartado contiene la lista de las bases jurídicas del Proyecto de Constitución elaborado por la Convención[4] más las incorporadas por la CIG. Cada caso concreto requiere la definición de una base jurídica precisa, por lo que es necesario elaborar una lista detallada del tipo de procedimiento jurídico. El mantenimiento de esta relación de competencias será una cuestión clave en la CIG.



[2] SCHILD, J. (2003): «Der instabile Kompromiss»; en *SWP-Studies* (42); p. 12. VIÑAS, A. (s. f.): *La Comisión Europea, entre la Convención y la CIG*. Texto mecanografiado.

[3] Conv. 571/03, p.1; 26/2/93.

[4] Elaboración propia a partir del trabajo de María José Martínez Iglesias en la Secretaría de la Convención.

## IV. Actos legislativos (leyes y leyes-marco)

En la elaboración de los actos legislativos, caben a su vez dos procedimientos:

## IV.1. El procedimiento legislativo ordinario

Es el que responde a la codecisión. En la Constitución pasa de 38 a 84 bases jurídicas. Para una mejor comprensión, se han señalado con asterisco las añadidas por la CIG al proyecto de la Convención, con una referencia en letra cursiva al procedimiento en vigor en los Tratados CE y UE. Son los siguientes:

1. Modalidades de control de las competencias de ejecución (I-37.3°) *Unanimidad en el CM y consulta al PE (artículo 202 TCE).*
2. Iniciativa de los ciudadanos (I-47.4).
3. Modalidades de derecho de acceso a los documentos (I-50, 4); *(255.2°).*
4. Protección de datos (I- 51); (*286.2*).
5. Servicios de interés general (III-122).*
6. Reglas que prohíben toda discriminación en razón de la nacionalidad (III-123); *(12 TCE).*
7. Medidas para luchar contra la discriminación (III-124); *(13 TCE).*
8. Disposiciones destinadas a facilitar el derecho de los ciudadanos de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros (III-125); *(18 TCE).*
9. Libre circulación de trabajadores (III-136); *(40 TCE).*
10. Mercado interior - medidas de seguridad social para los trabajadores comunitarios emigrantes (III-136); Codecisión-unanimidad en el CM *(42 TCE).*
11. Libertad de establecimiento (III-137); *(44 TCE).*
12. Exclusión en un Estado miembro de ciertas actividades de las disposiciones sobre libertad de establecimiento (III-139); VMC en el CM sin participación del PE (45 TCE).

13. Coordinación de las disposiciones que prevean un régimen especial para los nacionales de otros Estados miembros en el ejercicio del derecho de establecimiento (III-140); *(46.2° TCE).*

14. Coordinación de las disposiciones que establecen el acceso a actividades no asalariadas y su ejercicio y el reconocimiento mutuo de diplomas (III-141); Codecisión - unanimidad en el CM *(47 TCE).*

15. Extensión del beneficio de las disposiciones relativas a la prestación de servicios a los nacionales de un país tercero establecidos en la Comunidad (III-144); *VMC en el CM sin participación del PE (49.2 TCE).*

16. Liberalización de servicios (III-147); VMC del CM y consulta al PE (52.1 TCE).

17. Servicios (III-150); (55 TCE).

18. Cooperación aduanera (III-152); (135 TCE).

19. Medidas relativas a los movimientos de los capitales con destino u origen en países terceros (III-157.2); *VMC en el CM* sin participación del *PE (57.2.1 TCE).*

20. Medidas relativas a los movimientos de capitales en materia de prevención y lucha contra la criminalidad y el terrorismo (III-160).

21. Medidas de armonización relativas al mercado interior (III-172.1); *(95.1 TCE).*

22. Propiedad intelectual (III-176). Unanimidad en el CM y consulta al PE *(308 TCE).*

23. Vigilancia multilateral (III-179.6). Procedimiento de cooperación (99.5 TCE).

24. Misiones específicas del BCE (III-185.6). Unanimidad en el CM y aprobación por el PE (105.6 TCE).

25. Modificación del protocolo sobre los estatutos del SEBC y BCE (III-187.3), por mayoría cualificada sobre la base de una recomendación del BCE, o bien por unanimidad en el CM y dictamen conforme del PE (107.5 TCE).

26. Medidas necesarias para la utilización del Euro (III-191).

27. Medidas de fomento del empleo (III-207); *(129 TCE)*.

28. Política social, excepto las letras c), d), f) y g) (III-210.1 y 2); *(137 TCE).*

29. Política social (igualdad de oportunidades de trato y de retribución) (III-214); *(141 TCE).*

30. Fondo Social Europeo (III-219); (148)

31. Medidas en el ámbito de la cohesión económica y social (III-220); *(159 TCE).*

32. Fondo de Cohesión a partir de 2007 (III-223.2). *VMC* en el CM (actualmente: unanimidad), y aprobación del PE *(161 TCE).*

33. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (III-222); *(162 TCE).*

34. Aplicación de las reglas de competencia a la Política Agrícola Común (III-230.1). VMC en el CM y consulta al *PE (36 TCE).*

35. Legislación en materia de Política Agrícola Común (III-231.2). *VMC en el CM* y consulta *al PE (37.2).*

36. Medio ambiente (acciones comunitarias con objeto de realizar los objetivos en la materia) (III-233); *(174 TCE).*

37. Programa de acción en otros campos de medio ambiente (III-234.3); *(175.3 TCE).*

38. Protección de los consumidores (III-235.3); *(153.4 TCE).*



39. Implementación de la Política Común de Transportes (Artículo III-236). Unanimidad para las derogaciones *(71.1 TCE).*

40. Navegación marítima y aérea (III-245); (*80.2 TCE).*

41. Redes transeuropeas (III-246); *(154 TCE).*

42. Programa marco de investigación (III-251); *(166 TCE)*.

43. Aplicación del programa marco de investigación (III-252) *(167 TCE).*

44. Programas complementarios de investigación (III-252.2); *(168 TCE).*

45. Participación en programas de investigación (III-252.3); *(169 TCE).*

46. Política espacial (III-254).

47. Energía (III-256). Unanimidad y consulta al *PE (308 TCE).*

48. Controles fronterizos (III-265). Unanimidad en CM y consulta al PE (67 TCE) (Codecisión tras decisión unánime sobre cambio de procedimiento).

49. Asilo (III-266.2). Unanimidad en el CM y consulta al PE (67 TCE) (Codecisión tras decisión unánime sobre cambio de procedimiento).

50. Inmigración (III-267). Unanimidad en el CM y consulta al PE (artículo 67 TCE) (Codecisión tras decisión unánime sobre cambio de procedimiento).

51. Medidas para fomentar la integración de nacionales de países terceros (III-267.4).

52. Cooperación judicial en materia civil (salvo derecho de familia) (III-269.3); *(65 TCE).*

53. Cooperación judicial en materia penal-procedimientos, cooperación, formación y normas mínimas) (III-270.1). Unanimidad en el CM y consulta *al PE (34.2 y 39.1 TUE).*

54. Reglas mínimas para la definición de infracciones y sanciones en materia de criminalidad grave (III-271.1). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).

55. Medidas de apoyo a la prevención de la delincuencia (III-272). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).

56. Eurojust (III-273.2.1). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).

57. Modalidades de asociación del PE y de los parlamentos nacionales a la evaluación de Eurojust (III-273.2.2). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).

58. Cooperación policial (algunos aspectos) (artículo III-275, apartado 2). Unanimidad CM y consulta al PE (artículo 34.2 y 39.1 TUE).

59. Europol (artículo III-276.2.1). Unanimidad en el CM y consulta al PE (34.2 y 39.1 TUE).

60. Control de Europol por el PE y los parlamentos nacionales (III-276.2.2). Unanimidad en el CM y consulta al PE *(334.2 y 39.1 TUE).*

61. Salud Pública (III-278.4); *(152.4 TCE).*

62. Medidas de fomento para proteger la salud humana (III-278.5); *(152.4 TCE).*

63. Industria (III-279.3); *(157.3° TCE).*

64. Cultura, excepto las recomendaciones (III-280.5). Codecisión-unanimidad en el CM (151 TCE).

65. Turismo (III-281)*.

66. Educación, excepto las recomendaciones (III-282); *(149.4 TCE).*

67. Deporte (Artículo III-282).

68. Formación profesional (medidas que contribuyen a la realización de los objetivos del artículo 150) (III-283); *(150.4 TCE).*

69. Protección Civil (III-284.2). Unanimidad en el CM y consulta *al PE (308 TCE).*

70. Cooperación administrativa (III-285.2).

71. Política comercial-medidas de aplicación (III-314). VMC en el CM sin consulta del PE (133 TCE).

72. Cooperación al desarrollo (III-316.1); *(177 TCE).*

73. Cooperación económica, financiera y técnica con países terceros (III-319.2). VMC en el CM y consulta al PE (177 TCE).

74. Marco general para las acciones de ayuda humanitaria (III-321.3).

75. Cuerpo voluntario europeo de ayuda humanitaria (III-321.5).

76. Estatuto y reglas financieras de los partidos políticos a nivel europeo (III-331); (191 TCE).

77. Creación de tribunales especializados (III-359). Unanimidad en el CM y consulta al PE (225.1.2 TCE).

78. Jurisdicción del Tribunal en materia de propiedad intelectual (III-364). Unanimidad CM, consulta al PE y ratificación nacional (225, pero no habla de propiedad intelectual TCE).

79. Modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia (salvo Título I y artículo 64); (III-381). Unanimidad en el CM y consulta al PE (245 TCE).

80. Administración Europea (III-347)

81. Adopción de reglas financieras -unanimidad en el CM hasta 2007- (III-412.1). VMC en el CM, consulta al PE -unanimidad en el CM *(279.1 TCE).*

82. Lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (III-415.4); (280.4 TCE).

83. Establecimiento del estatuto de funcionarios de la Comunidad Europea y régimen aplicable a los demás agentes de la Unión (III-427). VMC en el CM y consulta al PE (283 TCE).

84. Estadísticas (III-335); (429.1 TCE).

## IV.2. Procedimientos legislativos especiales

### IV.2.1. Procedimientos ad hoc

Presupuesto anual (III-404). Procedimiento ad hoc (272 TCE).

### IV.2.2. Leyes del PE

Estatuto de los miembros del PE (Artículo III-330.2). Adopción por el PE después de aprobación por el CM (unanimidad por lo que se refiere al régimen fiscal) y opinión de la Comisión *(190.5 TCE).*

Modalidades del ejercicio del derecho de investigación (III-333.3). Adopción por el PE después de aprobación por el CM y la Comisión *(193 TCE).* Común acuerdo.

Estatuto del Defensor del Pueblo (III-335.4). Adopción por el PE después de aprobación por el CM y opinión de la Comisión *(195.4 TCE).*

### IV.2.3. Leyes del CM

#### IV.2.3.1. Mayoría cualificada y aprobación del PE

Modalidades relativas a los recursos de la Unión (I-54.4). Unanimidad en el CM, consulta al PE y ratificación nacional (269 TCE).

### IV.2.3.2. Mayoría cualificada y consulta del PE

Medidas para facilitar la protección diplomática (III-127).

Medidas de armonización fiscal, cooperación administrativa o lucha contra el fraude fiscal (tras una decisión unánime del CM) (III-170.3). Unanimidad en el CM y consulta al PE (93 TCE).

### IV.2.3.3. Unanimidad y ratificación nacional

Recursos de la Unión -límite máximo y creación de nuevos recursos (I-54.3); *(269 TCE).*

Extensión de los derechos vinculados a la ciudadanía (III-129) *(22 TCE).*

Procedimiento electoral uniforme (III-330.1). Iniciativa y aprobación del PE (*190.4.1 TCE*).

### IV.2.3.4. Unanimidad tras la aprobación del PE

Marco financiero plurianual (I-55.2°) Acuerdo interinstitucional*.*

Fondos estructurales a partir 2007 (III-221), primera vez después de entrada en vigor del Tratado: unanimidad y aprobación del PE, después procedimiento legislativo ordinario, unanimidad y aprobación *del PE (161 TCE)*.*



13. Combatir la discriminación (III-124.1). Consulta al *PE (13.1° TCE).*

### IV.2.3.5. Unanimidad previa consulta al PE

14. Medidas relativas a los pasaportes y documentos de identidad (III-25.2); *(18.3 TCE).*

15. Ciudadanía: derecho de sufragio activo y pasivo (III-126); *(19 TCE).*

16. Adopción de medidas relativas a los movimientos de capitales con destino o procedentes de países terceros que constituyen un paso atrás en el proceso de liberalización del Derecho Comunitario (III-157.3). Unanimidad en el CM sin consulta al PE (57.2º TCE).

17. Armonización de la fiscalidad indirecta (III-171); *(93 TCE).*

18. Aproximación de las legislaciones (III-172); *(94 TCE).*

19. Régimen lingüístico de los títulos de propiedad intelectual (III-176.2).

20. Sustitución del protocolo sobre los déficits excesivos (III-184.13).

21. Supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguro (III-185.6) con consulta también al BCE*.

22. Política social: seguridad social, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato de trabajo, representación y defensa colectiva y protección social y condiciones de empleo de los nacionales de terceros países (III-210.1 c), d), f) y g)); *(137.1 y 2 TCE).*

23. Disposiciones de carácter fiscal, medidas sobre la ordenación territorial gestión de los recursos hídricos, utilización del suelo o estructura del abastecimiento energético (III-234.2); *(175.2 TCE).*

24. Cooperación judicial en materia civil sobre el derecho de familia (III-269.3); *(67.5 TCE).*

25. Fiscalía europea (III-274.1).

    Cooperación policial operativa (III-275); *(30 TUE).*

27. Intervenciones de autoridades de un Estado en el territorio de otro Estado miembro (III-277); *(32 TUE).*

28. Modificación de ciertos artículos del protocolo sobre los estatutos del BEI (III-393.3). Unanimidad en el CM y consulta al PE *(266 TCE)*.*

## V. Actos no legislativos (reglamentos y decisiones)

Para su adopción hay diversos sistemas, según las bases :

## V.1. Mayoría cualificada en el CM y consulta al PE

1. Competencia (III-163); *(83 TCE).*
2. Ayudas de Estado (III-169); *(89 TCE).*
3. Aplicación de la prohibición de acceso privilegiado a las instituciones financieras para las autoridades públicas (III-182.2). Procedimiento de cooperación *(102.2 TCE).*
4. Aplicación de la prohibición de contraer compromisos y conceder descubiertos (III-183.2). Procedimiento de cooperación *(103.2 TCE).*
5. Disposiciones de aplicación del protocolo sobre los déficits excesivos (III-184.13); *(104.14 TCE).*
6. Medidas para armonizar valores unitarios y especificaciones técnicas (III-186.2). Procedimiento de cooperación *(106.2 TCE).*
7. Aplicación de ciertas disposiciones del protocolo sobre los estatutos del SEBC y el BCE (III-187.4); *(107.6 TCE).*
8. Límites y condiciones en las cuales el BCE puede imponer multas (III-190.3); *(110.3 TCE).*
9. Decisión sobre la entrada de un Estado en la moneda única (III-198.2); *(122.2 TCE).*
10. Elaboración de líneas directrices en política de empleo de los Estados miembros, sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo (III-206.2); (*128.2 TCE).*
11. Supresión de discriminaciones en el transporte (del artículo III-240.3). Sin consulta del *PE (75.3 TCE).*
12. Programas específicos de investigación (III-251.4); *(166.4 TCE).*
13. Investigación, creación de empresas mixtas (III-253); *(172.1 TCE).*

14. Cooperación administrativa en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia (III-263). Unanimidad en el CM y consulta al *PE (66 TCE y 34.2 y 39.1 TUE).*

15. Medidas en caso de llegada repentina en un Estado miembro de nacionales de países terceros (III-266.3).

16. Modalidades de puesta a disposición de los recursos propios (III-412.2). Unanimidad en el CM (279.b TCE).

17. Condiciones de aplicación de la Constitución a las regiones ultra periféricas (III-424); (299 TCE).

## V.2. Mayoría calificada en el CM sin consulta del PE

1. Orientaciones para garantizar el progreso equilibrado en el conjunto de los sectores afectados por el mercado interior (artículo III-130.3).

2. Fijación de los derechos del arancel aduanero común (III-151); *(26 TCE).*

3. Adopción de medidas de salvaguardia cuando movimientos de capitales con destino o procedentes de terceros países causen graves dificultades para la UEM (III-159); *(59 TCE).*

4. Exenciones y reembolsos a la exportación e impuestos de compensación a la importación entre Estados miembros (III-170); *(92 TCE).*

5. Recomendación del CM sobre las grandes orientaciones de política económica (III-179.2); *(99.2 TCE).*

6. Medidas adecuadas a la situación económica (III-180.1); *(100.1 TCE).*

7. *Medidas para luchar contra la discriminación (III-124); (13.2 TCE).*

8. Concesión de una ayuda financiera comunitaria a un Estado que conoce dificultades económicas graves o causadas por catástrofes naturales (III-180.2); *(100.2 TCE).*

9. Medidas relativas a los déficits excesivos (III-184); *(104.6 TCE).*

10. Comité económico y financiero (III-192.3); *(114.3 TCE).*

11. Decisión sobre la representación exterior de la UEM (III-196); *(111.4 TCE).*

12. Decisión sobre los Estados miembros acogidos a una excepción con suspensión de los derechos y obligaciones en el marco del el SEBC (III-197); *(122.1 TCE).*

13. Medidas necesarias para la introducción del euro -unanimidad de los Estados que no son objeto de una excepción- (III-198.3); *(123.4 TCE).*

14. Concesión y revocación de la ayuda mutua a un Estado miembro en caso de dificultades en la balanza de pagos (III-202.2 y 3); *(119.2 y 3 TCE).*

15. Modificación, suspensión o supresión de las medidas de salvaguardia (III-202.3); *(120.3 TCE).*

16. Recomendaciones en materia de empleo (III-206); *(128.4 TCE).*

17. Aplicación de los acuerdos entre los interlocutores sociales (III-212.2); *(139 TCE).*

18. Autorización de concesión de ayudas en materia agrícola (III-230.2); *(36 TCE).*

19. Agricultura: fijación de los precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas (III-231.3). *Con consulta al PE (37 TCE).*

20. Modalidades de evaluación por los Estados miembros de la puesta en marcha del espacio de libertad, seguridad y justicia (III-260).

21. Recomendaciones en materia de Salud Pública (III-278.6); *(152.4 TCE).*

22. Recomendaciones en el ámbito de la cultura (III-280.5b). Unanimidad en el CM *(151.5.2 TCE).*

23. Recomendaciones en materia de educación (III-282.3b); *(149.4.2 TCE).*

24. Agencia de armamento, investigación y capacidades militares (III-311).

25. Fondo inicial para misiones PESC (III-313).

26. Aplicación de la cláusula de solidaridad (III-329.1).

27. Asistencia financiera con carácter urgente a países terceros (III-320). Unanimidad en el CM con consulta al PE (308 TCE).

28. Fijación de las remuneraciones, indemnizaciones y pensiones de los miembros de la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el CES (III-400); *(210 TCE).*

## V.3. Mayoría simple en el CM

1. Comité de Empleo (III-208); *(130 TCE).*
2. Comité de Protección Social (III-217); *(144 TCE).*
3. Estatuto de los Comités previstos por la Constitución (III-346); *(209 TCE).*

## V.4. Procedimientos ad hoc

1. Doceavas partes provisionales -procedimiento ad hoc- (III-405); *(273 TCE).*
2. Sedes de las instituciones -común acuerdo entre los Gobiernos- (III-432); *(289 TCE)*.

## V.5. Unanimidad en el CM

1. Decisiones sobre la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común en materia de competencia (III-168.2); *(88.2 TCE).*
2. Aplicación de los acuerdos firmados entre interlocutores sociales (III-212); *(139.2 TCE).*
3. Derogación en materia de transporte (III-237); *(72 TCE).*
4. Adopción de disposiciones relativas a las modalidades y al procedimiento de asociación entre los países y territorios de ultramar y la Comunidad (III-286); *(187 TCE).*
5. Procedimientos para garantizar el acceso rápido a los créditos de financiación urgente de iniciativas en el marco de la PESC -consulta del PE- (III-313.3).
6. Establecimiento del régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad (III-433); *(290 TCE).*

7. Modificaciones en la lista de productos contemplados por las disposiciones sobre comercio o producción de armas, municiones y material de guerra (III-436); *(296.2 TCE).*

## V.6. Régimen para la Política Exterior y de Seguridad Común

- Norma general -unanimidad en el CM (III-300.1).

- Mayoría cualificada en el CM (III-300.2):

- Las decisiones referentes a acciones y posiciones de la Unión adoptadas sobre la base de una decisión del Consejo Europeo.

- Las decisiones adoptadas a propuesta de un Ministro, tras una solicitud del Consejo Europeo de iniciativa de éste o del Ministro.

- Las decisiones por las que se aplica una acción o posición de la Unión.

- El nombramiento de un representante especial.

- Cuando el Consejo Europeo lo decide por unanimidad.



## V.7. Decisiones institucionales

Unanimidad:

1. Aplicación del procedimiento legislativo (III-210.3.2); *(137 TCE).*

2. Aplicación del procedimiento legislativo ordinario a los aspectos medioambientales sujetos a un procedimiento especial con unanimidad en el CM (III-234.2.2); *(175 TCE).*

3. Aplicación del procedimiento legislativo a algunos aspectos del derecho de familia (III-269.3.2).

4. Aplicación del procedimiento legislativo en materia de normas mínimas para facilitar el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y cooperación policial en materia penal (270.2 letra d).

5. Otros ámbitos que pueden ser objeto de la ley marco europea en materia de normas mínimas relativas la definición de las infracciones penales y sanciones (III-271.1.3).

6. Aumento del número de abogados generales (III-354) *(222.3 TCE).*

7. Nombramiento de los jueces de los Tribunales especializados (III-359.4); *(225.2 TCE).*

8. Composición del Comité de las Regiones (III-386); *(263 TCE).*

9. Composición del Comité Económico y Social (III-389); *(258 TCE).*

10. Gastos en materia de cooperación reforzada (III-421).

## V.8. Mayoría cualificada en el CM

1. Decisión sobre el tipo de sanciones a un Estado miembro que violó los principios del artículo I-2, apartado 1 (I-59.3); *(309.2 TCE).*

2. Decisión relativa a la modificación o el levantamiento de sanciones impuestas a un Estado miembro que violó los principios del artículo I-2, apartado 1 (I-59.4); *(309.3 TCE).*

3. Comité para la selección de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal de Gran Instancia (III-357); aquí no hay mayoría cualificada.

4. Nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas (III-385.1); *(247.3 TCE, reza por unanimidad).*

5. Lista de miembros del Comité de las Regiones (III-386), por unanimidad *(263 TCE, por unanimidad).*

6. Lista de miembros del Comité Económico y Social (III-389), por unanimidad *(259 TCE).*

7. Autorización para iniciar una operación de cooperación reforzada -aprobación del PE (III-419).

8. Autorización para iniciar una operación de cooperación reforzada en materia de Política Exterior y Seguridad Común (III-419), unanimidad *(27c TUE).*

## V.9. Procedimientos *ad hoc*

1. Composición del PE (I-20). Unanimidad del Consejo Europeo -iniciativa y aprobación del PE.

2. Formaciones del CM (I-24.3). Unanimidad en el Consejo Europeo.

3. Cambio de procedimientos: aplicación del procedimiento legislativo ordinario o del voto por mayoría cualificada (I-25). Unanimidad en el Consejo Europeo.

4. Composición de la Comisión: sistema de rotación (I-26.6). Consenso del Consejo Europeo.

5. Designación del candidato a la Presidencia de la Comisión (I-27). Mayoría calificada del Consejo Europeo.

6. Nombramiento de los miembros del Directorio del BCE (III-382). Consejo Europeo por VMC.

7. Nombramiento de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia Europeo (III - 356). Común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros.

8. Nombramiento de los miembros del Tribunal especializado (Artículo III-359) Común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros*.



9. Ampliación de competencias de la Fiscalía Europea en la lucha contra a delincuencia grave con dimensión transfronteriza (III-274.4). Unanimidad, previa aprobación del PE y consulta a la Comisión*.

10. Procedimiento de revisión ordinario de la Constitución (IV-443). Decisión por mayoría simple del Consejo Europeo de convocar una Convención a iniciativa del PE, la Comisión o un Estado Miembro*.

11. Procedimiento de revisión simplificado de la Constitución (IV-444). Decisión unánime del Consejo Europeo para autorizar al CM a decidir por VMC en un ámbito concreto*.

12. Procedimiento de revisión simplificado relativo a las políticas internas de la Unión (IV-445). Decisión unánime del Consejo Europeo a iniciativa del PE, la Comisión o un Estado Miembro*.

## VI. Conclusión

La introducción de los conceptos de democracia representativa y participativa en el proyecto de Constitución y como Primer Título en el mandato de la CIG del Tratado de Reforma, plantea un gran desafío para la consolidación de la UE como experiencia democrática innovadora; como modelo de democracia procesal propio de sociedades modernas, complejas y descentralizadas; con la ciudadanía europea basada en el patriotismo constitucional; una esfera pública central (sistema legislativo y judicial) y otra más amplia, la sociedad civil.

En este marco, la configuración del poder legislativo es una cuestión constitucional central desde el punto de vista democrático. El Tratado Constitucional aporta, con la lista de bases jurídicas expuestas, elementos importantes para dar una respuesta satisfactoria al poder legislativo compartido.

Cuestión fundamental es controlar el respeto de la nueva CIG de esta lista, dentro de la filosofía de un proceso constituyente abierto.

# BUSCANDO UNA SALIDA DEL LABERINTO. CÓMO RESOLVER LA CRISIS CONSTITUCIONAL DE LA UE

*Richard Corbett* *

2007 será un año para recordar en Europa. En marzo celebramos el Quincuagésimo Aniversario del Tratado de la CEE. Para celebrar la ocasión, los Jefes de Gobierno de los 27 Estados miembros firmaron la Declaración de Berlín sobre los logros y los objetivos de la UE. La Declaración puso indudablemente de relieve la naturaleza dinámica de la UE, un milagro político moderno que ha evolucionado desde los seis miembros que formaban la Comunidad del Carbón y del Acero en 1951 (6 años antes de que se fundara la CEE) a la Unión que conocemos hoy.

Pero la gran cuestión es el futuro de la Unión. En el momento de redactar este artículo, reina la incertidumbre. En el momento en que se publique, esperemos que hayan sido planeados por los Jefes de Gobierno en el Consejo Europeo de junio el futuro del Tratado Constitucional o un Tratado de reemplazo. Antes de considerar las posibles opciones es importante reflexionar sobre cómo se ha llegado a la posición actual.

Ha habido numerosas razones para que el Tratado Constitucional haya sido rechazado por Francia y los Países Bajos en el 2005. Hay poco que pueda, o efectivamente deba, añadirse de forma provechosa sobre este tema. Baste decir que la debilidad e impopularidad del Gobierno de Chirac, combinado con la inestabilidad social y económica en los dos países y la preocupación por el rumbo general de la UE fueron factores tan significantes para el voto al «No» como cualquier punto del propio documento. He dicho que el contexto era más importante que el texto, y otros comentaristas cuestionaron si el voto al «No» tenía más que ver con un sentimiento de cansancio de algunos ciudadanos con el proceso y la velocidad de los cambios en Europa más que con la esencia del propio tratado. Pero, cualesquiera que sean las razones, ahora nos enfrentamos al desafío de llegar a un nuevo consenso.

Así pues, en vez de centrarse inmediatamente en los puntos de desacuerdo en el debate, procedamos a resumir los puntos en los cuales hay un acuerdo amplio. Hay un acuerdo prácticamente general entre todos los que quieren que la UE sea capaz de funcionar eficazmente, en que una Unión Europea con veintisiete Estados miembros no puede continuar funcionando dentro de los límites de un marco institucional que se diseñó para una Unión de quince. Las ampliaciones en 2004 y 2007 han incrementado la población de la UE en 140 millones de habitantes (con 490 millones de ciudadanos, sólo China e India tienen poblaciones mayores que la UE). Nuestro

* Portavoz de Asuntos Constitucionales del Grupo Socialista y del Partido Laborista Británico en el Parlamento Europeo.

mercado único es la mayor economía mundial y el beneficiario de la mayor proporción de mercancías importadas y exportadas. Tras 50 años de integración institucional, económica y política gradual, se diseñó el tratado constitucional para construir una UE más fuerte y más flexible para el próximo medio siglo.

Lejos de ser el primer escalón hacia un «superestado europeo» como los más rabiosos euroescépticos lo quieren describir, el Tratado Constitucional engloba una serie de modestas reformas de la normativa de la UE. Éstas ascienden a casi 20 reformas que permitirían que la UE funcionara más eficazmente. Pueden colocarse en tres categorías:

## 1. Reformas para hacer a la UE ampliada más eficaz

Se incluyen medidas tales como:

- La unión de los cargos de Alto Representante de la UE en Política Exterior y de Comisario para las Relaciones Exteriores, para crear un único portavoz de la UE para aquellas cuestiones de Política Exterior en las que los países de la UE tienen una posición común; de este modo se amplifica nuestra voz en asuntos mundiales.

- Ampliar el uso de la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo (con las excepciones de cuestiones nacionales sensibles, tales como los impuestos, Política Exterior y Defensa) para acelerar la toma de decisiones.



- Reducir el tamaño de la Comisión para evitar que la ampliación la transforme de un cuerpo ejecutivo compacto en una mera asamblea.

- Reemplazar las presidencias rotatorias de seis meses del Consejo Europeo por un Presidente fijo a tiempo completo (durante dos años y medio), elegido por los Jefes de Gobierno para dirigir sus reuniones.

## 2. Incrementar la responsabilidad y vigilancia parlamentaria

Esto incluye:

- Hacer que la adopción de la legislación de la UE esté sujeta a examen previo por parte de los Parlamentos nacionales, así como a la doble aprobación del Consejo (representando a los Gobiernos nacionales) y del Parlamento Europeo por medio de sus eurodiputados, directamente elegidos.

- Dar a los parlamentos nacionales el derecho a oponerse directamente a las propuestas legislativas, si perciben que éstas van más allá de las competencias de la UE y violan el principio de subsidiariedad.

- La elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo, que dejaría claro que la Comisión es un ejecutivo político con una posición clara de responsabilidad democrática.

- Un nuevo procedimiento presupuestario que requeriría la aprobación de todos gastos de la UE tanto por el Consejo como por el Parlamento Europeo.

- Asegurar que cualquier ley o acción tomada por las instituciones de la UE pudiera derogarse si no cumple con la Carta de Derechos aprobados por los Estados miembros en el año 2000.

- Requerir al Consejo reunirse en público cuando decida sobre legislación.

- Reformar el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada, de manera que haya un sistema en que los votos estén más en proporción al tamaño de cada país.

## 3. Clarificar el papel de la UE, sus competencias y los límites a su mandato

Incluyendo garantías de que la Unión nunca se hará un «superestado» todopoderoso:

- Siendo obligatorio «respetar las identidades nacionales de los Estados miembros, inherentes a sus estructuras fundamentales, políticas y constitucionales».

- El principio de atribución de competencias, según el cual la Unión tiene solamente las competencias que han sido concedidas por los Estados miembros.

- Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, limitando la acción de la UE al mínimo necesario para lograr los objetivos acordados por los Estados miembros.

- La participación de los propios Estados miembros en los procesos de toma de decisiones de la Unión.

- El principio de «unidad en la diversidad».

Y ahora, ¿qué rumbo tomar?

La cuestión es cómo alcanzar un acuerdo que sea aceptable por los 22 países que han afirmado su compromiso de mantener los contenidos del tratado constitucional intactos; los dos países (Francia y los Países Bajos) que rechazaron el texto original; los otros tres países que están a la expectativa; y el Parlamento Europeo, que aprobó el tratado original dando apoyo al informe de Corbett-Méndez de Vigo con una mayoría abrumadora.

Es lógico asumir que cualquier texto nuevo debe preservar su esencia de forma suficiente para ser aceptable para los 22 países que han ratificado o aceptado su compromiso con el texto tal cual está, y para esos países que tienen preocupaciones respecto a ciertos elementos. Intentar discutir ampliamente un nuevo texto que rompa este tronco sería una tarea difícil, y actualmente no se sabe de qué manera podría ser políticamente posible.

Ni que decir tiene que los resultados de los referendos en Francia y los Países Bajos, aún a pesar de lo positivo que siempre tiene un referendo, y del hecho de que había más votos al «Sí» que al «No» en los referendos, ciertamente han hecho más difícil ganar referendos en algunos de los otros Estados miembros. Votar sobre un texto que muy pocos habrán leído deja el debate muy vulnerable ante percepciones superficiales. Una de las impresiones que perduran con más fuerza en la mente de los ciudadanos es el rechazo por parte de Francia y los Países Bajos, sin importar que muchos de esos votantes expresasen realmente una oposición al Gobierno del momento en vez de al texto en sí mismo.

Las percepciones son una realidad política, y está claro que llegar a un compromiso sobre un texto que sea aceptable para los 27 Gobiernos y susceptible de ratificación no va a ser fácil.



Entre las opciones disponibles, en el momento en que se escribe este artículo no está claro qué es lo que hará lograr el consenso. Estas opciones incluyen:

- Las opciones del «Tratado plus»: guardando el texto intacto pero añadiéndole protocolos o declaraciones interpretándolo para responder a las preocupaciones que se han expresado.

- Renegociación del texto: reexaminando el contenido, el estilo y el nombre del Tratado Constitucional, si es posible sin la reapertura de los acuerdos complejos alcanzados.

- Un «minitratado»: introduciendo solamente las reparaciones de emergencia necesarias en las instituciones para permitir así que la Unión abastezca a un número creciente de miembros.

Por supuesto, también se concibe una mezcla de protocolos adicionales, algo de reescritura y algunas eliminaciones -pero cuanto más complejo sea el planteamiento, más tiempo va a llevar. Por ejemplo, el Gobierno polaco de derechas (que había dado inmediatamente el Tratado por muerto tras el referendo francés), quiere ahora renegociar el sistema de votaciones en el

Consejo de Ministros para basar el voto de cada país en la raíz cuadrada de su población. Aunque ésta sea probablemente solamente una táctica y no una posición seria, demuestra la necesidad de evitar una situación de «caja de Pandora», que pondría en riesgo la claridad de todo el texto así como las reformas que previamente se hubieran acordado. Tampoco deberíamos olvidar que 22 países asistieron a la reunión «amigos de la Constitución» en Madrid en enero, y expresaron su adhesión a la idea de mantener el texto actual tan intacto como fuera posible.

Sea cual sea la opción que se elija, se necesitará una Conferencia Intergubernamental (CIG) para negociar y aprobar las implicaciones del nuevo convenio. Tal CIG podría, al menos en teoría, ser breve y cordial, y permitir que surja un nuevo texto para finales de año. Como indica el informe de Enrique Barón Crespo y Elmar Brok -que intenta resumir la posición del Parlamento Europeo-, el Parlamento debería estar representado debidamente en una nueva CIG.

Por supuesto cada país considerará algunas reformas como más importantes que otras, lo que formará la base de su posición en las negociaciones. De hecho, ha habido un considerable debate para identificar los elementos esenciales que deben conservarse.

El Gobierno holandés ha dicho que no quiere eliminar todo en el Tratado, lo que le honra, sino que quiere suprimir algunas cosas que dieron motivos de preocupación; muchas de ellas en relación con la presentación y el vocabulario del borrador del Tratado, y especialmente el término «Constitución». Las reformas constitucionales quiere conservarlas en su mayoría.

Desde una perspectiva británica, Lord Kerr (el ex embajador de Gran Bretaña ante la UE y anterior Secretario General de la Convención), en un artículo de finales de febrero en el *Financial Times* identificaba siete elementos vitales que deben conservarse: la presidencia a más largo plazo del Consejo Europeo; la posición fusionada de «Ministro de Asuntos Exteriores» (pero sin ese nombre); el sistema reformado de votaciones por mayoría cualificada; el mecanismo para implicar a los parlamentos nacionales en el examen previo de todas las propuestas legislativas de UE; la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo; el hecho de hacer más visible el principio de atribución; y la introducción de una cláusula de secesión, que autorice explícitamente a los Estados miembros a abandonar la Unión Europea si así lo desean.

Esto parece una lista corta. Sería seguramente inconcebible no añadir otros puntos claves, especialmente hacer que toda legislación de la UE sea objeto de doble aprobación («por co-decisión») por los ministros nacionales en el Consejo y los Eurodiputados elegidos en el Parlamento Europeo. Esto es crucial para cualquier reforma de la UE, y tiene una importancia central en la idea de que la UE sea responsable ante sus ciudadanos.

Yo también reduciría el tamaño de la Comisión; daría más importancia al artículo del tratado que obliga a la Unión a respetar las identidades nacionales de los Estados miembros. Éste es ya más grande que cualquiera de los parlamento nacionales, y su tamaño se acercará a 1.000 con las ampliaciones futuras. El límite de 750 acordado en el Tratado debe permanecer como tal.

Pero también se necesitará eliminar algunos puntos. Será difícil presentar una simple reorganización usando terminología distinta, como un Tratado distinto.

Algunos elementos del Tratado original que causaron controversia en algunos Estados miembros podían ser suprimidos sin comprometer en exceso la naturaleza del texto. Por ejemplo, no hay ninguna necesidad de insistir en la parte que obliga al Consejo a reunirse en público para las decisiones sobre legislación, ya que esto ya se ha logrado, gracias en gran medida a la presidencia británica de 2005. No hay ninguna necesidad en absoluto de tener un artículo del tratado acerca de la bandera europea, himno, etc.; éstos ya existen. El término «Ministro de Asuntos Exteriores» ha causado confusión y puede eliminarse, aunque la base de combinar el papel de Comisario de Asuntos Exteriores y el del Alto Representante sea sensata y deba mantenerse, siendo además Vicepresidente de la Comisión, y por lo tanto sujeto a mayor examen parlamentario.

Más delicado es qué hacer con la parte II del Tratado Constitucional -la Carta de Derechos. Aunque estaba prevista como una limitación de los poderes de la Unión, obligándola a respetar derechos que, en general, los Estados miembros ya tienen que respetar, se ha visto implicada en un debate sobre si los tribunales nacionales remitirían al Tribunal de la UE casos de derechos amparados por la Ley Nacional. Algunos Gobiernos, incluyendo el británico y holandés, han expresado su preocupación sobre el texto existente al respecto. Quizás la solución aquí sería tener un solo artículo que diga que las instituciones de la Unión están obligadas a observar la carta, pero que esto no se aplicaría a los Estados miembros (excepto cuando se está aplicando la legislación europea). De hecho, debería reconocerse que los Estados miembros tienen el derecho a adoptar las disposiciones nacionales que prohíban a los tribunales remitirse a la Carta en los casos de Derecho interno.



Otro asunto complejo es la ambición del Tratado constitucional de codificar todos los tratados previos en un documento único. Esta idea respetable llevó a una refundición precipitada del conjunto original de tratados que, aunque era más corto, seguía siendo un texto «constitucional» de longitud excesiva. Quizás aquí también la respuesta sea tener un solo artículo que autorice al Consejo Europeo, por unanimidad, a codificar y reorganizar los tratados existentes y suprimir artículos redundantes; a condición de que el Tribunal de Justicia certifique que, al obrar así, no están aumentando las competencias o poderes de la Unión Europea.

Finalmente, habrá sin duda sugerencias para las adiciones al Tratado. Algunas de ellas deberían verse de forma favorable: artículos acerca del cambio climático; el respeto de los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros; y otros que bien pueden hacer el texto del tratado más aceptable en algunos o, incluso, en todos los Estados miembros. La negociación de estos aspectos puede ser bien difícil, pero es probable que forme parte del convenio final.

Por supuesto, yo, y la mayoría de mis colegas en el Parlamento Europeo, preferiríamos cambios en la forma antes que cambios en el fondo, y preferiríamos cambios en el vocabulario a cambios del contenido, para mantener las reformas principales incluidas en el Tratado Constitucional original. Si el nuevo Tratado ha de ser una enmienda de los tratados actuales, en vez de una «Constitución» que reemplace y codifique, entonces que así sea. Si, más allá de esto, se pierden asuntos de importancia, al menos necesitamos asegurarnos de que las reformas propuestas, que harían el marco institucional de la UE más eficaz y capaz de aplicar la política de la UE, permanezcan intactas y se mantenga una vía abierta para poder volver sobre estos asuntos en un futuro. Por ejemplo, sería útil introducir una cláusula que dé al Consejo la capacidad, por unanimidad, de reorganizar los tratados en el futuro, un *droit égale* (es decir, sin cambiar las competencias de poderes de la Unión), para hacerlos más simples, más fáciles de leer y suprimir artículos redundantes y duplicados.

Un nuevo Tratado en estas líneas no alcanza el umbral que hizo que algunos Gobiernos consideraran que un referendo era la manera apropiada de asegurar la ratificación. El término «Constitución» hizo que algunos sostuvieran que cambiaba acuerdos constitucionales nacionales, en vez de ser una simple modificación de la Constitución Europea ya existente; es decir, de los tratados actuales.

## 4. La necesidad de una resolución rápida

Aunque fuera ingenuo pensar que podía acordarse un nuevo texto con la mínima protesta y controversia, la UE debe actuar rápidamente. El resto del mundo está cambiando rápidamente y no esperará a que Europa decida sobre su rumbo de viaje. La opinión de mayoría de diputados del Parlamento Europeo, expresada por su aprobación de un informe del eurodiputado finlandés Alexander Stubb sobre la capacidad de la UE de integrar nuevos Estados miembros, es que la reforma del marco constitucional de la UE debe resolverse antes de cualquier otra ampliación. Teniendo en cuenta que es probable que Croacia esté preparada para unirse en 2009, sería muy embarazoso y, de hecho, llevaría a la UE al descrédito, si la discusión constitucional retrasara o impidiera su adhesión como miembro.

Hablando en plata, el punto muerto político respecto al Tratado ha ido demasiado lejos y no se debe permitir que domine la agenda política y lleve a la UE al desprestigio. Es bastante evidente que al tratar cuestiones institucionales poco claras se aumenta el descontento en la opinión pública con la Unión. Un aspecto desafortunado, pero en gran medida inevitable, de las instituciones de la UE es que, sirviendo a casi un continente entero y a 490 millones de personas, se perciben como alejadas de los ciudadanos y son inevitablemente distantes. Por otra parte, en la necesidad de conciliar las necesidades y las perspectivas de múltiples puntos de vista políticos, tanto nacionales como ideológicos, a menudo los procesos de la UE se hacen lentos y tortuosos. Sin embargo, nada de esto significa forzosamente no debamos

intentar mejorar el funcionamiento de la UE. Al contrario, supone un motivo añadido por el que debemos asegurarnos de que la UE actúa con los más altos niveles de eficiencia, transparencia y democracia. De hecho, muchas de las reformas propuestas en el Tratado constitucional lograrían dicho fin.

Sobre todo, no deberíamos dejar que este debate fuera desviado a los clichés superficiales a los que los euroescépticos están decididos a llevarlo. Su retrato poco realista y sensacionalista de los problemas está llevando ya al debate en una dirección que difiere totalmente de lo que el Tratado Constitucional realmente dice y de la realidad política de lo que probablemente se negociará entre los 27 Estados miembros.

Esto ha de ser rebatido mediante una contribución medida, efectiva e inteligente al debate por parte de los verdaderos «eurorealistas»: aquéllos que saben que los intereses de su país y su gente estarán mejor atendidos si podemos acordar un marco europeo asentado, funcional y democrático, más capaz de abordar aquellos problemas en los que un planteamiento conjunto es mutuamente ventajoso.

Efectivamente, como proeuropeos que creemos en los méritos de la UE por razones idealistas y pragmáticas, queremos estar en una posición donde podamos centrarnos enteramente en la aplicación de las políticas -la «Europa de resultados». Pero no podemos lograr esto si la aplicación de las políticas se obstaculiza o falla a causa del atasco institucional y de erróneos procesos de toma de decisiones. Como con todo, los engranajes tienen que estar engrasado como si el motor estuviera listo para funcionar.

# EL DILEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO

*Andrew Duff* *

El resto del mundo mira cómo la Unión Europea continúa lidiando con sus problemas constitucionales con una mezcla de asombro y alarma. Aunque ésta no es la primera crisis causada por la incapacidad de los líderes europeos de revisar y establecer los términos de su pacto histórico, sí es el mayor revés al proceso de creación de Tratados desde el rechazo (francés) al Tratado de la Comunidad Europea de Defensa en 1954. La interrupción causada por la crisis constitucional es, en términos políticos, comparable a la causada por la decisión del general De Gaulle de dejar vacía la silla de Francia en el Consejo de Ministros (1965). De Gaulle sólo levantaría su boicot al Consejo cuando el Compromiso de Luxemburgo estableció de manera inequívoca que los franceses recuperarían su poder de veto. El alejamiento de De Gaulle dejó largas y amargas huellas. Durante otros 10 años, el voto por mayoría cualificada (VMC) se aplicaría sólo en los asuntos no importantes. Todas las grandes decisiones políticas requerían el acuerdo por unanimidad de todos los Estados miembros.

Todo ello ralentizó el ritmo del proceso de integración europea, al tiempo que se frustraban los esfuerzos comunitarios por construir una identidad europea reconocible.

Sin embargo, la paulatina ampliación de la Comunidad -de seis a nueve miembros en 1973; diez en 1981; doce en 1986; y hasta quince en 1995-, representó un estímulo para la revisión de los Tratados. Los intereses geopolíticos de los 6 Estados fundadores se centraron en un primer momento en la dimensión atlántica, para pasar al ámbito mediterráneo y llegar finalmente a la cuestión báltica. A finales de los años 70, el Parlamento Europeo pasó a ser directamente elegido por sufragio universal, y los Jefes de Gobierno de los Estados miembros crearon una nueva superestructura, el Consejo Europeo. En los años 90, el Mercado Común pasó a convertirse en el Mercado Único; la Comunidad Económica Europea pasó a ser la Unión Europea; nació la moneda común y se traspasaron a la Unión nuevas competencias en el campo de Política Exterior y de Seguridad, Justicia, y asuntos de Interior.

El originario Tratado de Paris (1951), que establecía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fue sucedido por otros 10 tratados, culminando en el Tratado de Niza (2001)[1]. Dichos tratados dieron forma constitucional a los crecientes poderes de las instituciones y al incremento de sus competencias. Codificaron jurisprudencia capital del Tribunal de Justicia de la

* Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

[1] Excluyendo los Tratados de Adhesión de los nuevos Estados miembros, así como los tres Tratados sobre la Libertad de Circulación y Seguridad Interna (Schengen I, 1985; Schengen II, 1990; y Prüm, 2006), que fueron en un primer momento formulados fuera de las estructuras comunitarias y después incorporados al acervo comunitario.

UE. La revisión de los tratados modificó, a menudo ligeramente, el equilibrio de poder entre las instituciones y los Estados miembros. Acuñaron también el concepto de ciudadanía europea, e hicieron posible una identidad de la Unión Europea visible, distintiva y única. En el corazón de todas estas reformas de los tratados yace la cuestión federal: ¿Cuánta soberanía nacional hay que compartir para conseguir encontrar soluciones a los problemas comunes que tienen los países europeos?

Tanto Charles de Gaulle (Presidente de Francia desde 1958 hasta 1969), como Margaret Thatcher (Primera Ministra del Reino Unido desde 1979 hasta 1990) atacaron a la UE en una serie de episodios dramáticos bajo el argumento de la cuestión federal. Sin embargo, ningún líder ganó o perdió ninguna batalla decisiva contra el federalismo: a pesar de todas las dificultades y de algunos contratiempos, el proceso de unificación europea continuó evolucionando durante 50 años. No hubo marcha atrás en el compromiso histórico que establecía el imperio de la ley, los derechos fundamentales, la integración de los mercados y la democracia liberal. El famoso «método comunitario» sobrevivió. El elemento supranacional fue asentándose gradualmente, al tiempo que los poderes de las instituciones comunitarias se asemejaban a los poderes de una autoridad claramente federal.

Pero De Gaulle y Thatcher no han sido los únicos críticos. A muchos miembros del Consejo Europeo no les gustaba la aceleración del proceso de integración y, al encontrar demasiado difíciles de bloquear muchas de las decisiones europeas que se tomaban en Bruselas, dejaron de preocuparse por explicarlas o justificarlas en casa. Esta apatía era sólo tolerable en el contexto falsamente seguro de la Guerra Fría. Europa Occidental fue expuesta repentinamente a nuevos desafíos con la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. Las relaciones de Europa no sólo con Rusia, sino también con los EEUU, fueron puestas en duda. La Globalización económica, la inmigración, el cambio climático y la progresión del extremismo islámico exigían respuestas más unitarias y más rápidas que las dadas por la «vieja Europa».



La Unión Europea fue calificada de débil durante el conflicto de los Balcanes de 1991, y se mostró dividida durante la invasión anglo-americana que causó la Guerra de Irak en 2003. La nueva ronda de integración fue un éxito: la RDA y la RFA se reunificaban repentinamente en 1990, y la UE pasaba de tener 15 miembros en 1995 a tener 25 en el 2004 y 27 en el 2007. A día de hoy, la cuestión sobre qué hacer con la candidatura de Turquía y del resto de países balcánicos permanece envuelta de polémica y sin respuesta. En este ambiente de caos se celebró la última ronda de negociaciones sobre la Constitución europea.

## 1. ¿De Niza a Némesis?

El Tratado de Niza, legado del presidente gaullista Jacques Chirac (1995-2007), no entusiasmó a nadie y no contentó a la mayoría. La Conferencia Intergubernamental de Niza (CIG), que tenía que preparar la Unión para la gran ampliación que estaba a las puertas, se vio envuelta en las usuales discusiones sobre cómo los Estados miembros deberían estar representados en el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. El intento de establecer una nueva y ambiciosa Carta de Derechos Fundamentales fue bloqueado por aquellos miembros que, como el Reino Unido, se oponen a una unión federal. El Tratado de Niza fue un tratado vago, cuya temporalidad se enfatizó por la decisión simultánea de emprender una agenda constitucional mucho más ambiciosa. Por consiguiente, un año después, la Declaración de Laeken rompía con los acuerdos precedentes estableciendo la Convención sobre el Futuro de Europa, en la que, por primera vez, las delegaciones de los parlamentos europeos y nacionales se reunían codo con codo con los representantes del Consejo y de la Comisión.

No hace falta decir que fue la cuestión federal la que propició la Convención que abriría sus puertas el 28 de Febrero del 2002 en Bruselas y la CIG que la sucedería hasta la firma del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* el 29 de Octubre del 2004 en Roma. Pero, ¿qué nivel de profundización era deseable o, en su defecto, qué nivel de profundización era estrictamente necesario? Claramente, se debe buscar un equilibrio que responda tanto a las aspiraciones de los federalistas como a los miedos de los euroescépticos. En ambos extremos, el Parlamento Europeo y el Gobierno Británico, exponentes de las visiones más opuestas, han tenido que atenerse a un compromiso.

Por todos es sabido que se llegó finalmente a un acuerdo largo, complejo y sofisticado. El nuevo Tratado ha sido ratificado por 18 Estados miembros, que suman la mayoría de los ciudadanos europeos. Pero el artículo 48 del actual Tratado de la Unión Europea, la base legal para el proyecto constitucional, establece que todos los miembros deben ratificar el Tratado para que éste entre en vigor. Así pues, las negociaciones fracasaron según sus propios méritos y términos. Los ciudadanos franceses y holandeses, así como el Gobierno Británico opusieron su veto. Aunque el Tratado Constitucional fue firmado por todos, no todos lo han ratificado. Al no haber ninguna previsión de volver a plantear la ratificación en esos dos países, y en otros tantos, el Tratado Constitucional de 2004, de igual forma que el Tratado de Defensa cincuenta años atrás, nunca entrarían en vigor.

Toda una lastima. No debemos menospreciar la importancia de las reformas incorporadas en este Tratado. La extensión del voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo y del procedimiento de co-decisión con el Parlamento Europeo suponían uno de los mayores logros. De igual manera, el poder presupuestario y de escrutinio de los miembros del Parlamento se veía incrementado. Por otra parte, se dinamizaba el proceso de toma de decisiones, se racionalizaban los instrumentos, se clarificaban las competencias, se fortalecía el Estado de Derecho y los

derechos fundamentales y se consolidaban valores y principios. Y todo ello en un solo tratado simplificado. Sin la Constitución, la Unión continuará siendo ineficiente e inefectiva; seguirá careciendo de coherencia interna y de credibilidad externa. Sin el acuerdo constitucional, la futura ampliación se convierte en un proyecto improbable. De hecho, será en la continua debilidad de la Unión en formular y en construir una política exterior común, y esto engloba a los Balcanes, donde la ausencia de Constitución se hará más patente. Resumiendo, el fracaso de la constitución tiene consecuencias incalculables. No sólo los militantes federalistas se sienten ahora en la obligación de hacer todo lo posible para salvar la constitución.

## 2. El período de reflexión

Evidentemente, es sobre el Consejo Europeo sobre el que recaen mayores obligaciones. En junio de 2007, después de dos años de un «periodo de reflexión» objetivamente estéril, los Jefes de Gobierno encontraron el acuerdo necesario. El Tratado Constitucional de 2004 no podía entrar en vigor sin modificaciones. Al decidir cómo revisar el Tratado de 2004, los líderes de la UE encararon una difícil elección. Una de las opciones era diseccionar el texto original para implantar un «mini-tratado» -con o sin promesa de lanzar una reforma más radical ulteriormente. La alternativa a este escenario era la opción «constitucional más», es decir, modificar el texto original en vistas a mejorarlo substancialmente. Teniendo en cuenta que ambas alternativas eran susceptibles de padecer otro fracaso, la cuestión clave era saber si el consenso se aproximaría más a una u otra: ¿el nuevo texto sería una versión peor que la del 2004, o una versión mejor? En otras palabras, ¿nos contentamos con la opción «second best», o intentamos resolver los problemas que han causado tanto revuelo contra el proyecto constitucional entre la opinión pública?



Alemania, que ostentó la presidencia del Consejo durante la primera mitad de 2007, asumió una gran responsabilidad al liderar la dirección que la UE debe tomar. Su presidencia puede calificarse como exitosa, pues se logró un acuerdo y un mandato para una nueva Conferencia Intergubernamental. Su punto inicial fue la Declaración de Berlín del 25 de marzo, por la que se conmemoraba el 50 Aniversario de la firma del Tratado de Roma. El esbozo de la Declaración de Berlín exponía muchas de las fricciones que seguramente existirán en la propia CIG. En aquella ocasión, la presidencia alemana lo más que consiguió fue que sus socios acordasen declarar en Berlín que la Unión Europea debía ser «sustentada en bases comunes renovadas antes de las elecciones al Parlamento Europeo del 2009».

Sin embargo, la Declaración de Berlín sirvió también para establecer qué es lo que queremos hacer juntos como europeos. La Declaración describía las razones por las que existe la Unión Europea y su evolución. Hablaba también sobre los valores comunitarios y, especialmente, sobre la aportación de la UE a nuestra percepción de la importancia de la tolerancia. Apuntaba a los desafíos que acechan a Europa, la seguridad, el medio ambiente y la Globalización. La

Declaración podría haber añadido que, sin una Constitución, Europa carecerá de cohesión interna y fortaleza externa y que el desarrollo de la UE hacia una democracia madura y postnacional será paralizado.

Armada con la Declaración de Berlín, la Canciller Merkel y su equipo prosiguieron sus consultas con los «sherpas» de otros Estados miembros. Obviamente, aquellos Estados que pretendían impedir una solución rápida a la crisis constitucional por razones espurias u oportunistas tuvieron poca influencia. Al final, y como siempre, todos debieron comprometerse para alcanzar un nuevo consenso. Para facilitar las cosas, Merkel renunció discretamente al tradicional rechazo alemán de extender el voto por mayoría cualificada a los ámbitos de Justicia e Interior. Anunció también un nuevo paquete de medidas que incluiría una Política Energética Común renovada y basada en la solidaridad entre Estados.

La presidencia alemana insistió en la necesidad de que la CIG concluyese antes de las Navidades de 2007 para cumplir con el calendario electoral de 2009. Lucharon por un mandato firme de la CIG que indicara exactamente qué podría ser renegociado y qué no. Con la esperanza de que no hubiera retrocesos una vez que la propia CIG se iniciase en julio, el Consejo Europeo de dicho mes debería tratar el mayor número posible de decisiones políticas duras. Por todo ello, y en la convicción de que la renegociación de la totalidad del texto del 2004 resultaría algo peor, Berlín intentó conservar el máximo contenido del tratado original.

## 3. Los agitadores



Algunos Estados miembros se han mostrado visiblemente más agitadores y problemáticos que otros. Encabezando el ranking de agitadores se encuentra Holanda, cuyo nuevo Gobierno envió una larga carta a los miembros del Parlamento estableciendo sus demandas (19 de marzo). La puesta en duda de algunas de las cuestiones clave de la Constitución del 2004 por parte del Gobierno Holandés fue de poca ayuda. Así, el nuevo Tratado tendría que ser «convincentemente diferente» en términos de «contenido, amplitud y nombre» al firmado en 2004 por su mismo Primer Ministro Holandés Balkenende. En lugar de un Tratado radical que consolidara la Unión, los holandeses querían ahora un Tratado de enmiendas «sin pretensiones constitucionales». Se mantendría la estructura actual de los pilares, la UE no poseería una personalidad legal única y la autoridad del Tribunal de Justicia continuaría limitada en el área de asuntos de Justicia e Interior.

Con el pretexto de que su mantenimiento disgustaría a aquéllos que no quieren un Estado europeo, los holandeses querían una retirada de los símbolos de la Unión del texto, como la bandera o el Día de Europa (el 9 de mayo). También insistieron en incrementar los poderes de los parlamentos nacionales para anticiparse a las instituciones comunitarias, negando con ello el acuerdo del 2004 por el que se reconocía la posibilidad de que si un tercio de los parlamentos

nacionales podían conseguir que la Comisión reconsiderase un borrador de directiva o reglamento en pos del principio de subsidiariedad. Ahora los holandeses, yendo más allá, exigían dar a los parlamentos nacionales el poder de bloquear el proceso legislativo de la UE en caso de que la mitad de ellos llegasen a presentar una objeción formal.

El nuevo Tratado debe «impedir que la legislación comunitaria interfiera directa o indirectamente en nuestros programas sociales nacionales o en la cualidad de nuestros servicios públicos». Sin embargo, el logro del Mercado Único europeo nunca ha sido incompatible con las competencias nacionales sobre pensiones, fiscalidad, Seguridad Social, Educación y Sanidad.

Más colaboración prestó el Gobierno Holandés al apoyar la idea de introducir en el Tratado un nuevo capítulo que sentase las reglas y los criterios para las futuras ampliaciones de la Unión, así como al defender una mayor cooperación europea en los ámbitos de competencia, medio ambiente, energía, asilo, inmigración, terrorismo, crimen y política exterior y de seguridad.

Posteriormente, el Gobierno Holandés matizó su postura al dejar claro su apoyo a la extensión de los poderes de codecisión del Parlamento Europeo y al nuevo sistema de doble mayoría en el Consejo, que ha sido atacado por polacos y checos[2]. A pesar de las apariencias, Holanda no es un país históricamente euroescéptico.

En cualquier caso, como todas las críticas al Tratado del 2004 eran principalmente para consumo doméstico y fueron designadas meramente para liberar a Jan Peter Balkenende y sus colaboradores de su posición anterior al referendo, fue particularmente interesante ver cuáles fueron finalmente los artículos modificados, circunscritos casi exclusivamente a la desaparición de los símbolos.



Sin embargo, y desgraciadamente, los holandeses no son los únicos que quieren modificar el equilibrio de poder entre las instituciones al que tan difícilmente se llegó durante las negociaciones de 2002-04. La República Checa, cuyo principal partido en el gobierno está aliado con los conservadores británicos en su lucha por una UE más débil, se ha sumado a la contienda. El gobierno checo pretendió desarrollar la legislación segundaria de la UE caso por caso. Proponía la existencia de una «cláusula colectiva de opt-out» para los Estados que así lo quieran: efectivamente, lo contrario a las provisiones recogidas en el Tratado Constitucional para una «cooperación reforzada». Esta desintegración selectiva estaba particularmente pensada para evitar que los checos deban aplicar estándares no deseados de la Europa Occidental en políticas sociales, medioambientales y de consumo.

[2] Frans Timmermans, Ministro para Europa, habló en el Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo el 10 de abril del 2007. Jan Peter Balkenende, Primer Ministro, se dirigió al Pleno el 23 de mayo.

Polonia, por su parte, insistía en modificar el débil equilibrio de poder entre los Estados miembros. La primera propuesta de Varsovia fue el proseguir con el actual sistema de voto en el Consejo del Tratado de Niza, que privilegia a Polonia. Su segunda propuesta fue inventar un nuevo sistema de votación ponderado en base a la raíz cuadrada de la población, que es presuntamente más justo. La orientación de su política europea en general era hacia una «unión más próxima de estados nación».

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de junio de 2007, por el que se mantiene el sistema de voto de Niza hasta 2013, pasando luego de la doble mayoría, pareció contentar al gobierno polaco. Ahora bien, no está claro cuánto va a insistir Polonia en la CIG para intentar reabrir de nuevo este tema. Si se le garantiza a Polonia la solidaridad de la Unión Europea al hacer frente a sus dificultades con Rusia, por ejemplo en exportación de comida o en abastecimiento energético, Varsovia puede acceder a posponer sus demandas constitucionales hasta la primera enmienda de la Constitución, que seguramente tendrá lugar unos cinco años después de la entrada en vigor de la Constitución. De alguna manera, el gobierno de los hermanos Kaczynski está más adelantado que la mayoría de europeos, al abogar por un ejército integrado europeo y por una coordinación cercana de la política entre la UE y la OTAN.

## 4. El cuestionario

Animada por estas indicaciones acerca de cuáles serían las posiciones nacionales, la Canciller Merkel envió en abril el siguiente cuestionario de 12 preguntas a las capitales nacionales:



### Cuestionario

Las consultas bilaterales que tendrán lugar entre el 23 de abril y el 4 de mayo representan un paso importante en la preparación del informe que la Presidencia debe presentar al Consejo Europeo en junio. La Presidencia quiere explorar todas las vías que permitan asentar la UE sobre unas nuevas bases renovadas antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Para este fin, y al terminar la cumbre de junio, se deberá lanzar lo más pronto posible una CIG con un mandato limitado y preciso cuyo punto de partida sea la esencia de las modificaciones del Tratado de Niza acordadas en el Tratado Constitucional. Para que esto tenga éxito, se deberán restringir los cambios a aquellos puntos estrictamente necesarios para lograr un acuerdo y asegurar la ratificación del texto por parte de todos los Estados miembros. Teniendo esto en cuenta, así como las preguntas realizadas por nuestros socios durante las consultas de la primera mitad de la Presidencia, la Presidencia invita a las delegaciones a responder a las siguientes preguntas:

1. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de no anular los tratados existentes, sino de volver al sistema clásico de modificación de tratados, preservando a la vez la personalidad legal única y eliminando la estructura de pilares de la UE?*

2. *En tal caso, ¿cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de preservar el enfoque consolidado de la Parte I, con los cambios de formato necesarios producidos por una vuelta al método clásico de modificación de tratados?*

3. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de usar una terminología diferente sin cambiar el contenido, en lo referente por ejemplo al título del Tratado, la denominación de los actos legales comunitarios y el Ministro Europeo de Asuntos Exteriores?*

4. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de no incluir ningún artículo que haga referencia a los símbolos de la UE?*

5. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de no incluir ningún artículo que reafirme explícitamente la primacía del Derecho Comunitario?*

6. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de sustituir la Carta de Derechos Fundamentales por una corta referencia con el mismo valor legal?*

7. *¿Están de acuerdo en que las provisiones institucionales del Tratado Constitucional forman un paquete equilibrado que no debe ser reabierto?*

8. *¿Existen otros elementos que, según ustedes, constituyen partes indispensables del compromiso entonces alcanzado?*

9. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros referente a posibles mejoras/clarificaciones en temas relacionados con los nuevos desafíos que afronta la UE, por ejemplo, en el ámbito energético, en el climático y en el de la inmigración ilegal?*

10. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de subrayar los criterios de Copenhague en el artículo sobre la ampliación?*

11. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de tratar de alguna u otra manera la dimensión social de la UE?*

12. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de aplicar provisiones opt-in/opt-out en algunas de las nuevas provisiones de política establecidas en el Tratado Constitucional?*



La Presidencia alemana, tal y como hizo con la redacción de la Declaración de Berlín, controló de cerca este ejercicio de consulta. Así, las respuestas al cuestionario fueron discutidas en la primera reunión multilateral de los «serpas» del 15 de mayo, visibilizando aún más el alejamiento de las posiciones de los 4 agitadores respecto a la postura de la mayoría.

## 5. Francia vuelve

El 6 de mayo del 2007, Nicolas Sarkozy ganó con holgura las elecciones presidenciales francesas. Mucho antes de su elección había lanzado su aparente apoyo a la idea del «mini-tratado» -un concepto ambiguo y peligroso, ya que incita a los gobiernos euroescépticos a intentar buscar un acuerdo aún más a la baja. Sarkozy es, a lo sumo, un europragmático en busca de un acuerdo que Francia pueda aceptar sin tener que volver a celebrar un referendo. Parece estar decidido a renovar la histórica y estrecha relación con Alemania, y recibiría con disgusto las tentativas de holandeses, británicos, polacos o checos de causar problemas en la CIG. El hecho de que Sarkozy haya cambiado su propuesta inicial de «mini tratado» por la de un tratado «simplificador» es notorio. Evidentemente, el Presidente francés se da cuenta de que reeditar el texto original de 2004 haciendo una especie de «corta y pega», como una vez sugirió, no logrará convencer a los euroescépticos de que la UE ha utilizado correctamente el periodo de reflexión. Su ministro de Asuntos Exteriores, Bernard Kouchner, empezó a usar un lenguaje tranquilizador al hablar de los esfuerzos del nuevo Gobierno «en construisant une mondialisation plus juste, une Europe plus forte, et en retrouvant pour la France l'ambition que lui assigne son histoire»[3].

Además, como reconocen los funcionarios del Quai d'Orsay, la formulación de un «mini tratado» es compleja. El texto de 2004 es el resultado de un difícil compromiso político. El reducir la fuerza y la amplitud del Tratado, en lugar de mejorarlo, es precisamente lo que no sólo destruiría el texto, sino también el consenso que hay detrás de él. Tal y como están las cosas, la Parte III del Tratado Constitucional es legalmente inseparable de la Parte I: o ambas se mantienen o ambas se retiran. La Parte III amplia e interpreta la Parte I. Evidentemente, se puede reimprimir una versión acortada del texto de 2004 que dejara fuera aquellos artículos de la Parte III en los que no ha habido propuestas de modificación. Otra opción es el de dividir el texto en dos partes: un Tratado Fundamental (que recoja principalmente las Partes I, II y IV del tratado de 2004), y un Tratado sobre las Políticas y el Funcionamiento de la Unión (basado en la Parte III, enmendando el Tratado que establece la Comunidad Europea). Esta solución permitiría que la CIG conserve los elementos clave del texto de 2004, incluyendo la substitución de los tratados existentes (excepto el del Euratom), así como la eliminación de la incoherente estructura de los tres pilares establecida por el Tratado de Maastrciht (1992).

Sin lugar a dudas, esta reestructuración y representación del Tratado es viable y podría ser intentada por la CIG. Sin embargo, debemos tener cautela con las soluciones simples. Uno de las mayores bazas del Tratado Constitucional de 2004 era su simplificación. El «tratado de enmiendas» será menos sencillo. La adopción deliberada de un enfoque oscurantista en 2007 no encaja con el carácter transparente de estos tiempos, y muchos se preguntarían si el proyecto constitucional ha tenido que ser salvado por camuflaje. Asimismo, tampoco generan simpatía aquéllos que parecen creer que el simple cambio del nombre del Tratado Constitucional hará cambiar de opinión a sus críticos.

[3] *Le Monde*, 20 de mayo de 2007.

## 6. Alemania toma el liderazgo

La posición del Gobierno Alemán adquiere mayor importancia en tanto que la Presidencia Alemana deja paso a la Portuguesa en julio de 2007. Los alemanes, que ya han ratificado la Constitución, están en una buena posición para ejercer de portavoces de los Estados miembros que también lo han hecho. Pueden apuntar sin temor que no fueron las reformas institucionales contenidas en las provisiones de las Partes I y III las que fueron controvertidas durante la campaña de los referendos en Francia y Holanda, sino el estado actual de los asuntos internos y europeos. El renovado crecimiento económico de la eurozona, junto a los cambios de Gobierno en Francia, Alemania e Italia desde 2004 han ayudado a aliviar el ambiente.

El Gobierno Alemán, en colaboración con el Bundestag, se opondrá a la propuesta holandesa de complementar el mecanismo de «tarjeta amarilla» de aviso rápido de los parlamentos nacionales con el veto de la «tarjeta roja». Insistirá, en contra de los británicos, en defender la primacía del Derecho Comunitario y en que la Unión adquiera personalidad legal internacional como un todo. Alemania insistirá, en contra de los checos, en preservar la integridad del acervo comunitario. Si Berlín debe hacer concesiones en la Parte I, buscará compensarlo por mejoras en la Parte III.

Los otros defensores de la causa federal (Austria, Bélgica, Italia, Luxemburgo y España) usarán tácticas similares de sustitución. España, en particular, aspira a fortalecer el camino hacia una Política Migratoria Común. Todos ellos apreciarían el fortalecimiento del Eurogrupo como instrumento de gobernanza económica. Bélgica e Italia cuestionarán la autoridad moral y política de los agitadores que amenacen con su veto el progreso constitucional del resto de la Unión.[4] Y todos estos países, con Francia y Alemania, lucharán para proteger la Carta de Derechos Fundamentales.



## 7. La Carta de DDFF

Tanto el estatuto como la posición de la Carta de Derechos Fundamentales han sido temas calurosamente discutidos. Es posible que la CIG acuerde publicar la Carta separadamente, como anexo, donde podría tener mayor visibilidad. La amplia mayoría de Estados miembros no aceptaría socavar su propuesta autoridad legal.

En estos momentos, desde Niza, la Carta tiene el estatus de un código moral político, más vinculante para unos que para otros, pero no completamente justiciable ante los tribunales. El Tratado Constitucional en su versión de 2004 recoge la Carta en su Parte II, y le dota de una obligatoriedad sujeta a cinco cláusulas horizontales que establecen concretamente su alcance y limitaciones[5].

[4] Romano Prodi, Primer Ministro italiano, se dirigió al pleno del Parlamento Europeo el 22 de mayo.

[5] Artículos II, 111-114.

La existencia de la Carta nunca ha gustado mucho al Gobierno y Parlamento británicos, que parecen temer que jueces extranjeros interpreten la legislación sobre los derechos humanos de una manera contraria a la tradicional «common law» inglesa. Aunque el gobierno de Tony Blair incorporó en el 2000 la Convención Europea sobre Derechos Humanos (CEDH) al Derecho Británico, su subsiguiente involucración en la «guerra contra el terrorismo» ha despertado dudas sobre su compromiso real hacia los derechos humanos y las libertades civiles. Las empresas británicas, generalmente alineadas con el profundamente euroescéptico partido Tory, temen que una Carta de carácter vinculante debilite el mercado laboral liberal del Reino Unido. Por lo tanto, existe un excepcionalismo británico acerca de la Carta que hace que el Reino Unido quiera revertir el acuerdo de 2004 y mantenerlo como una declaración política.

Los británicos tienen dificultades para entender que la Carta constituye una parte integral e invalorable de la evolución constitucional de la UE, y que ésta no es tan sólo compatible con la CEDH, sino superior, al tener mayor alcance para hacer frente a las necesidades de la sociedad europea contemporánea. La Carta no sólo se apoya en la CEDH, sino también en la Carta Social Europea (1961); la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989); y sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Asimismo, la Carta se ajusta a los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, cuya aplicación es vital para proteger los derechos de los trabajadores en un contexto de creciente Globalización.

El argumento británico, en cierto sentido emulado por holandeses y checos, se basa en la falsa impresión de que la Carta cede a la Unión nuevas competencias. Esto no es así. El Tratado Constitucional hace la Carta vinculante para las instituciones y los Estados miembros tan sólo respecto a la aplicación del Derecho Comunitario y sujeto a los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. Los principios de la Carta referentes a la política social se convierten en significantes si son articulados en legislación comunitaria o acción ejecutiva. La Carta no dará lugar a protestas directas de la UE o los Estados miembros por acciones positivas, puesto que está en armonía con las prácticas nacionales y las tradiciones constitucionales. La regulación de la huelga, por ejemplo, seguirá sujeta a las leyes nacionales.



La Carta está diseñada para proteger a los ciudadanos del abuso de los grandes poderes concedidos a las instituciones comunitarias. La Constitución fortalece la autoridad de la Corte de Justicia para investigar cómo la UE ejerce estos poderes, tanto sobre empleadores como sobre trabajadores.

Así pues, Tony Blair acertaba en 2004 al acordar la obligatoriedad de la Carta. Gordon Brown se equivocaría ahora si destruyese el consenso social democrático que hay detrás de la Carta. Si sigue los confusos y simplificados consejos del empresariado británico, el nuevo Primer Ministro impedirá que el pueblo británico disponga de un aumento de protección necesario dado el creciente nivel de integración europea. Sería igualmente absurdo que los Gobiernos Checo y Polaco impidiesen que su pueblo, que tan recientemente ha recobrado las libertades civiles, obtuviese la protección contemporánea de los Derechos Humanos que ofrece la Constitución Europea.

## 8. La excepción británica

Más allá de su rechazo de permitir que la libra esterlina se una al euro y su antipatía hacia las reuniones en Bruselas, no se sabe mucho sobre la política europea del nuevo Primer Ministro Gordon Brown. Sin embargo, si Brown es inteligente -y todo apunta a que lo es- trabajará resueltamente para solventar la cuestión constitucional. Necesita presentar en casa un tratado mejor que el de Blair. Si los nuevos acuerdos responden a algunos de los objetivos a largo plazo de la política británica hacia la UE, no le costará hacerlos ratificar en la Cámara de los Comunes.

La agenda de la CIG habrá sido establecida justo antes de que Gordon Brown ocupe el 10 de Downing Street. La agenda de Brown incluiría medidas para fortalecer la capacidad de la UE para implementar la Agenda de Lisboa y para incitar a la reforma estructural de las economías del continente, que él ve como «esclerotizadas». Él, como Blair, buscará consolidar la ampliación, robustecer la Política Energética Común, poner al día la política medio-ambiental y modernizar la PAC. Brown ya no es el hiperglobalista que anunciaba Peter Mandelson, puesto que ahora percibe a la UE como un instrumento para ayudar a formular la respuesta británica a los desafíos de la Globalización. Y, una vez en el Consejo, Brown puede ser de gran ayuda para convencer a holandeses, polacos y checos de dejar de lado su rebeldía.

El nuevo Primer Ministro británico y el nuevo Presidente francés deben llegar, lo antes posible, a un acuerdo sobre las futuras finanzas de la Unión. El Parlamento Europeo ya ha mostrado cómo. Al aceptar las propuestas del eurodiputado Alain Lamassoure (consejero en la campaña de Nicolas Sarkozy), el Parlamento votó reducir el IVA como una de las fuentes de financiamiento de la UE, para concentrarlo en un sistema de contribuciones nacionales basado en el PNB mucho más justo y sencillo[6]. Además, el Parlamento quiere que Francia acepte la cofinanciación nacional de la PAC en un 50%, en respuesta a la decisión del Reino Unido de abandonar su provocativa oposición. Franceses e ingleses deben llegar a un acuerdo bajo el auspicio de Alemania.



¿Qué opciones hay de llegar a este escenario declaradamente optimista? El ultimo Ministro británico para Europa, Geoff Hoon, ha estado insistiendo en intentar cambiar el concepto de «mini-tratado» propuesto por Sarkozy por un pequeño tratado de enmiendas que siga la línea de Niza. Hoon renunciaría a la Carta, fortalecería y volvería a las tradicionales «red lines» de negociación británica, que incluirían: a) reducir el número de temas que pasan de ser votados unanimidad en el Consejo a ser por VMC; b) excluir a la Corte de Justicia de los asuntos de Justicia e Interior; c) imponer un procedimiento «tarjeta roja» para los parlamentos nacionales; d) suprimir la nueva jerarquía normativa; e) eliminar los símbolos; y f) cambiar los nombres del Ministro de Exteriores y, evidentemente, el del propio Tratado.

[6] Resolución del 29 de marzo de 2007 (T6-0098/2007).

Ed Balls, uno de los consejeros más próximos de Brown, defiende un «pro-europeísmo pragmático» enfocado a una «cooperación efectiva» con la UE, pero que también «ponga fin a las tentativas involucionistas de construcción de un estado europeo». Está a favor de usar instrumentos jurídicos suaves cuando sea posible, y quiere una mayor cooperación intergubernamental para «reformar el presupuesto y las instituciones de Europa». «No necesitamos un tratado constitucional -dice Balls- que modifique fundamentalmente la relación entre los Estados miembros y la Unión Europea». Para aquéllos que conocen más de cerca el funcionamiento de la UE, este argumento británico recurrente aparece desconectado. Los británicos quieren normas, pero esencialmente para los demás. Quieren una reforma de la política -«una Europa de resultados»- para hacer la UE más popular y efectiva, pero no enmarcan el debate de la reforma en el contexto de reforma de los instrumentos, poderes, competencias y procedimientos. Quieren un Consejo Europeo más fuerte, pero una Comisión, un Parlamento y una Corte de Justicia más débiles. Es una pena que Tony Blair, Primer Ministro desde 1997 hasta 2007, rara vez encontrara la vía y los medios para impulsar su sincero sentimiento pro europeísta. Esperemos que Gordon Brown lo haga mejor.

## 9. La esperanza

Entonces, ¿qué se puede hacer para mejorar el contenido del Tratado Constitucional? Una crítica importante al texto de 2004, esgrimida principalmente por la izquierda francesa, anunciaba que la constitucionalización de los tratados de la UE dificultaría su modificación futura. En esta renegociación, pues, una ambiciosa CIG debería aprovechar la oportunidad para suavizar el procedimiento de futuras revisiones. El Tratado debería estipular una jerarquía clara para que la Parte III -esto es, principalmente las políticas comunes de la Unión y los procedimientos concretos en temas presupuestarios, administrativos y legislativos-, pasase a ser clara y directamente subsidiaria de la Parte I. Asimismo, la Parte IV debe modificarse para permitir que cualquier enmienda a la Parte III que no confiera nuevas competencias a la Unión entrara en vigor en caso de que así lo hubiesen ratificado 4 quintas partes de los Estados, representando al menos a dos tercios de la población[7].

En cuanto a la sustancia del texto, al menos seis áreas podrían mejorarse. Todas ellas han sido causas o pretextos para el rechazo en bloque al proyecto constitucional.

1. Se debe fortalecer la gobernanza económica de la Unión, y particularmente la de la Eurozona; los objetivos de la Agenda de Lisboa, que constituye la respuesta económica europea a la Globalización, se deberían incluir en la Constitución. Los Estados de la Eurozona deberían establecerse formalmente como grupo central, guiado por las normas mejoradas para la cooperación reforzada que contemplaba la Constitución. La

[7] Artículo IV, 445.

Comisión, en vistas al interés comunitario de un crecimiento económico sostenible y el pleno empleo, debe tener más poder para proponer cambios en las políticas presupuestarias nacionales de los Estados miembro.

2. Se debe definir la forma del modelo social europeo, estableciendo soluciones acordadas y compartidas para los famosos problemas de equidad, eficiencia y capacidad de emplear. El lema «unidos en la diversidad» debe ser articulado en respeto a la dimensión social del Mercado Único. Asimismo, se debería lanzar una nueva Declaración de Solidaridad que agrupase todas las provisiones de política social del nuevo tratado, facilitando así su interpretación. Aquellos miembros que quieran seguir avanzando podrían comprometerse voluntariamente con un Protocolo sobre la Unión Social, guiándose, una vez más, por las normas de la cooperación reforzada.

3. La Política Medioambiental, que hoy constituye meramente una política complementaria al Mercado Único y sólo está enfocada hacia el control de la polución, debe ser modernizada. La lucha contra el cambio climático debe ser tenida en cuenta en todas las políticas comunes, especialmente en Agricultura, Energía y Transportes. Esta reforma reabrirá la perspectiva de modificar las políticas agrícolas y de pesca. Permitirá también que la Política Energética Común emerja como una de las grandes características de la Unión reformada, incluyendo objetivos realizables de conservación y de fuentes de energías renovables, y mejorando la seguridad y la diversificación del abastecimiento.

4. Se debe insertar un nuevo capítulo en la Parte III que especifique la política cara a futuras ampliaciones. La Constitución debe incluir los criterios de Copenhague. Así, se podría describir específicamente el riguroso proceso de adhesión, incluidos los acuerdos de preacceso, el control, las provisiones de salvaguardia y las disposiciones transitorias. Asimismo, este capítulo debería desarrollar el concepto de Política de Vecindad, brevemente introducido en la Parte I. Se podría crear, a modo de respuesta al presente debate sobre la capacidad de absorción y los acuerdos privilegiados, una nueva categoría de miembro asociado.

5. Se debería crear una base jurídica en el Tratado para el desarrollo de una Política Común para la Inmigración Legal, uniendo la necesidad económica de dinamizar los mercados laborales comunitarios y la necesidad política de construir acuerdos de vecindad más estables, especialmente con el mundo musulmán.

6. En todo caso, en 2008-09 se debe negociar un sistema financiero renovado que cubra tanto como los ingresos (el cheque británico) como los gastos (la PAC). El nuevo sistema debe basarse en la responsabilidad fiscal y en la convicción de que el presupuesto europeo existe para redistribuir la riqueza entre los Estados más ricos y los más pobres. Asimismo, el nuevo sistema deberá ser diseñado para permitir que la Unión pueda hacer concordar en mayor medida sus decisiones sobre gasto y sus

prioridades políticas -incluyendo futuras ampliaciones. El objetivo es lograr un sistema de recursos propios que sea más justo, más transparente y más dinámico que las frágiles medidas *ad hoc* actuales, excesivamente complicadas.

Las modificaciones de la Parte III en estas 6 áreas estarían designadas para fortalecer la disciplina financiera, modernizar las políticas económicas y sociales, afrontar los problemas derivados del cambio climático, reconfortar a los ciudadanos acerca de la ampliación y mejorar el valor añadido de los gastos de la UE. El paquete de modificaciones sería bienvenido en toda la Unión.

## 10. Refinando el proceso

Tal y como avanzó la Presidencia Alemana de la primera mitad de 2007, y puesto que ya existe un texto, esta CIG no se parecerá a ninguna otra. Esta CIG tendrá un rol editorial y una función de marketing. Los cambios substantivos, aunque importantes, serán limitados. En estas circunstancias, la participación del Parlamento Europeo en la CIG es clave para su éxito.

El apoyo informal del Parlamento Europeo, que ya fue cómplice del borrador del texto de 2004 por su participación en la Convención, es francamente necesario para que los gobiernos puedan convencer a los parlamentos nacionales escépticos y a la opinión pública del valor del Tratado final renegociado. En tiempos recientes, por la práctica regular del proceso de codecisión, el Parlamento se ha convertido en un elemento importante a la hora de facilitar el acuerdo entre partidos políticos, Estados miembros e instituciones comunitarias. Debemos reconocer, también, que los eurodiputados han contribuido decisivamente al desarrollo constitucional de la UE. Una CIG que actúe por sí sola carecería de la legitimidad extra que le aportaría la inclusión del PE al proceso y, en cualquier caso, tendría dificultades para alcanzar los altos estándares de compromiso político necesarios.



Los parlamentos nacionales, quienes junto al Parlamento Europeo han jugado un papel importante en la Convención de 2002-03, deberían asociarse con la CIG a través de su órgano común de escrutinio, por ejemplo la COSAC, así como en la continuación del actual y exitoso experimento de foros parlamentarios comunes con el Parlamento Europeo, que se implantaron a petición de éste durante el período de reflexión. Evidentemente, los parlamentos nacionales mantienen su poder formal de ratificación (o no) del texto final. Después de la dolorosa experiencia de los últimos años, ningún ministro puede esperar dejar a su parlamento nacional débilmente informado y sin consultarle acerca del estado de la renegociación constitucional. Además, la Comisión Europea, destinada a jugar un papel clave en este ejercicio, parece decidida a establecer un compromiso más cercano con los parlamentos nacionales.

## 11. Ratificación

Permanece la delicada cuestión de la ratificación. Si la CIG sigue el plan, todos y cada uno de los 27 Estados miembros deberán empezar de nuevo sus procesos de ratificación tan pronto como se firme el nuevo Tratado, a principios de 2008. Mientras se justifique que el nuevo pacto es superior al texto de 2004, se supone que los referendos no serán necesarios en Luxemburgo, España o Rumanía, donde ya se ha aprobado el texto anterior mediante referendos previos.

Es a los que abogaron por los referendos a quienes les toca defenderlos. Los referendos nacionales sobre el Tratado Constitucional de la UE tienden a ser, a mi juicio, caprichosos, simplistas, negativos, divisores y frustrantes. Por ello, muchos partidos políticos que antes apoyaban la celebración de un referendo han cambiado de opinión. El Presidente Sarkozy ha declarado que no va a proponer otro referendo, y Francia parece estar de acuerdo con él. Está claro que los Gobiernos de Holanda y del Reino Unido, que dependen de la situación política interna, van a hacer todo lo posible para evitar realizar un referendo sobre la revisión del Tratado Constitucional. Las deliberaciones parlamentarias argumentadas son realmente la mejor manera de tratar las complejas cuestiones constitucionales.

Irlanda es el único de los Estados miembros restantes que está constitucionalmente obligado a lanzar un referendo. Puede que Dinamarca elija también hacerlo. En la República Checa y Polonia los referendos pueden ser la mejor vía para sortear el euroescepticismo de los partidos políticos.



## 12. El papel de los países candidatos

Debe quedar claro que los países candidatos son uno de los grandes interesados en que la Unión Europea resuelva cuanto antes su dilema constitucional. Croacia será la primera prueba. El Tratado de Niza establece que cuando el número de Estados miembros llegue a 27 se debe tomar una decisión para rebajar el número de miembros de la Comisión Europea a menos de 27[8]. Evidentemente, esta decisión debe ser tomada por unanimidad.

Sin embargo, es probable que esta decisión vaya más allá de las capacidades políticas del Consejo Europeo. Así pues, si en el 2009-20 la Unión sigue sujeta al Tratado de Niza, podemos augurar que a la actual Comisión de 27 miembros se le añadirá un nacional de Croacia. Esta enmienda a Niza podría ser ejecutada mediante el tratado de accesión UE-Croacia, que podría también establecer una disminución de los eurodiputados croatas que se deben sumar al Parlamento y una rebaja del peso de sus votos en el Consejo de Ministros.

[8] Artículo 4.2, Protocolo 10 del Tratado de Niza.

No obstante, Croacia será la excepción que confirme la regla de que ninguna otra ampliación es posible hasta que la Constitución haya entrado en vigor. Las ambiciones de acceso de Turquía y de los países de los Balcanes occidentales se verán frustradas hasta que la UE no haya superado sus dificultades internas. Por consiguiente, todos los candidatos deberían presionar al máximo a los Gobiernos de la UE para que hagan esfuerzos sinceros para resolver sus disputas constitucionales. Ninguno de ellos debe estar interesado en sumarse a una Unión débil y dividida. Todos los candidatos deberían tener esto claro como parte de su estrategia negociadora con la UE. La nueva Europa no debe ser tímida para rescatar a la vieja.

## 13. La Presidencia portuguesa

Una reunión en Sintra el 12 de mayo escenificó la puesta en escena de presidencia «trio» de Alemania, Portugal y Eslovenia, además de los presidentes de la Comisión y del PE. Pero es sobre Portugal en quien recae el peso de presidir la CIG. Portugal responde a la categoría de aquéllos que, como Dinamarca, Irlanda y Suecia, ratificarían felizmente el Tratado de 2004 si pudiesen. No quiere plantear ninguna demanda especial en las rondas renegociadoras. Siendo uno de los miembros más pequeños, más pobres y periféricos (aunque es miembro de la OTAN, de Schengen y de la Eurozona), Portugal puede ejercer una influencia importante sobre la posición final de Polonia y de la República Checa.

El enfoque que adoptará el Gobierno Portugués en su presidencia de la UE será esencialmente pragmático. Buscará mantener al máximo posible lo esencial del acuerdo institucional de 2004. No pedirá mucho a nadie, pero esperará (y merecerá) concesiones de todos. Los portugueses no sacrificarán la calidad bajo la presión de la rapidez, pero a la vez, insistirán en que el retraso en sí mismo no inducirá a mejores soluciones. Deberán ser astutos para admitir sólo las propuestas que tengan el apoyo demostrable de un número de Estados miembros. La Comisión, fortuitamente liderada también por un portugués, debería ser llamada a jugar un papel clave en la presentación de propuestas, especialmente en el ámbito de la reforma de la política comunitaria.

Históricamente internacionalistas, los portugueses conocen también los costes de la marginalización. Si su presidencia logra terminar con un Tratado Constitucional mejorado, la Unión Europea habrá sentado las bases para empezar una carrera decisiva para convertirse en un potencia mundial. Si fracasan, este objetivo será pospuesto para otra generación.

# ¿CÓMO RELANZAR EUROPA?

*Alain Lamassoure* *

Dos años después del fracaso de los referendos francés y holandés sobre la Constitución Europea, las consecuencias políticas del rechazo de ésta, fácilmente previsibles, se han confirmado. Por no haber cambiado las reglas de funcionamiento de la Unión para adaptarlas a la duplicación de su número de miembros, comprobamos, mes tras mes, semana tras semana, cómo la acción exclusivamente nacional es ineficaz en muchos ámbitos, y cómo Europa está paralizada allí donde más la necesitamos.

No hay más tiempo que perder. Ahora que los holandeses y después los franceses han cambiado a sus dirigentes, ya nada impide que se tomen las iniciativas políticas que Europa necesita para reemprender la marcha. Creo que son necesarias tres tipos de iniciativas complementarias:

## 1. La primerísimo urgencia: un nuevo Tratado Constitucional

No hay duda de que con ocasión de las campañas de referendo, incluidas las de los países que han votado «sí», las opiniones públicas han expresado una cierta reserva, incluso desconfianza, cierta hostilidad y, casi en todos los casos, ignorancia respecto a la Unión Europea. Por eso, la reacción inmediata de los bienintencionados ha sido intentar reconciliar a Europa con sus ciudadanos a través de consecuciones concretas: «la Europa de los resultados», «la Europa a través de la evidencia» se ha presentado como un objetivo más apetitoso que la maquinaria institucional.

Falsa evidencia: guardando la base de los tratados actuales, la única prueba deslumbrante será la impotencia de Europa.

¿La lucha contra el terrorismo? Toda decisión depende, en Bruselas, de un Consejo que incluye a todos los Ministros del Interior y de Justicia de los Estados miembros: ¡cincuenta y cuatro Excelencias que sólo pueden decidir por unanimidad! Resultado: desde el 11 de septiembre de 2001, ahora que Estados Unidos se ha sabido proteger de los locos de Alá, nuestros países se han convertido en los primeros objetivos. En 2002, Francia ha desbaratado por poco un

* Eurodiputado.

atentado con armas químicas; en 2004, Madrid ha conocido el horror en la Estación de Atocha; Londres el año siguiente; y, en verano de 2006, Alemania escapó de milagro a un triple atentado contra sus ferrocarriles, mientras que Inglaterra descubría con espanto la preparación, en su territorio, de una operación que habría sido todavía más espectacular y mortífera que la destrucción del World Trade Center.

¿El control de la inmigración? Todavía ahora, nada es posible sin el acuerdo unánime de los cincuenta y cuatro Ministros. Por ello, no se hace casi nada. Y, sin embargo, todos nuestros Estados se han convertido a partir de ahora en países de inmigración, y todos prefieren la inmigración escogida a la inmigración padecida. Pero, ante la imposibilidad de decidir en Bruselas, cada uno se dota de normas nacionales, perfectamente inoperantes en un conjunto de países en que todas las personas circulan libremente. Todo el mundo coincide en que hay que tratar el problema en su origen, en los países de los que parten estos millones de desesperados. Pero, ¿qué puede hacer el pequeño Luxemburgo frente a la inmensa Nigeria, Portugal frente a Ucrania, e incluso un país como España, que sólo tiene representación diplomática en media docena de países africanos? Evidentemente, debemos unir nuestros medios de ayuda, de presión y de sanción sobre ciertos países implicados.

¿La energía? Es hoy la principal preocupación de todas las grandes potencias, y la primera causa del descenso del poder adquisitivo de nuestros compatriotas. Paro los tratados actuales ni siquiera autorizan a la Unión a coordinar las políticas nacionales. Continuamos por ello un «cada uno a lo suyo» ineficaz y ridículo, unos impulsando la energía nuclear que otros prohíben, unos aumentando la fiscalidad sobre el crudo que baja en otro sitio, y todos haciendo cola ante Moscú para negociar por separado la compra del gas ruso. Haciendo un loable esfuerzo, el Consejo Europeo de marzo ha definido ambiciosos objetivos comunes para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, pero las medidas concretas no tienen ninguna posibilidad de ver la luz mientras sigamos con los tratados actuales.



Gracias al «período de reflexión» y al inteligente trabajo de la Presidencia Alemana, vemos ahora cuál es la única manera eficaz de relanzar el institucional.

1. Estando cerrada la vía constitucional de aquí en adelante, a menos por algunos años, la prioridad debe darse a la elaboración de un tratado ordinario, que modifique el Tratado de Niza.

   Este texto se contentaría con retomar todas las disposiciones que figuraban en el proyecto de Constitución que, sin prejuzgar el carácter de la Unión (federal o no, liberal o social, etc.), y sólo contemplando las «reglas del juego»: quién decide qué, y cómo. Sustitución de la unanimidad por la mayoría; poder legislativo otorgado al Parlamento Europeo; nombramiento de un Presidente a jornada completa y un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión; elección del Presidente de la Comisión por los ciudadanos a través del Parlamento Europeo, etc. Estas disposiciones son acep-

tables tanto por los países que han dicho «no» (no han sido rebatidas durante la campaña del referendo) como por los que han ratificado la Constitución, pues las han aprobado expresamente.

2. El calendario ideal sería la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental en junio de 2007, con vistas a llegar a un texto susceptible de entrar en vigor en junio de 2009, aplicándose así al Parlamento Europeo y a la Comisión que van a ser renovados a partir de esa fecha. En su defecto, nos arriesgaríamos a perder cinco años más, la duración del mandato de estas instituciones.

   La redacción del texto sólo exigiría algunos meses; se haría sobre la base del proyecto de Constitución, por lo que se usarían tijeras más que bolígrafo, en tanto que el delicado equilibrio institucional obtenido en la Convención Europea no se habrá cuestionado. Como propone la Presidencia Alemana, su negociación podría desembocar en un acuerdo a finales de 2007. Ello dejaría dieciocho meses para la ratificación.

3. Tratándose en adelante de un tratado ordinario, comparable al Tratado de Niza, todos los Estados miembros podrían fácilmente ponerse de acuerdo para proceder a una ratificación parlamentaria. Solamente Irlanda está obligada por su Constitución a recurrir a un referendo.

   Este punto es fundamental. Si los «accidentes de ratificación» sobrevenidos durante los referendos danés de 1992 y luego irlandés de 2001 se han superado sin demasiadas dificultades, en tiempos de la «pequeña» Europa, en la Unión a veintisiete se hace imposible dejar a cada Estado organizar la ratificación de un tratado sin tener en cuenta a sus socios. Nos va en ello no sólo la eficacia, sino también un principio que tenemos tendencia a olvidar: la necesidad de asegurar, en esta ocasión, la igualdad de influencia de cada pueblo. Con más de dos docenas de miembros, sólo podemos combinar eficacia e igualdad si aceptamos ponernos de acuerdo, caso por caso, para un procedimiento común: o bien se trata de un tratado ordinario, más bien técnico, y todo el mundo elige la vía parlamentaria; o bien se trata de un cambio político fundamental de la Unión (Constitución, ampliación hacia un gran país tercero, una nueva competencia fundamental), y entonces la última palabra debe darse a los ciudadanos, pero a todos los ciudadanos de la Unión, organizando referendos en todas partes el mismo día. Y anunciando por adelantado que, con la reserva de que se apruebe por una mayoría cualificada de países representando a una mayoría cualificada de ciudadanos, el nuevo texto entrará en vigor en los países que lo hayan ratificado. Si no es así, es como si le diéramos la llave del futuro de la Unión al partido más euroescéptico del país más euroescéptico, pues exigirá, obtendrá y ganará un referendo sobre cada nuevo texto.

4. La adopción de este nuevo tratado no puede escatimar una toma de postura sobre el problema de las fronteras últimas de la Unión.

Es sorprendente y chocante oír a veces a los mismos dirigentes quejarse de que Europa no escuche más a sus ciudadanos, e insistir para que la Unión se abra a Turquía. Sin embargo, si hay algún punto en común de las victorias del «no» en Francia y en Holanda, es el de la profunda hostilidad a la candidatura turca. Un sentimiento compartido en una decena larga de países miembros. Ha llegado el momento de levantar acta. Por eso, el nuevo tratado debe estar provisto al menos de una declaración sobre la necesidad para la Unión de tener fronteras estables en el interior del continente europeo y que declare cerrada la lista de países aptos a la candidatura.

## 2. Mejorar el funcionamiento interno de la Unión

La crisis institucional no debe hacer olvidar las otras graves dificultades a las que se enfrenta el funcionamiento interno de la Unión: éstas conciernen al dinero, al gobierno, al mercado interior y a la aplicación del Derecho Comunitario.

1. La Unión ya no tiene los medios financieros de sus políticas. La razón es simple: el presupuesto comunitario es financiado en más del 80% por contribuciones de los presupuestos nacionales. Ahora bien, en todos los grandes países (para empezar, y desgraciadamente, Francia) son gravemente deficitarios: de modo que ninguno quiere ni puede dedicar más para políticas europeas. Resultado: incluso un programa súper prioritario como el Galileo, el futuro GPS europeo, ¡no tiene asegurada su financiación antes de 2013! Hay que encontrar por ello recursos fiscales que alimenten directamente el presupuesto de la Unión sin gravar los presupuestos nacionales, y sin aumentar la carga total de los contribuyentes: es lo que denominamos «principio de constancia»[1], que habrá que incluir en el tratado.

   Para preparar la cita que los gobiernos se han dado sobre este tema en 2008-2009, el Parlamento Europeo ha trabajado desde hace dos años con los parlamentos nacionales, con el fin de aproximar los puntos de vista sobre este tema ultra sensible. Se ha llegado a un primer consenso para una primera fase, destinada a hacer más simple y más justo el sistema actual. Para el futuro, las opciones posibles, todavía en estudio, versan sobre el impuesto sobre beneficios[2], el IVA intracomunitario y las ecotasas.

2. Entidad política *sui generis*, la Unión Europea no es un punto medio entre una federación y una confederación clásicas, sino realmente la suma de las dos. Ahora bien, paradójicamente sabe tratar mejor los problemas que entran en la competencia comunitaria, que corresponden al método federal, que la coordinación de las políticas que permanecen dentro la competencia nacional.

[1] Más conocido en España como «principio de neutralidad fiscal» (nota del traductor).
[2] Impuesto de Sociedades.

No obstante, esta misión de coordinación de las políticas nacionales es una de las grandes originalidades de la Unión. Se aplica a la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa. Concierne a todas las políticas relacionadas a la «Estrategia de Lisboa»: en Lisboa, los gobiernos se dotaron un conjunto de objetivos comunes, pero la parte esencial de los medios para alcanzarlos correspondían a los Estados miembros, no a Bruselas. Y lo mismo para las políticas económicas: si la política monetaria es ahora única para la zona euro, cada Estado conserva la responsabilidad de su política presupuestaria y fiscal, comprometiéndose a coordinarla con sus socios.

Ninguna de estas coordinaciones funciona de manera satisfactoria. Nos referiremos más adelante al caso de la Política Exterior. Para las políticas internas, es sorprendente ver cómo, de vuelta a su capital, los ministros olvidan en casa los compromisos contraídos en Bruselas. Dos iniciativas concretas podrían mejorar esta situación injustificable.

- El Gobierno de la zona euro es un tema demasiado importante para dejarlo únicamente a los Ministros de Economía y Finanzas. Al menos dos veces al año, el Eurogrupo debe reunirse a nivel de Jefes de Gobierno para dotar a la Unión de un verdadero poder político susceptible de ser el socio, no sólo del Banco Central Europeo, sino también y, sobre todo, de las autoridades políticas y monetarias de Washington, Tokio y Pekín. Está claro que la consecución de la expansión mundial pasa en el futuro por un nuevo acuerdo tipo «Plaza», enmarcando por poco que sea la evolución de las cuatro grandes monedas mundiales.

- Un debate sobre las orientaciones presupuestarias podría organizarse cada año, en la misma semana, en todos los parlamentos nacionales de Europa; por ejemplo, durante la semana del 9 de mayo. Los medios modernos de teleconferencia podrían permitir a cada uno oír los propósitos tanto del resto como de las instituciones europeas, antes de adoptar sus orientaciones nacionales. Cada uno debería tener en cuenta las mismas hipótesis económicas de base (previsión de tasas de crecimiento de la zona, el valor del euro, el precio del barril de crudo, etc.). Al mismo tiempo, se pediría a cada gobierno que presente, a título indicativo, la lista de las líneas del presupuesto nacional que afecten a la realización de objetivos comunitarios (Estrategia de Lisboa, Política Energética, Investigación, Política de Defensa, etc.). De este modo, los debates parlamentarios se liberalizarían completamente, la comparación entre los esfuerzos de unos y otros se haría de manera espontánea y, de forma progresiva, se podría tener en cuenta el interés común.

3. El mercado interior está lejos de ser perfecto. Por un lado, no se ha culminado en sectores claves: energía, transportes, varias categorías importantes de servicios. Podemos confiar en la Comisión y el Parlamento para dar prueba de la tenacidad e inteligencia política requerida. Por otro lado, el problema de los servicios y, más allá, de los

«bienes públicos comunitarios», sólo comienza a ser tenido en cuenta. Más sensibles que muchos otros a esta importante dimensión del mercado, los franceses deben mostrarse inventivos en este ámbito.

Más delicado, y aún más reciente, es el desafío lanzado a las autoridades legislativas por las nuevas tecnologías de la información. De ser un producto raro, la información se ha vuelto superabundante, y de acceso casi gratuito. La red es planetaria, desreglada, no fiscalizada. Si bien la diferencia de idiomas limita los efectos de las deslocalizaciones en materia de centros de atención telefónica, hemos visto últimamente unos años en los que las tareas contables se subcontratan en la India por un número creciente de bancos y grandes empresas. No se ha encontrado todavía el modo de frenar la descarga pirata de música y cine por Internet: sólo podrá hacerse a escala mundial. Finalmente, para todo legislador, incluido el Congreso de los Estados Unidos, un dudoso desafío ha aparecido desde que la rapidez del progreso técnico deja obsoleta la reglamentación que se supone que lo regula: la ciencia avanza más rápido que el Derecho. ¿Cómo hacemos? ¿Con quién? ¿En qué nivel? He aquí los temas que merecen hoy un gran debate europeo.

Por último, hay un efecto político perverso del Mercado Único, del que pocos responsables han tomado conciencia. Para las «mercancías», los productos agrícolas e industriales, la explosión de intercambios ha conducido a una especialización geográfica, perfectamente sana: cada país se concentra en lo que hace mejor. Pero la consecuencia política no estaba prevista: para cada una de las grandes producciones, el número de países consumidores es más elevado que el de productores. El principio de precaución, la protección del medio ambiente y del consumidor, la preocupación obsesiva de la calidad y del «riesgo cero» conducen a menudo a una mayoría que representa a los países consumidores a imponer a los productores de Europa normas que les penalizan frente la competencia extra europea. La industria automovilística, química, nuclear, biotecnologías, nanotecnologías, producciones agrícolas intensivas: ¿cómo encontrar el equilibrio entre los progresos necesarios para la seguridad y el mantenimiento de una competitividad global? La cuestión se volverá particularmente aguda con las obligaciones ejemplares que quieren asignarse unilateralmente los europeos en lo referente a la reducción de gases con efecto invernadero. El tema merecería la reflexión de un grupo de alto nivel, formado por «sabios» y por economistas, con el fin de alumbrar el futuro de la Política del Mercado Interior.



4. Curiosamente, la correcta aplicación del Derecho Comunitario preocupa poco, tanto en Bruselas como el las grandes capitales nacionales. Ahora bien, hay que distinguir entre el Derecho que se aplica en las empresas y el de los particulares.

Las empresas son sólidamente representadas, defendidas y escuchadas. Industriales, agricultores; grandes prestadores de servicios están seguros de sus consulados, colegios profesionales, federaciones patronales y otros *lobbystas* a sueldo. Normalmente, saben a qué puertas llamar para conseguir la aplicación de un Derecho que, por otra parte, a menudo ellos mismos han inspirado.

Para los particulares la situación es totalmente diferente. Entre el anuncio espectacular de un nuevo Derecho Europeo y su aplicación concreta, pasan años luz, cuando no hay una desaparición pura y simple del mensaje. Lentitud e insuficiencia de la transposición al Derecho nacional, ignorancia o mala fe de las administraciones o de los órganos corporativos encargados de aplicar la regla, gran desigualdad de los servicios encargados de la información: abandonados a su suerte, los particulares experimentan cómo en la práctica algunos de los grandes textos ligados a la libre circulación de personas funcionan peor que mal. El reconocimiento mutuo de títulos y diplomas, la libertad de establecimiento de las profesiones liberales, la interconexión de los sistemas y de los derechos de seguridad social, de jubilación y de seguro de desempleo son principios más teóricos que prácticos. Las zonas fronterizas son un puesto de observación privilegiado de este abismo entre los textos y la realidad. Sería deseable establecer allí observatorios y promover el interés de los Parlamentos nacionales y regionales por la buena aplicación de las reglas europeas para todos.

## 3. Política internacional: por una «Agenda Europea»



Tras medio siglo de construcción europea, nos reencontramos en una situación desestructurada frente al resto del mundo. Ya que, a partir de ahora, estamos lo suficientemente unidos para que ninguno de nuestros Estados pueda llevar a cabo una gran acción diplomática autónoma, pero no lo bastante para actuar juntos y tener un peso significativo en la escena internacional. Esto es verdad entre nosotros, y es así como nos ve el mundo exterior. Económica, política, ideológica o militar, es imposible imaginar hoy una amenaza que sólo se cerniera sobre uno de nosotros, y no sobre sus vecinos. Pero si el espacio es común, no ocurre lo mismo con el poder. De modo que somos con más frecuencia espectadores que actores, más voluntariosos financiadotes que decidores y, finalmente, más fácilmente mandados que jefes de la maniobra.

¿Cómo salir de esta relativa impotencia? Debemos considerar tres categorías de socios:

1. Con respecto a nuestros socios europeos, la absoluta urgencia es aplicar las disposiciones del proyecto de Constitución Europea que versaban sobre las Relaciones Exteriores y la Defensa. Éste debe ser, naturalmente, uno de los objetivos del nuevo tratado.

En efecto, las decisiones de Política Exterior continuarán requiriendo consenso entre los Estados miembros. Pero esta reforma aportará progresos indispensables y cambiarán el talante y el método de trabajo:

- Convocados por el Presidente del Consejo Europeo o por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, durante cada crisis internacional los europeos se hablarán entre europeos antes de hablar con otros. Se pronunciarán sobre un proyecto de posición europea antes de tomar partido sobre las sugerencias de otros. Este simple cambio de método es un giro copernicano: en lugar de decidir con respecto a las políticas de otros, los europeos se acostumbrarán a decidir con respecto a ellos mismos, a trabajar antes para buscar el interés común.

- Nuestros medios diplomáticos, presupuestarios y, llegado el caso, militares, podrán coordinarse de manera eficaz por el Ministro de Asuntos Exteriores, bajo el control político de los gobiernos.

  De modo general, en todos los ámbitos de competencia comunitaria la Unión podrá al fin hablar con una sola voz. Éste será el caso en materia monetaria y financiera, en el FMI, en el Banco Mundial, y en todas las negociaciones internacionales. Los trece países europeos dotados de la misma moneda deben hablar con una sola voz y ejercer un peso político correspondiente a la suma de sus derechos de voto. No sirve de nada a nuestros gobernantes gimotear sobre el «*dumping* monetario» que practican Estados Unidos y Asia, mientras nosotros mismos nos privamos del medio del que disponemos para hablar en adelante con aquéllos en igualdad de condiciones.



- Finalmente, la Agencia Europea de Defensa nos proporcionará el instrumento que nos falta, permitiéndonos coordinar nuestras políticas militares a largo plazo.

  En esta materia, Francia se ha dotado de un procedimiento que ha mostrado todo su interés: la Ley de Programación Militar, que permite se garantice por varios la consecución de los esfuerzos en investigación e inversión en el ámbito del armamento. Francia debería proponer a aquéllos de nuestros socios interesados por la Defensa Común europea la elaboración de una Ley de Programación de la Seguridad Europea. Se trata de remediar los dos principales defectos de la Defensa de nuestros países: la insuficiencia de medios y la ausencia de coordinación; o sea, la contradicción de los esfuerzos de equipamiento.

2. Con respecto a nuestros socios americanos, debemos encontrar una nueva relación de colaboración fundada en la confianza mutua.

¿Qué hemos visto, estos últimos años, en las relaciones transatlánticas? Demasiadas iniciativas unilaterales, de un lado, y demasiadas críticas sistemáticas del otro. Respecto a Washington, se ha instaurado entre Londres y París un reparto de tareas que se ha revelado como perfectamente inoperante, el apoyo incondicional de unos, no dándoles más influencia que la que tengan los críticos elocuentes del país vecino. La solución a la relación euroamericana no pasa por un modelo triangular en la que Gran Bretaña sea la honesta cortejada indispensable. Consiste en el restablecimiento de una relación de confianza entre las capitales europeas y Washington.

Una relación como la que tenemos entre países europeos, y que debe ser la regla entre países democráticos. Confianza no significa ni acuerdo sistemático ni, con mayor razón, alineamiento. En Bruselas nadie se alinea con nadie. Cada uno escucha al otro, y se buscan acuerdos. Nueve de cada diez veces se encuentran. En su defecto, cada uno juega sus cartas, pero respetando la decisión diferente de la otra parte.

La confianza exige respeto mutuo entre iguales. El mejor medio de cambiar el talante de la relación euroamericana es confeccionar entre nosotros, de este lado del Atlántico, una «Agenda Europea».

Es tiempo de poner fin a un vacío sin sentido. Somos los únicos que no tienen un objetivo claro en la escena internacional. Debemos reivindicar el derecho, apelar al deber, para Francia, para Europa, de tener nuestras propias prioridades internacionales. Reivindicamos el derecho, apelamos al deber para con nosotros de tener una política balcánica, una política de vecindad, una política mediterránea, una política africana, una política de inmigración, una política energética.



Como primera prioridad de la Agenda Europea hay que situar antes de nada a los desgraciados Balcanes.

En nuestros debates nacionales a casi nadie le interesa. Como si los 250.000 muertos de la tragedia yugoslava sólo concernieran a su tratamiento penal por el Tribunal de la Haya. Como si los acuerdos de Dayton no hubieran sido un arreglo circunstancial, cuya firma ha permitido detener los combates en ese momento, pero cuya aplicación forzada no reavivara las llamas del enfrentamiento. Como si los Balcanes estuvieran situados al sur del Río Grande, y no del otro lado de los Alpes. Nos corresponde a nosotros, los europeos, y a nadie más, asumir hasta el final esa responsabilidad.

Y debemos hacerlo partiendo de nuestros valores, de nuestras tradiciones, de nuestros principios tradicionales. No podemos obligar a un pueblo a vivir bajo la autoridad de otro pueblo, si decide lo contrario. Esto se llama el derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos. Además, está claro que los países balcánicos que lo deseen tienen vocación de entrar en la Unión Europea; pero cada uno debe arreglar sus problemas

nacionales antes de solicitar su candidatura. Debido a que la Unión Europea no es una federación, sino una unión de Estados independientes, un país que tiene un problema existencial no podrá arreglarlo más fácilmente dentro de la Unión que fuera, sino al contrario. Tenemos en estos casos la experiencia del éxito y la del fracaso. No negociamos la adhesión de Checoslovaquia, supimos esperar a que los checos y los eslovacos decidieran entre ellos, y libremente, sobre su «divorcio de terciopelo» antes de permitir la entrada de los países en nuestro club. Al contrario, creímos que la entrada de Chipre ayudaría a resolver el problema de su división desde 1974: no hemos hecho otra cosa que retrasar largos años la solución.

A continuación, es hora de que la Unión Europea se dote de una verdadera Política de Vecindad. Turquía, Oriente Medio, los países mediterráneos no tienen vocación de formar parte de una Unión que se dice «europea». Pero es de nuestro interés, y del de estos pueblos orgullosos y amigos, inventar entre nosotros una nueva manera de vivir juntos. Nosotros podemos ayudarles a progresar hacia el desarrollo económico, la democracia y relaciones mutuas armoniosas. Ellos pueden jugar un papel clave en nuestro suministro energético. Tenemos un interés común evidente en luchar juntos contra el terrorismo y las mafias, y en controlar las corrientes de inmigración para hacer que sean mutuamente beneficiosas. Éste es el objeto de un status de cooperación privilegiada, como la Unión Euromediterránea propuesta por Nicolás Sarkozy.

Si Europa tuviera su propia agenda, y si hubiera podido debatir sobre ella con su socio americano, hubiéramos podido defender con bastante más fuerza que, para luchar contra el fanatismo islámico, la solución del problema palestino-israelí era infinitamente más urgente que la invasión militar de Irak, de Siria o de Irán.



No hay ninguna razón por la que el problema palestino-israelí sea un asunto reservado a los americanos. Para empezar, es esencialmente un problema europeo. El origen histórico del tema está en nosotros. Fuera de la región, los problemas más graves son para nosotros, que acogemos a millones de musulmanes en nuestras ciudades y nuestras sociedades. La solución no podrá conseguirse sin nosotros, que somos el primer socio comercial de Israel y el primer donante de fondos de la Autoridad Palestina. El arranque de un verdadero proceso de paz entre israelíes y palestinos debe ser la primera prueba y será el primer criterio del éxito de la nueva relación de confianza entre Europa y Estados Unidos.

Otro desafío común: el de la energía cara. Es un tema sobre el que, después de haber sido los pioneros (el primer tratado suponía el «*pool*» de nuestras reservas de carbón), los europeos han cometido el contrasentido de, tras el primer *shock* petrolero, reaccionar de forma dispersa. Y henos aquí todos amenazados de añadir al handicap de una mano de obra cara el una energía costosa.

Menos dependiente que sus socios gracias a su producción de energía nuclear, y dotada de operadores potentes en todas las formas de energía (EDF, Total, Areva, GDF, Suez), Francia tiene más interés que cualquier otro en la puesta en marcha de una política energética coordinada; incluso si, por algún tiempo, cada país mantiene sus preferencias por ciertos tipos de energía (nuclear o no, biocarburantes, energías renovables, etc.), la primera prueba de una voluntad común debería ser la unión de nuestros diplomáticos para negociar juntos nuestro suministro de gas con Rusia.

3. Con respecto a otros continentes, debemos defender y actuar por otra organización del mundo. Ésta será la parte más innovadora de la Agenda Europea.

   ¿Que hay que entender con ello?

   En primer lugar, es urgente tratar a escala planetaria los nuevos problemas relativos a la Globalización. Como lo ha hecho con la OMC, con el Protocolo de Kyoto que limita las emisiones de gases de efecto invernadero, o, más recientemente, con la Convención de la UNESCO sobre la Pluralidad Cultural, Europa puede originar iniciativas que desemboquen en un acuerdo más amplio. Entre los temas que merecen un tratamiento semejante figuran:

   - El inmenso problema de las migraciones: el Primer Foro Mundial sobre Migraciones tendrá lugar en Bélgica en julio de 2007.

   - África: la Segunda Cumbre Europa-África tendrá lugar en el segundo semestre de 2007 en Lisboa.

   - Los temas llamados «de Singapur», y otras cuestiones provisionalmente dejadas de lado por la OMC: los riesgos de *dumping* social o medioambiental; la protección de la propiedad industrial e intelectual; el acceso a los mercados públicos; las reglas de la competencia a nivel mundial.

   - Las normas contables de las grandes empresas. Es totalmente anormal que estas normas sean fijadas por dos organismos privados, que están dominados tanto uno como otro por financieras anglosajonas (US GAAP e IASB). Ahora bien, la definición del valor añadido por la empresa no conlleva sólo consecuencias técnicas o fiscales: refleja una visión filosófica de la economía y la de sociedad.

   - Las reglas básicas aplicables a Internet. El mundo no puede contentarse con enterarse por la prensa de los acuerdos alcanzados entre el Departamento de Comercio de Estados Unidos y el organismo privado ICAAN, que rige los nombres de los dominios, esperando que mañana sean las decisiones de VeriSign sobre los objetos comunicados por Internet, ¡con el único control del Departamento de Defensa

americano! En ello nos van libertades individuales, el derecho de acceso de todos a todas las informaciones y conocimientos, la libertad de expresión de todos los ciudadanos del mundo, así como los derechos de la propiedad científica, intelectual y comercial.

- La biodiversidad. Los progresos de la actividad humana plantean en adelante el problema de la biodiversidad en dos sentidos: por un lado, el hombre se expande y se desarrolla en detrimento de otras especias animales y vegetales; pero, por otro lado, no cesa de crear, él mismo, nuevas especies, por métodos ya anticuados (hibridaciones), o más revolucionarios (manipulaciones genéticas). Hasta el presente, estos fenómenos sólo han suscitado reacciones dispersas, apasionadas y generalmente conservadoras: la creación natural está deificada, la creación humana está demonizada. ¿No habría aquí materia para un debate entre los más importantes científicos, los más grandes filósofos y los maestros espirituales del planeta?

Y además, hay que relegitimar el orden mundial.

El problema número 1 de la organización mundial en gestación es su legitimidad. Es sorprendente constatar que todos los países occidentales subestiman esta dificultad fundamental. No sólo el «pecado original» de la ONU (un sistema que perpetúa en tiempos de paz la hegemonía de los vencedores de 1945) no se ha corregido, sino se ha agravado considerablemente con el tiempo: las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial conservan el monopolio del poder sesenta años después, sin tener en cuenta de la rehabilitación de los países vencidos, la igual dignidad de los pueblos y la urgencia de las nuevas potencias. ¿Cómo justificar la ausencia, como miembro permanente en el Consejo de Seguridad, de la India, la mayor democracia del mundo, cuatro veces más poblada que Estados Unidos? ¿Y la de Indonesia, cuando sólo la Isla de Java está cuatro veces más poblada que toda Rusia? ¿Y la de todo país africano o latinoamericano? ¿Y la de Japón, segunda potencia económica mundial y el segundo contribuyente financiero de la organización?



En efecto, pasará mucho tiempo antes de que se consiga un consenso sobre una reforma semejante. Pero Europa debe mostrar claramente que, por lo que a ella concierne, está preparada para poner sobre la mesa el problema de la legitimidad del orden mundial. Por lo menos, podemos comenzar por ampliar los clubes informales como el G-8, para asociar a las nuevas potencias o a las organizaciones continentales (Unión Africana, ASEAN, Mercosur) a los grandes conciertos internacionales.

Esta relegitimación debe también versar sobre todos los tratados sobre la prohibición de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva. Para la paz mundial y la supervivencia de la humanidad no hay un tema más importante. Ahora bien, nunca el riesgo de proliferación ha sido tan grande. Y los tratados actuales, que datan de la Guerra Fría, son mucho más difíciles de justificar hoy. ¿Se han preguntado verdaderamente en Washington, Moscú o Pekín, en nombre de qué la posesión del arma nuclear estará para siempre prohibida a los países que no la poseían en 1968, mientras que los cinco «grandes» de la época tendrán un derecho divino a conservar su propio arsenal?

En el siglo XX Europa se ha destacado por la Globalización de sus guerras internas. En el XXI debe hacer todo lo que esté en su mano para posibilitar la Globalización de la paz europea.

# EL FUTURO DE EUROPA
# SACANDO A EUROPA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL

*Jo Leinen* y Jan Kreutz ***

2007 es un año de celebración. Hace cincuenta años se firmó el Tratado de Roma, por el cual se creó la Comunidad Económica Europea y que representó un avance decisivo a la hora de reunir a los pueblos europeos. En efecto, cincuenta años después se puede concluir que el proceso de integración europea es un gran éxito. Tras de siglos de guerras y 60 años después de la devastadora Segunda Guerra Mundial, Europa ha pasado de la confrontación a la cooperación. Los ciudadanos de la Unión pueden viajar desde Sevilla a Helsinki sin cruzar ninguna frontera visible y sin cambiar de divisa. La Unión Europea es el mayor poder económico del mundo, provee la mitad de los fondos de desarrollo, al tiempo que aumenta su influencia en la política internacional.

Sin embargo, 2007 es también el año en el que Europa se encuentra en un atolladero. Dos años después del rechazo a la Constitución Europea en Francia y los Países Bajos, debemos encontrar una solución para salir de esta crisis. La Unión Europea se encuentra al borde de la parálisis. Aunque en los últimos dos años las instituciones comunitarias hayan continuado con su funcionamiento normal, adoptando nueva legislación, los grandes desafíos de la Unión Europea sólo pueden ser abordados con reformas extensas. Por ejemplo, el cambio climático sólo puede ser combatido si la Unión Europea introduce medidas rápidas y amplias que reduzcan las emisiones de carbono: actuando solo ningún Estado miembro será capaz de realizar una contribución suficiente. Para ello, es necesario tener una base legal en los Tratados Europeos. Las altas tasas de desempleo registradas en las dos últimas décadas y el aumento del nivel de pobreza en Europa requieren nuevas iniciativas para una Europa más social. Los ciudadanos reclaman una Unión no meramente económica, sino también política, e incluso la mayoría de patronales europeas coinciden en que la UE debe ser algo más que una gran zona de libre comercio. Además, la Política Exterior de la Unión debe ser fortalecida considerablemente si tenemos en cuenta que la resolución de conflictos, el desarrollo económico y humano y la política medioambiental no deben ser llevados liderados por los Estados Unidos y los nuevos poderes emergentes como China e India. El Tratado de Niza no es suficiente para hacer frente a estos desafíos. El actual funcionamiento y marco institucional de la Unión es demasiado antidemocrático, ineficiente y opaco. La toma de decisiones por unanimidad con 27 Estados miembros lleva inevitablemente a compromisos de mínimos e impide las decisiones claras que los ciudadanos de la Unión esperan.

* Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.
** Asistente Parlamentario del eurodiputado Jo Leinen.

Aunque los puntos de vista sobre el futuro de la Constitución Europea divergen, la solución a la crisis constitucional es posible y probable. El Parlamento Europeo insiste en subrayar que el contenido de la Constitución debe ser mantenido. La amplia mayoría de los ciudadanos en Francia, en los Países Bajos y en otros países miembros no se oponen a la Primera Parte de la Constitución Europea ni a la Carta de Derechos Fundamentales. Sin embargo, algunos gobiernos piden revisar todas las partes de la Constitución. El Gobierno Polaco, por ejemplo, aspira a tener mayor peso en el Consejo. El Gobierno Británico discrepa sobre la idea de los Derechos Fundamentales Europeos, y el Gobierno Checo teme la transferencia de soberanía al nivel europeo. Sería presuntuoso el uso que están haciendo algunos gobiernos del No en Francia y Holanda para poner de nuevo sobre la mesa demandas que ya fueron rechazadas en la Convención y en el Consejo Europeo. Los 18 Estados miembros que ya han ratificado la Constitución, y especialmente España y Luxemburgo que lo han hecho vía referendo, no han aceptado estas demandas, que significarían un retroceso en los compromisos alcanzados en los últimos años.

Sin embargo, debemos ser flexibles en cuanto a la forma. La Constitución puede ser fácilmente reducida a 70 artículos manteniendo sus contenidos. Aunque se cambiase el nombre de Constitución por el de Tratado Fundamental, el texto permitirá a la UE hacer frente a los desafíos presentes. Para responder a las preocupaciones francesas y holandesas, el nuevo Tratado podría ser complementado con nuevos apéndices en forma de protocolos o declaraciones sobre la «Europa Social» y sobre el «Cambio Climático».

## 1. El rechazo en Francia y los Países Bajos: pocas objeciones contra las innovaciones en la Constitución Europea



El rechazo en los referenda de Francia y Holanda fue bastante difuso. No se esperaba que dos de los miembros fundadores y dos Estados tradicionalmente pro europeos rechazasen la Constitución Europea. El «no» trajo a una parálisis en la Unión Europea, ya que, contrariamente a lo que prometían los defensores franceses del «no», no se contaba con un plan B para empezar nuevas negociaciones. Como primer paso para salir de esta crisis, el Consejo Europeo introdujo una fase de reflexión con dos objetivos: mejorar la información sobre el contenido de la Constitución y sobre la Unión Europea y escuchar las propuestas de los ciudadanos y de la sociedad civil para superar este impasse.

Durante la fase de reflexión se llevaron a cabo muchos sondeos para entender los motivos del «no». Como esperaban aquéllos que siguieron los debates y la campaña de cerca, el texto de la Constitución no fue el principal motivo del rechazo. Muchos franceses usaron el referendo para mostrar su desacuerdo con el presidente Jacques Chirac, el Gobierno Francés y la mala situación económica del país. Querían también protestar contra la propuesta de la Directiva para la Liberalización de los Servicios en la UE, que poco tenía que ver con la Constitución Europea. Muchos otros votaron contra la estructura no democrática de la Unión Euro-

pea y su sesgo económico. Todo ello fue contraproducente, puesto que la Constitución Europea ofrece mejoras sustanciales en ambas áreas. Para aquellos votantes críticos con el texto del documento, el punto clave fue la extensión de la Constitución. Otro punto problemático fue el hecho de que algunas mejoras que la Convención había acordado en la Primera Parte no fueron trasladadas a la Tercera Parte. La Primera Parte tiene como objetivo el «pleno empleo», mientras que en la Tercera parte se hablaba de «altos índices de empleo». Una reducida parte de franceses rechazó la Constitución porque discrepaban con la idea de integración europea y preferían una re nacionalización.

De la misma manera, la mayoría de votantes holandeses rechazó la Constitución Europea por razones no relacionadas con el texto del documento. El 32% de los votantes rechazó la Constitución Europea porque se consideraban mal informados sobre la Constitución; el 14% porque eran críticos con el gobierno o partidos políticos; y el 13% porque consideraba que la Unión Europea era demasiado costosa (aunque el voto por la Constitución era independiente de cualquier decisión sobre el presupuesto europeo). El 19,5% de los que votaron «no» temían que la Constitución Europea comportarse una pérdida de soberanía en los Países Bajos. Concretamente, el nombre de «Constitución Europea» suscitó los miedos de un Estado Europeo potencialmente emergente.

Los Gobiernos de ambos países son parcialmente responsables de los malos resultados. Después de participar en las negociaciones y firmar la Constitución en representación de sus ciudadanos, ambos Gobiernos hicieron demasiado poco para defenderla. El Presidente Chirac reconoció, una vez que finalizó su mandato, que tenía que haber hecho mucho más para garantizar la ratificación de la Constitución Europea en Francia. Pero el principal problema no fue la campaña en los meses precedente al referendo, sino la mala comunicación sobre Europa que los respectivos Gobiernos han venido dando durante los últimos años. Al tiempo que se culpaba a Bruselas por todas las decisiones impopulares entre los medios y los ciudadanos (y por las que muchos ministros votaban a favor en el Consejo), cada éxito europeo era presentado como un éxito de la política nacional en Bruselas. En consecuencia, y a pesar de la importancia de las decisiones europeas en el día a día, el apoyo de los ciudadanos al proyecto de integración mermó.



## 2. Los costes de no tener Constitución

En la campaña en Francia y Holanda, pero también en otros países, no se usaron argumentos positivos suficientes sobre la Constitución Europea. Los ciudadanos desconocían los objetivos y los contenidos del Tratado Constitucional. Hubiese sido interesante mostrar las diferencias entre la Constitución Europea y el Tratado de Niza, que continúa vigente mientras la constitución no se apruebe. De hacerlo, los costes de no tener una Constitución hubiesen sido obvios.

Las políticas europeas afectan a muchas áreas de la vida de los ciudadanos de la Unión. Sin embargo, tanto los europeos como sus representantes no están involucrados en los procesos de decisión a nivel europeo. Las demandas para superar este déficit democrático se remontan ya a muchos años. La entrada en vigor de la Constitución hubiese representado un gran paso en este ámbito.

El Parlamento Europeo (PE) es la institución donde están representados los intereses de los ciudadanos dentro de la Unión Europea. Fortalecerlo, como preveía la Constitución, lleva a fortalecer la democracia europea. El proceso de codecisión legislativa entre el Parlamento y el Consejo de Ministros debe ser la regla general, permitiendo un número limitado de excepciones. El PE tendría que pasar de ser consultado a ser codecisor en la mayoría de áreas de la Política Agraria, que representa el 40% del presupuesto de la Unión.

La Constitución Europea preveía también un papel para el PE a la hora de formar el «Gobierno Europeo». La elección del Presidente de la Comisión Europea dependerá en el futuro del voto del Parlamento Europeo. Por vez primera, los resultados de las elecciones europeas no sólo influirían en el programa político de la Unión, sino también sobre sus líderes. La cláusula constitucional que permite al Parlamento presentar una moción de confianza contra la Comisión, supone también un claro avance hacia la democratización de la Unión.

Asimismo, la Constitución refuerza el papel de los parlamentos nacionales ante la UE. No sólo deben ser informados de todas las iniciativas legislativas, sino que las instituciones deberán tomar en cuenta sus recomendaciones motivadas al Consejo y al Parlamento. Además, la Comisión está obligada a revisar las propuestas en caso de que un tercio de los parlamentos nacionales acuerde que el problema en cuestión puede resolverse más exitosamente desde el nivel nacional.



Gracias a la Iniciativa Ciudadana recogida en la Constitución Europea, los ciudadanos comunitarios pueden participar directamente en las políticas de la Unión. Con la firma de una petición común por parte de un millón de ciudadanos, la Comisión debe lanzar una iniciativa o propuesta legislativa. Con la entrada en vigor de la Constitución, la sociedad civil, sin duda alguna, hubiera sido más consultada en el proceso de toma de decisiones. De la misma manera, los agentes sociales como sindicatos y patronal, estarían más implicados en las decisiones y en el diseño de las políticas de la Unión. Por su lado, las autoridades locales y regionales jugarían también un papel más destacado. El principio de gobierno local y autogobierno regional quedan preservados en la Constitución, y la cohesión regional quedó plasmada como uno de los objetivos de la Unión.

La Constitución Europea beneficiará también la seguridad en Europa. A la luz de nuevos planes terroristas en todo el contienente, debemos lanzar nuevas iniciativas en el ámbito de la seguridad. Con la Constitución, el área de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión será fortalecida. En el futuro, la mayoría de decisiones en este ámbito serán tomadas por mayoría cualificada. Las que afecten a la seguridad interior de la UE serán pues tomadas con mayor

rapidez. Asimismo, las que afecten a Asuntos de Interior estarán más cerca de los ciudadanos, puesto que el Parlamento Europeo tendrá, junto al Consejo, un papel importante en la toma de decisiones.

Se simplificará también la persecución de los crímenes. La Policía Europea (EuroPol) y la autoridad judicial europea (EuroJust) podrán perseguir y juzgar el crimen organizado, el tráfico de personas y otros crímenes a nivel europeo. Para garantizar la protección de los Derechos Humanos, la Constitución prevé su control directo por parte del Parlamento Europeo.

Por otra parte, la ratificación de la Constitución Europea llevaba a un nuevo impulso de la Política Migratoria Común. Se introducía el voto por mayoría y la codecisión en este ámbito, agilizando y dando mayor eficiencia a la toma de decisiones. La UE adquiría competencias claras sobre la Política de Desarrollo, que contribuye decisivamente a que menos personas se vean forzadas a abandonar sus países por motivos económicos. Las políticas de desarrollo de los Estados miembros hubieran estado más coordinadas para evitar las incoherencias en este ámbito. Además, la cooperación al desarrollo quedaba incorporada como una prioridad en todas las acciones exteriores de la UE.

La no ratificación del Tratado Constitucional impide también dotar a la UE de las provisiones que necesita para dar a Europa mayor voz en el mundo. La débil actuación de la UE y sus Estados miembros durante el conflicto del Líbano, de Irak y de la antigua Yugoslavia ha evidenciado la limitada capacidad de la Unión Europea para actuar conjunta y decisivamente.

La Política Exterior y de Seguridad Común se verá fortalecida por la Constitución, en tanto que otorga a la UE competencias claras en este área. Según la Constitución, la UE tendrá el papel de establecer y poner en marcha una Política Exterior y de Seguridad Común que integre todos los aspectos de estos temas. Para garantizar la implementación de este objetivo, los Estados están obligados a consultar a los demás miembros sobre las cuestiones importantes de política exterior en el marco del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores. Como ha demostrado el conflicto en Líbano, la consulta europea en este ámbito está aún lejos de ser suficiente y efectiva. La Constitución permitía fortalecer la Política de Seguridad europea mediante la obligación de todos los estados miembros de «actuar conjuntamente en un espíritu de solidaridad» en caso de ataques terroristas.

La introducción de un Ministro europeo de Asuntos Exteriores suponía un gran avance de la Constitución. Como Vicepresidente de la Comisión, el Ministro sería responsable de la Política Exterior y de Defensa y presidiría el Consejo de Asuntos Exteriores. Se pretendía que dicho Ministro jugase un papel crucial a la hora de iniciar debates sobre asuntos comunes de Política Exterior y propiciar así el compromiso. Para alcanzar esta meta, se regulaba su participación en las reuniones del Consejo Europeo, donde se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión. Las diferencias entre los gobiernos y entre las instituciones en cuestiones de política exterior y de seguridad podrán ser pues reconducidas por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Aunque Javier Solana ha realizado un buen trabajo como Alto Representante para la Política Exterior y de Defensa, ha encontrado dificultades para ganarse el reconocimiento de los Estados miembros. Un Ministro de Asuntos Exteriores tal y como está recogido en la Constitución europea tendría más autoridad que el Alto Representante. Antes de ser elegido por el Consejo Europeo debería ganarse el apoyo del PE. Como miembro del Colegio de Comisarios sería responsable ante el Parlamento y, por tanto, tendría que contar con el voto de aprobación de la Cámara. Tanto su doble función como su legitimidad democrática harán de él o de ella uno de los actores centrales de la UE. Este hecho le permitiría establecer las posiciones comunes de la UE y representar la postura común europea a nivel internacional.

Sin todas estas mejoras introducidas por el Constitución, la Política Exterior de la UE continuará dependiendo de los gobiernos de los Estados miembros. Los Jefes de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores seguirán subrayando la importancia de una Política Exterior europea común en sus discursos, pero seguirán sin coordinar sus respuestas y actividades en el marco de conflictos cambiantes.

La entrada en vigor de la Constitución hubiera fortalecido también la Política Económica y Social de la UE. A pesar del tópico que la Constitución lleva a una Europa socialmente injusta, lo cierto es que incluye importantes reformas y mejoras en comparación con el Tratado de Niza. Mientras que los temas económicos han dominado la agenda de la Unión desde hace tiempo, la UE será una Unión mucho más social con la Constitución. El preámbulo menciona el progreso social, la solidaridad y el pleno empleo como misiones importantes de la UE. El pleno empleo, la justicia social y la igualdad se encuentran entre los objetivos de las políticas de la UE. Estas incorporaciones no son meramente retóricas, sino que implican que las decisiones de las instituciones europeas deben contribuir a mayor empleo e inclusión social.



La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución Europea suponía un paso crucial hacia la Europa Social. La Carta incluye numerosos derechos sociales, como el derecho de huelga, protección contra el despido injustificado, el derecho a unas condiciones laborales dignas, el derecho a la protección sanitaria o a la protección medioambiental. La Constitución incluye también «derechos modernos», como el derecho a la protección de datos y el de acceso a la información.

Además, la Constitución garantiza la protección de servicios de interés público, como el transporte público, el acceso al agua y los servicios sociales. Las protestas masivas contra la primera versión de la Directiva Bolkestein sobre la Liberalización de Servicios muestra la importancia que los ciudadanos de la Unión otorgan a su modelo económico y social. La protección de los servicios públicos en la Constitución garantiza el acceso a éstos a un precio asequible.

## 3. La solución: mantener el contenido, adaptar la forma

Nadie en Europa se opone al derecho de franceses y holandeses a tomar decisiones democráticas. Pero el debate posterior al rechazo constitucional olvidó que los dos otros referendos, en España y Luxemburgo, fueron positivos. Dos países rechazaron el referendo, pero otros 18 países, es decir, dos tercios de los Estados miembros, aprobaron la Constitución. El desafío de la Conferencia Intergubernamental -que comenzó a principios del verano de 2007 y tiene como objetivo negociar un nuevo Tratado Constitucional aceptado por todos los países-, consiste, por una parte, en escuchar a los ciudadanos franceses y holandeses no forzándolos a votar el mismo texto otra vez; y, por otra, en no ignorar la opinión de los que ya han ratificado el texto. La fórmula para satisfacer a ambas partes se encuentra en mantener el contenido, pero ser flexible en la presentación.

La mejor solución para salir de la crisis es dividir la Constitución Europea en dos partes, un «Tratado Fundamental» y un «Tratado sobre las Políticas». El Tratado Fundamental recogería las cláusulas fundamentales de valores, objetivos, instituciones y competencias de la UE (Partes I y IV del Tratado Constitucional), y contará sólo con 70 artículos. La Carta de Derechos Fundamentales (Parte II del Tratado Constitucional) sería legalmente vinculante por mandato del Tratado Fundamental, pero el texto se añadiría como Protocolo. Las Políticas Comunitarias (Parte III del Tratado Constitucional) serían definidas en un «Tratado sobre las Políticas», que, directamente vinculado con el Tratado Fundamental, estaría basado en el Tratado de Niza, pero matizado a la luz de las nuevas cláusulas de la Parte III de la Constitución. Además, se deberían anexar al Tratado sobre las Políticas dos Protocolos sobre la Protección Climática y la Europa Social.

Esta fórmula puede satisfacer ambas partes. La calificación de «Constitución Europea» genera el temor a un súper Estado europeo no sólo en Francia y Países Bajos, sino también en Gran Bretaña, Polonia y República Checa -que aún no han ratificado la Constitución. Los nuevos Tratados serían calificados de «Tratado Fundamental» y «Tratado sobre las Políticas», evitando la palabra «Constitución», pero dejando claro que dichos Tratados suponen un nuevo paso de integración en comparación con el Tratado de Niza y el Tratado de Maastricht. Contrariamente a los 448 artículos de la Constitución, el Tratado Fundamental sería mucho más breve y fácilmente legible. Además, queda claro que la Parte III, que engendró mucha resistencia en Francia, es, a excepción de las considerables mejoras introducidas, prácticamente idéntica a los artículos recogidos en el Tratado de Niza que ya fue ratificado. Introduciendo dos nuevos Protocolos sobre la Protección Climática y la Europa Social, la Unión se dotaría de nuevas políticas para encarar los desafíos del nuevo siglo.

A pesar de los cambios en la forma, el contenido se mantendría. La Parte I de la Constitución quedaría inalterada. Ésta es una precondición de muchos Estados miembros para adoptar cualquier propuesta. Reabrir el compromiso constitucional conseguido en la Convención, cambiando por ejemplo el número de votos en el Consejo como sugirió el Gobierno Polaco, supondría deshacer todo lo conseguido con la Constitución y volver a empezar desde el principio.

Debemos aclarar que son Gran Bretaña, Polonia y la República Checa los que muestran más reservas hacia un nuevo Tratado Europeo que haría la UE más democrática y transparente. Aunque ello no es sorprendente, teniendo en cuenta el euroescepticismo de estos países y sus gobiernos, sus reclamaciones no son muy legítimas. Desafían los acuerdos que ellos mismos ya han firmado, poniendo de manifiesto una carencia de la osadía necesaria para ratificarlos después. A diferencia de los casos de Francia y Holanda, estos gobiernos no cuentan con el mandato de sus ciudadanos para negociar cualquier cambio en la Constitución Europea. Sin embargo, como se vio en la Cumbre de junio de 2007, todos hicieron concesiones para llegar a un acuerdo compartido por los 27 Estados miembros. Evitar el nombre «Constitución» e incluir la Carta de Derechos Fundamentales como anexo es un avance desde el punto de vista de los euroescépticos. Incluso, si fuera necesario se podría acordar suprimir el artículo sobre los símbolos europeos, como pidió el Gobierno Holandés y finalmente se decidió. Pero el Parlamento Europeo y numerosos Estados miembros rechazarían cualquier paso que debilitase seriamente la Constitución Europea, como el cambio de votos en el Consejo o la reducción de votaciones por mayoría. En tal caso, los gobiernos euroescépticos (como Gran Bretaña, Polonia o República Checa) forzarían a los países pro europeos a iniciar una Europa a dos velocidades. El bloque central evolucionaría dejando atrás a los países descontentos con las reformas fundamentales.

## 4. Responder a las demandas ciudadanas: una Europa Social

Los críticos con la Constitución europea se centraron, no sólo en Francia sino también en otros Estados miembros, en que el texto no enfatizaba suficientemente la dimensión social de la UE. La Conferencia Intergubernamental debería tratar también este punto. En mi opinión, las soluciones serían dos: o bien los progresos y mejoras sociales de la Constitución se recogen en una Declaración sobre la «Europa Social», o bien se dota de más sustancia a la política social europea en el marco de un nuevo «Protocolo Social».



Muchos de los detractores de la Constitución argumentaban que la UE está demasiado orientada al mercado y que la Constitución no contribuiría de ninguna manera al desarrollo de una Europa Social. No obstante, estas críticas no están justificadas a la luz de la comparación del texto del Tratado Constitucional con el de los Tratados actualmente vigentes. Mientras que los Tratados sólo contienen principios, la Constitución enumera una lista de valores en los que se funda la Unión, como el respeto a la dignidad humana, la igualdad y a los derechos humanos, incluyendo los de las minorías.

Mientras que los Tratados anteriores consideraban la libre competencia y la estabilidad de los precios como uno de los principales objetivos de la Unión, la Constitución, aún sin contradecir estos principios económicos, pretendía contrarrestarlos estableciendo nuevos objetivos sociales, como el:

> «Desarrollo sostenible […], basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado altamente competitiva favoreciendo el pleno empleo y el progreso social, y una mejoría en la protección y en la calidad del medio ambiente».

Con el Tratado Constitucional, la UE podría luchar contra la exclusión social y la discriminación y aspirar al pleno empleo. Tendría también más mecanismos para contribuir a la paz, a la seguridad mundial y al desarrollo sostenible del planeta. La fuerza legal vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales representaría un gran paso en la implantación de los derechos sociales en la Unión. Además, los socios sociales se verán fortalecidos cuando la Constitución Europea, o un Tratado con un contendido similar, sean ratificados.

Aunque la Constitución preveía pocos cambios en las políticas de la Unión, algunos de ellos son importantes para construir una «Europa Social», puesto que aquélla contiene un determinado número de las llamadas «cláusulas horizontales». Con la Constitución ratificada, todas las decisiones de la Unión -y su implementación- deberán ajustarse a la igualdad entre hombres y mujeres, a la promoción del pleno empleo, a una protección social adecuada y a la prevención contra la discriminación. Si estas cláusulas son respetadas, las decisiones comunitarias reflejarán mucho mejor los intereses y necesidades reales de los ciudadanos.

A pesar de las mejoras en la dimensión social de la UE, son muchos los que han hecho campaña contra la Constitución Europea con el argumento de que es demasiado neoliberal. A la luz del alto índice de desempleo, de la creciente brecha entre ricos y pobres y de la tendencia hacia menores estándares sociales en algunos Estados miembros, se podría haber hecho más para fortalecer la «Europa social». La adopción de un Protocolo o Declaración sobre la «Europa social» como anexo de la Constitución supondría un gran avance, no sólo para satisfacer a los votantes, sino para capacitar la Unión para resolver algunos de los problemas más urgentes que sufre Europa. El anexo comprendería tres elementos: las mejoras de la Constitución aquí citadas deberían ser enumeradas y enfatizadas. Además, las contradicciones entre la Primera y Tercera Parte deberían ser aclaradas: «pleno empleo» (Parte I) o «altos niveles de empleo» (Parte III); «economía social de mercado altamente competitiva, aspirando al pleno empleo y al progreso social» (Parte I), o «economía de mercado abierta con libre competición» (Parte III). Por otra parte, este documento permitiría definir nuevos objetivos de las políticas comunitarias, como la implementación de estándares sociales mínimos. Un ejemplo de ello sería un salario mínimo a nivel europeo; una mejor coordinación entre las políticas económicas, monetarias y sociales (especialmente en la Euro-zona); y una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para luchar de igual manera por ambos objetivos, la estabilidad y el crecimiento.

La introducción de un Protocolo Social jurídicamente vinculante para los Estados miembros supondría una clara señal para los ciudadanos, que verían como sus preocupaciones han sido escuchadas y tomadas en consideración. Aunque algunos Estados se opusiesen a firmar tal documento, se podría adoptar el texto y dejar que los países escépticos se sumasen a él posteriormente.

## 5. Respondiendo a los desafíos del futuro: combatir el cambio climático

El cambio climático será el desafío más importante de la UE en las próximas décadas. Recientes informes de las Naciones Unidas y de otras instituciones indican que el mundo está en una carrera contra reloj. Para evitar cambios drásticos en nuestro planeta, la Unión Europea debe crear las condiciones políticas y legales necesarias para la protección consistente del clima. Después del Mercado Único, de la Unión Económica y Monetaria y de la ampliación, la protección del clima se convertirá en el cuarto mayor proyecto del proceso de integración europea. Después de la era del carbón en el siglo XIX y de la era del petróleo en el siglo XX, el proyecto de una «economía verde de hidrógeno» supondrá la tercera revolución industrial, y derivará tanto en la protección de la biosfera como en la creación de millones de puestos de trabajo.

El Tratado Constitucional no ahonda lo suficiente en esta cuestión. A la luz de las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión de marzo 2007, este déficit político podría solventarse mediante la adopción de un Protocolo sobre el Cambio Climático. La UE debe, en este Protocolo, comprometerse a definir una visión sobre los sistemas energéticos sostenibles sobre la base de las energías renovables y libres de emisiones, como el hidrógeno. La política medioambiental debería ser definida como una tarea importante de la UE, y el Protocolo tendría que definir los objetivos y las medidas que deben ser tomadas.

## 6. Fortalecer la estructura democrática de la Unión Europea



Los debates acerca de la Constitución Europea han demostrado que hay poca confianza en las instituciones comunitarias. Los ciudadanos ven pocas oportunidades de participar en la política europea y no se sienten comprendidos por los políticos. La conclusión del proceso de ratificación de la Constitución Europea es, sin lugar a dudas, una precondición para una UE más democrática. Los poderes del Parlamento Europeo serían ampliados, la Comisión sería más responsable frente al Parlamento, y se mejoraría la eficiencia y transparencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, se debe y se puede hacer mucho más en las próximas reformas institucionales para construir una estructura democrática europea.

En primer lugar, y principalmente, se debe fortalecer el papel de los partidos políticos europeos. La existencia de partidos políticos con opciones políticas diferentes es una condición esencial para cualquier democracia. Ello permite a los ciudadanos escoger entre distintos programas y elegir a los líderes del poder ejecutivo. Al hacer de puente entre los ciudadanos y las instituciones, los partidos cumplen pues un papel de gran significación. A nivel europeo, los partidos han sido creados recientemente, mucho después que las instituciones europeas. En el 2004, el Parlamento Europeo estableció las normas para la financiación de los partidos políticos. Desde entonces, se han establecido diez partidos políticos europeos.

Una de las acciones primordiales y más visibles de los partidos políticos es su participación en las campañas electorales con el objetivo de atraer el mayor número de votos y conseguir, por tanto, el mayor número de escaños. Hasta ahora, las elecciones al Parlamento Europeo parecen, más que unas elecciones europeas, un conglomerado de elecciones nacionales. Los temas nacionales dominan la campaña y los partidos europeos tienen poco peso a la hora de diseñar el contenido y la forma de su campaña. Para fortalecer el carácter europeo de las elecciones europeas se debería implantar las listas nominales. Estas listas serían un incentivo para nombrar candidatos de toda la Unión para las elecciones, para diseñar un programa electoral común y llevar una campaña electoral común. Sin embargo, ya a día de hoy, y sin la necesidad de la introducción de estas listas, los partidos pueden presentar un líder y proponer a esa persona para el puesto de Presidente de la Comisión Europea. De esta manera, los votantes tendrían la posibilidad de escoger entre distintas posibilidades quién estará al mando de la UE.

Las fundaciones políticas europeas representan otro elemento crucial para la estructura democrática en Europa. La información y educación transeuropea son precondiciones para que existan debates comunes europeos y para establecer una identidad común europea. Las fundaciones políticas europeas que, aún siendo independientes, mantienen visiones ideológicas opuestas, pueden contribuir de manera substancial. Estas fundaciones pueden jugar un papel crítico en promover la ciudadanía europea y organizar debates transfronterizos. Pueden también ofrecer formación a los futuros líderes políticos y a los dirigentes de la sociedad civil de todos los Estados miembros. Después del sostenido apoyo que el Parlamento Europeo ha dado a estas fundaciones, es probable que se introduzca por fin una base legal para su financiación.

El papel de las organizaciones juveniles debería ser igualmente reforzado, puesto que son especialmente los jóvenes los que vivirán en la Europa del futuro. Estas organizaciones juegan un rol esencial en el desarrollo de la conciencia y en la formación de la identidad europeas. Deberían ser, pues, promovidas y fortalecidas económica e institucionalmente.



La confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones comunitarias y en su actividad política puede verse fortalecida con el establecimiento de una estructura democrática. Las posibilidades de los ciudadanos para influir activamente en la dirección política de la Unión y sus líderes supondrán un gran cambio en la democracia europea.

El proceso de ratificación de la Constitución Europea visibilizó otro aspecto de la carente estructura democrática europea. La esfera pública europea no está todavía muy bien desarrollada. Los medios de comunicación informaron sobre la Constitución Europea desde un punto de vista puramente nacional. El debate no se centró en la cuestión de si la ratificación de la Constitución supondría un avance para el conjunto de la Unión y para el proceso de integración. A la carencia de medios de comunicación europeos y a la reiterada incapacidad de los políticos nacionales de pensar más allá de la frontera nacional, se le suma el proceso de ratificación de las reformas de los Tratados, que contribuye también a la falta de esfera pública europea.

Aunque sólo se cambien algunas pocas palabras, cada reforma de los Tratados debe ser firmada y ratificada por todos y cada uno de los Estados miembros. Esto ya supone un problema en caso de que el Estado miembro se decida por la ratificación parlamentaria, puesto que un cambio en la mayoría parlamentaria en uno de los Estados miembros puede suponer el bloqueo del avance comunitario. Pero aún más antidemocrático es el adoptar un referendo nacional para ratificar la reforma. Si Luxemburgo hubiese decidido plantear un referendo para la adopción del Tratado de Niza, y el resultado de éste hubiese sido negativo, la ampliación hubiese fracasado. Menos de 100.000 personas podrían haber impedido que unos 500 millones de europeos avanzasen. Por consiguiente, los Estados miembros deberían evitar plantear referendo nacionales sobre temas europeos. Un referendo europeo podría servir para las decisiones políticas esenciales, como para las futuras enmiendas constitucionales. Pero para ello, la Constitución o Tratado debería ser enmendada anteriormente y, sin una esfera pública europea desarrollada, difícilmente se podría llevar a cabo un referendo europeo.

Las dificultades previas encontradas a la hora de ratificar reformas en los Tratados, como el *no* de Dinamarca al Tratado de Maastricht y el *no* de los irlandeses al Tratado de Niza, prueban que el poder de veto es un gran problema para el desarrollo de la UE. La Constitución contemplaba un primer paso para suprimir el poder de veto en el proceso de ratificación, estableciendo que:

> «Si, dos años después de la firma del Tratado que enmiende este Tratado, el 4/5 lo han ratificado y uno o más Estados miembro han encontrado dificultades para avanzar en la ratificación, la cuestión será remitida al Consejo Europeo».

Sin embargo, la cuota del 80% no se ha alcanzado, puesto que muchos miembros dudan en continuar con el proceso de ratificación después de que dos países votasen contra la Constitución. Con 27 Estados miembros, mantener el veto en cada reforma de la UE puede ser muy problemático en el futuro. Dota a cada Estado de un enorme poder para bloquear decisiones, aunque la gran mayoría esté a favor. Así pues, el proceso de ratificación y el proceso de enmiendas deberán ser modificados en las futuras revisiones de la Constitución Europea.



## 7. Conclusiones

El año 2007 no es sólo el 50 Aniversario del Tratado de Roma, sino que es también el de la solución a la crisis constitucional. El análisis de las razones del no en Francia y Holanda muestra que la mayoría que votaron en contra de la Constitución Europea lo hicieron por motivos no relacionados con su contenido. Las reservas sobre el texto en sí, como el desacuerdo en llamarle Constitución Europea, el miedo a un debilitamiento de la dimensión social y las críticas a la amplitud del texto, pueden ser respondidas cambiando la forma de la Constitución Europea.

La Constitución Europea debería ser dividida en dos partes: un Tratado Fundamental y un Tratado sobre las Políticas. El nombre «Constitución» desaparecería y la esencia de los 448 artículos originales estaría contemplada en un nuevo Tratado de 70 artículos. El contenido se mantendría, mientras que la forma cambiaría. Francia y Holanda no tendrían que aprobar un documento que ya ha sido rechazado por su población. Las preocupaciones holandesas, británicas, checas y polacas serían también tomadas en consideración, eliminando algunos símbolos europeos que pueden ser erróneamente interpretados como símbolos de un «Súper Estado Europeo». Aunque acortado, el Tratado debería ser complementado con dos nuevos Protocolos sobre la «Europa social» y sobre la «Protección del Clima». Esto no sólo demostraría a los ciudadanos que sus preocupaciones han sido tomadas en cuenta, sino que también prepararía a la Unión para los desafíos del siglo XXI. La fórmula aquí presentada puede satisfacer todas las partes. Esto permitiría superar la crisis constitucional y, así, evitar que los ciudadanos comunitarios, sus gobiernos y sus economías sigan sufriendo el precio de no tener Constitución.

# EL FUTURO DE TODOS

*Iñigo Méndez de Vigo* *

«Paradójico destino el mío», pensé para mis adentros mientras me dirigía, el 9 de mayo de 2007, al vetusto edificio Eastman de Bruselas para participar en un debate convocado por el Foro Social Europeo. «Sólo a mí se me ocurre festejar el Día de Europa con un debate en el que interviene mi colega y notorio antieuropeo Jens-Peter Bonde».

Ante una audiencia más nutrida de lo que cabía esperar -quizá porque una tormenta de primavera asolaba Bruselas-, las Juventudes Federalistas Europeas (JEF) distribuyeron un divertido periódico de ciencia ficción -¡editado dentro de medio siglo!-, donde una mitad proclamaba el éxito de la Unión Europea -*La vida comienza a los cincuenta,* titulaban-, y la otra -*El declive europeo, 2007-2057-,* desgranaba el rotundo fracaso de la construcción europea. Lo único que las historias del éxito y del fracaso tenían en común era el punto de partida: el año 2007 constituía la encrucijada desde la que Europa debía elegir la senda por la que discurriría en las décadas siguientes; un tiempo-eje, por utilizar la terminología de Jaspers, donde las decisiones revestían una especial trascendencia.

El primer interviniente en el debate habló de la «crisis europea», y a partir de esa intervención todos los que tomaron la palabra a continuación abundaron en la referida noción de crisis.



«¿Está en crisis la Unión Europea?», me pregunté en voz alta. Veamos. Para algunos, la relación entre la Unión Europea y sus crisis se asemeja a la que tienen las mariposas con la luz, de forma tal que el concepto de crisis parece formar parte consustancial del proyecto europeo. Incluso existe una particular visión, la de la crisis saludable, según la cual Europa avanza, de crisis en crisis, hasta la victoria final.

No me encuentro entre los partidarios de esta tesis porque pertenezco a una generación de constitucionalistas que creció bajo la amenaza de la interminable y, al parecer irremediable, crisis del Estado. Y ahí sigue, tantos años después, disfrutando de una mala salud de hierro. Algo similar sucede con la Unión Europea. Crisis, lo que se dice crisis, fue la de 1954, cuando la Asamblea Nacional francesa dio al traste con el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa. O la llamada de la «silla vacía», cuando en 1965 Francia -*hélas*- adoptó la decisión de

* Eurodiputado del PP desde 1992. Portavoz del Partido Popular Europeo en temas constitucionales, fue el Presidente de las Delegaciones del Parlamento Europeo en las Convenciones que redactaron la Carta de los Derechos Fundamentales y el Tratado Constitucional. En la actualidad forma parte del grupo Action Committee for European Democracy. Su último libro es Alegato por Europa (2006).

ausentarse de las reuniones del Consejo de Ministros comunitario. Crisis, la de los años 70, cuando la desbandada fue la respuesta de los países comunitarios a las sucesivas alzas en el precio del petróleo como consecuencia de la Guerra del Yon-Kippur. Crisis, la de la primera parte de la década de los 80, cuando «europesimismo» o «euroesclerosis» eran las palabras que mejor definían el estado de ánimo de los europeos.

Pero las tornas cambiaron a partir de la elección de Jacques Delors como presidente de la Comisión, y -todo hay que decirlo- de la mejora de las condiciones económicas. Gracias a la tenacidad de un miembro de su Colegio, recientemente fallecido -el comisario Lord Cockfield-, las entonces Comunidades recuperaron el paso gracias a un proyecto que logró captar el apoyo de los europeos: me refiero a la realización del Mercado Interior Común.

En 1989 se derrumbó el Muro de Berlín y, con él, el mundo bipolar que habíamos padecido durante las últimas cuatro décadas. Desde entonces hasta la fecha no ha habido, en mi opinión, momentos de crisis equiparables a los anteriores: la vida comunitaria ha sido, como el título de una conocida película*, un long fleuve tranquille*; eso sí, alternando las crecidas con periodos de sequía. Entre las primeras destacan la adopción del euro, un hecho sin precedentes en la historia y cuya arribada a buen puerto debía sortear más síes que el tantas veces citado poema de Kipling; o las sucesivas ampliaciones, que constituyen la mejor prueba del éxito de la Unión Europea, un lugar donde todos quieren entrar y ninguno quiere salir. Entre los momentos bajos recuerdo la injusta caída de la Comisión Santer en el año 1999 o la no entrada en vigor del Tratado Constitucional.

Por las razones expuestas, «no creo que nos encontremos ante una crisis de la Unión Europea en sentido clásico», fue, en síntesis, mi argumentación.



«Si eso es así», replicó uno de los participantes, «¿por qué insiste usted en la solución del embrollo constitucional? ¿Por qué no echamos el freno y nos tomamos un tiempo para resolverlo?».

«Porque, si bien he defendido la inexistencia de una crisis en el sentido tradicional, hay algo que no podemos desconocer: la gente piensa que Europa está en crisis debido al fracaso de la ratificación del Tratado Constitucional», fue mi respuesta. El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, suele lamentarse de la insistencia con que los medios de comunicación le preguntan por la crisis constitucional… en la conferencia de prensa convocada por la Comisión para explicar las medidas que la institución europea propone para resolver los problemas energéticos o afrontar la liberalización de los servicios financieros. De ahí la urgencia en resolver el embrollo constitucional porque, lo queramos o no, su no ratificación es la causante de la sensación de crisis que perciben nuestros conciudadanos. Y esa sensación esteriliza las iniciativas de las instituciones europeas.

Recapitulemos la situación: tras su elaboración por una Convención democrática y su aprobación en una Conferencia Intergubernamental, el Tratado emprendió el azaroso camino de las ratificaciones nacionales; y digo azaroso porque su entrada en vigor sólo se producirá cuando todos los Estados lo hayan ratificado. A día de hoy, lo han hecho 18; en Francia y Holanda sendos referenda obtuvieron un resultado negativo, y los 7 restantes aún no se han pronunciado. ¿Significó aquel doble rechazo la defunción del proyecto constitucional? Sin duda no; como lo prueban las ratificaciones posteriores de Chipre, Malta, Luxemburgo, Estonia, Finlandia, Bulgaria y Rumania. El rechazo a un Tratado europeo tiene precedentes. Los daneses se opusieron al de Maastricht en 1992 y los irlandeses al de Niza en 2000. La diferencia es que tanto daneses como irlandeses aportaron la solución al problema y, ante el elocuente silencio de franceses y holandeses, el Consejo Europeo acordó darse un tiempo en junio del año 2005 para analizar las causas del rechazo y buscar una salida al embrollo.

En septiembre de ese mismo año publiqué, junto con el joven y brillante eurodiputado finlandés Alex Stubb, un artículo en el *Financial Times* titulado «A five-step to get Europe's Constitution on track». Abogábamos entonces por un plan en cinco etapas -reflexión en 2005; análisis en 2006; preparación en 2007; revisión en 2008 y ratificación en 2009-. Y planteábamos la conveniencia de lanzar la revisión del nuevo texto constitucional a partir de la Presidencia Alemana en el primer semestre del año 2007.

El tiempo parece habernos dado la razón. Pero, ¿qué ha sucedido entre junio de 2005 y hoy para que el texto constitucional pasara de ser un aspirante al Instituto Anatómico Forense a convertirse en oscuro objeto de deseo? En primer lugar, ha prendido la idea según la cual el Tratado Constitucional europeo era una palmaria necesidad y no un capricho de mentes ociosas. La diferencia entre los Tratados actualmente en vigor y el Tratado Constitucional puede comprenderse mejor a la luz del siguiente ejemplo: los Tratados actuales son como un minibús construido en los años 50 para seis plazas, el número de Estados fundadores. Se trata de un minibús contaminante, con demasiados kilómetros encima, las ruedas desgastadas, sin dirección asistida ni *airbags* y sin aire acondicionado ni GPS. El Tratado Constitucional es como un autobús último modelo, donde pueden acomodarse los actuales 27 Estados miembros, y cuenta con los mayores adelantos técnicos y las más altas prestaciones de seguridad. Así y todo, no es perfecto y algunos se quejan de que no haya incorporado hilo musical o que las pantallas de televisión no sean de plasma. Pero lo relevante estriba en que la distancia entre el minibús de los años 50 y el autobús último modelo es sideral. El minibús circula, sí, pero a qué velocidad y con qué incomodidades, y con la certeza añadida de que un día, no muy lejano, el motor exhalará un último estertor y se parará definitivamente. En estos últimos meses, los europeos hemos comprendido que sin Tratado Constitucional seguiremos viajando hacinados y a paso de tortuga en el minibús de los 50.

En segundo lugar, este periodo de reflexión ha permitido explicar lo que he denominado el «coste de la No Constitución», es decir, las desventajas que ocasiona a los europeos la falta de adopción del Tratado. A finales del mes de mayo presentamos en Bruselas un estudio (elaborado

conjuntamente por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo de Madrid, el European Institute de Florencia y la Fundación Rafael del Pino), donde se formulaban las ventajas comparativas del texto constitucional frente a los Tratados actuales, analizadas sobre la base de los criterios de democracia, eficacia, transparencia y visibilidad. Asimismo se especificaban aquellas -pocas- novedades del texto constitucional que podrían entrar en vigor sin una revisión de los Tratados, e igualmente las carencias del proyecto en vías de ratificación. La referida contribución suponía un argumento a favor de quienes alertaban de los peligros que representaba el abandono del proyecto constitucional.

En tercer lugar, en estos últimos meses los europeos parecen haber reaccionado ante la parálisis constitucional. Así lo mostraba el Eurobarómetro publicado a finales de diciembre de 2006, según el cual el apoyo a la Constitución Europea había ganado 6 puntos en el conjunto de aquellos países que todavía no la han ratificado y, aún más, salvo en Gran Bretaña, en ninguno de ellos el respaldo al texto constitucional bajaba del 50%.

Por todo ello, la entrada en vigor del Tratado Constitucional se ha convertido en el *leitmotiv* de la Presidencia Alemana del Consejo. Pero no sólo de Ángela Merkel; otros grupos de relevantes personalidades europeas, como el Comité de Acción por la Democracia en Europa, presidido por Giuliano Amato, reman en la misma dirección.

El Consejo europeo que se celebrará los días 21 y 22 de junio de 2007 será determinante para la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental, para establecer los límites de su mandato y para determinar el calendario conducente a su adopción. En la actualidad, los 27 Gobiernos que firmaron en Roma el 29 de octubre de 2004 el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se dividen en tres grandes grupos ante esta decisiva Cumbre Europea. En primer lugar, aquéllos que se adhieren al viejo principio de *pacta sunt servanda*, y que son los 18 que ya han ratificado más Portugal, Suecia, Irlanda y Dinamarca, que están de acuerdo con el texto actual pese a no haber procedido a su ratificación. Luego están Francia y Holanda, a quienes les gustaría ratificar el Tratado Constitucional, pero no pueden hacerlo debido al resultado negativo de los referenda celebrados en sus respectivos países. Tras la constitución de un nuevo Gobierno en Holanda, presidido como el anterior por Jan-Peter Balkenende y, especialmente, tras la elección de Nicolás Sarkozy a la presidencia de la República francesa, ambos países muestran señales inequívocas de su voluntad de recuperar el tiempo perdido y encontrar una salida a la situación actual. Finalmente, hay otros tres Gobiernos, el británico, el polaco y el checo, que se muestran reticentes a cumplir lo pactado en Roma y estarían dispuestos, de una u otra forma, a abandonar lo entonces acordado.

En abril de 2007 la Presidencia Alemana envío a los 27 Gobiernos un cuestionario en el que pretendía sintetizar las aspiraciones de los tres grupos que he identificado *supra*. Hay dos maneras de analizar la iniciativa alemana: para algunos, se trata de una actitud excesivamente complaciente con aquéllos que pretenden desandar parte del camino andado y acusan a Ángela Merkel de entreguista. Para otros, se trata de una jugada inteligente para

que nadie pueda quejarse de no haber sido escuchado, y al mismo tiempo situarle ante el hecho consumado de la falta de aceptación de sus pretensiones por la mayoría del resto de los Gobiernos.

Analicemos ese documento. Algunos de los interrogantes planteados por la Presidencia Alemana parecen tener un mero alcance terminológico pero, en realidad, encubren algo más profundo. Uno de ellos se refiere a la posible eliminación del término Constitución. Ríos de tinta han corrido sobre esta cuestión, que apasiona singularmente a los estudiosos del Derecho. ¿Se trata de un Tratado o de una Constitución?

Uno de los elementos característicos de la Unión Europea es su condición de Comunidad de Derecho. De ahí deriva su estricta observancia de las reglas jurídicas que ella misma se ha dado. Por ello, la aprobación del texto preparado por la Convención revistió la forma de Tratado Internacional, por ser la prevista en el artículo 48 del Tratado. Pero la definición formal no debe hacernos olvidar su naturaleza constitucional, donde la voluntad constituyente se expresa en el deseo de «repensar Europa», y se traduce en un acto de refundación asentado en las legitimidades nacionales y europeas, y realzado por la activa participación de la sociedad civil que, según el Eurobarómetro de julio de 2003, estaba en un 70% a favor de la redacción de una Constitución Europea. Parafraseando a un ilustre profesor italiano, se trata, en suma, de un texto con cuerpo de Tratado pero con alma de Constitución.

Algunos han refutado ese carácter constitucional argumentando que sin un *demos* europeo no puede existir una Constitución. El argumento tiene poca consistencia por la falta de una definición unívoca de lo que se puede entender por *demos* en todo tiempo y lugar; al contrario, la enseñanza demuestra que en la mayor parte de los Estados constitucionales surgidos en la época postcolonial lo característico era la inexistencia de un *demos* preexistente. Porque, ¿qué define hoy a un *demos*? ¿No lo caracteriza acaso su defensa de determinados valores y principios, su voluntad de construir un proyecto político y económico común, su deseo de avanzar hacia una mayor integración en aquellos sectores donde la actuación conjunta produce más beneficios que la individual? ¿Y no es eso lo que define hoy a los europeos? Lo que ocurre es que los conceptos que maneja la ciencia política son tributarios de su tiempo y, en demasiadas ocasiones, propios de una organización estatal, por lo que su aplicación a una organización supra estatal que no es un súper Estado ni tiene vocación de serlo es inadecuada.

La referida inadecuación se pone de manifiesto si cotejamos la Constitución Europea con el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, para el que «toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni establecida la separación de poderes, no tiene Constitución».

La incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Parte II de la Constitución resuelve positivamente el primero de los elementos de la definición de los revolucionarios franceses. En lo que respecta al segundo -la separación de poderes-, la Constitución Europea

aplica un sistema de «frenos y contrapesos», que constituye la mejor definición de ese equilibrio interinstitucional que el ex secretario general de la Comisión Europea, Émile Noel, reputaba como clave para el éxito del sistema. La Comisión es independiente porque le compete definir el interés común y velar por la observancia de las reglas de la Constitución... pero está sometida a la investidura y al control político del Parlamento Europeo. Éste tiene amplias competencias en el ámbito legislativo... pero las comparte con el Consejo de Ministros en función de la doble legitimidad de la Unión como unión de ciudadanos y unión de Estados. Finalmente, el Consejo de Ministros tiene competencias legislativas y ejecutivas... pero no puede disolver ni la Comisión ni el Consejo.

Se trata, en conclusión, de una variante diferente de las tipologías clásicas de la división de poderes, pero adecuada tanto al tiempo y a la realidad en que vivimos como a la peculiar naturaleza de la Unión. Con razón pudo decir el presidente de la Convención ante el pleno del Parlamento europeo en septiembre del 2003:

> «De alguna manera hemos aplicado el sistema democrático imaginado por Montesquieu y por los pensadores de la Ilustración que tenga en cuenta la dualidad que es y será sin duda un rasgo original de la Unión europea: unión de pueblos [*sic*] y unión de Estados. Por lo tanto, hemos definido un modelo democrático a escala europea que a la vez tenga en cuenta el tamaño de la población -450 millones de habitantes-, la diversidad de Estados miembros viejos y nuevos, así como la voluntad de unificación del continente europeo. En suma, si me permiten decirlo con respeto y prudencia, hemos creado una variante de Montesquieu en la Europa del siglo XXI».



Por lo visto, la pretensión de algunos estriba en la eliminación del término constitución. A mi juicio, sólo podría defenderse tal propuesta si el nuevo Tratado no derogara y sustituyera a los Tratados existentes (es decir, el Tratado CEE y el Tratado UE), tal y como establecía el Tratado Constitucional. Si no se cumple tal hipótesis, no seré yo quien explique a los europeos que dejamos de llamar constitución al Tratado firmado en Roma en el 2004 porque nos hemos dado cuenta de que … ¡no era una Constitución!

Algo similar ocurre con la pretensión de volver al sistema de fuentes contemplado en los Tratados actuales, o sustituir el término de «ministro» por el de «secretario de Asuntos Exteriores». En uno y otro caso, los redactores del Tratado Constitucional pretendían cumplir con la transparencia y la claridad, dos criterios exigidos por el mandato acordado en la Cumbre de Laecken. La sustitución del reglamento y la directiva, términos que se encuentran en los Tratados de Roma, por los de ley y ley-marco obedecen al deseo de utilizar un lenguaje claro y comprensible por los ciudadanos. En alguna ocasión he afirmado cómo en mi idioma, el español medio asocia el término directiva al órgano rector del club de fútbol de sus amores, y en modo alguno a una disposición emanada de los órganos legislativos de la Unión Europea.

Lo mismo puede afirmarse del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Se trata de un salto cualitativo en relación con el Alto Representante creado por el Tratado de Ámsterdam. Pero la sustitución terminológica no obedece a un capricho. Tratábase de ponderar su independencia frente al Consejo de Ministros y su nuevo rol como Vicepresidente de la Comisión Europea. Además, si según el proyecto constitucional el ministro convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, ¿qué sentido tiene denominarle secretario?

La Presidencia Alemana ha planteado igualmente la posible desaparición del artículo del Tratado dedicado a los símbolos de la Unión. Durante los debates en la Convención, los partidarios de su incorporación al texto constitucional encontraron un argumento de autoridad en la defensa que las autoridades británicas habían hecho respecto a la oportunidad de redactar una Constitución para Europa: «Hasta los clubs de cricket tienen una constitución», proclamaban. «Hasta los clubs de fútbol tienen bandera, himno y divisa», clamaron los partidarios de identificar a los europeos en torno a una serie de signos distintivos.

Finalmente, la Conferencia Intergubernamental los reguló en el artículo I-8, donde se recogen:

- La bandera de la Unión -la vieja bandera del Consejo de Europa-, representada por un círculo de doce estrellas de fondo azul.

- El himno de la Unión, que se toma del *Himno a la Alegría* de la novena sinfonía de Ludwig van Beethoven.

- La divisa de la Unión, «Unida en la diversidad»; una aportación recogida ya en el Preámbulo de la Constitución, y que fue preferida a otras propuestas barajadas por la Convención como, por ejemplo, «Paz, libertad y solidaridad».

- El euro es la moneda de la Unión, puesto que incluso aquellos países que gozan de cláusulas optativas de entrada han aceptado su incorporación a la moneda única como objetivo político.

- El Día de Europa se celebra el 9 de mayo, fecha de la Declaración efectuada por el Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman en 1950, y que supuso el punto de partida del proceso de integración europea.

Durante su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, el Ministro holandés de Asuntos Europeos y antiguo miembro de la Convención, Frans Timmermans, declaró su hostilidad al mencionado artículo por entender que su incorporación al texto constitucional había sido malinterpretada por los holandeses, que habían visto en ella una merma de sus símbolos nacionales y había contribuido por ello al rechazo expresado en el referendo.

«Estáis de psiquiatra» fue mi poco diplomática respuesta a la intervención de mi amigo Timmermans porque, aunque el mencionado artículo fuera suprimido del mencionado Tratado, la bandera, el himno y la moneda seguirán siendo las mismas con independencia de su inclusión o no en el Tratado.

A propósito de los símbolos -y una razón más para su mantenimiento en el nuevo Tratado- referiré la siguiente anécdota: en noviembre del año 2006, una delegación del grupo del Partido Popular Europeo compuesta por Elmar Brok (presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento), Jacek Saryusz-Wolski (vicepresidente del Parlamento Europeo), Assunçao Esteves y yo acudimos a Roma para mantener conversaciones con las autoridades italianas sobre el futuro del Tratado Constitucional. Fuimos invitados a cenar por nuestros colegas democristianos, quienes incluyeron en el ágape a un joven monseñor cuyos conocimientos del Tratado Constitucional eran imbatibles. La conversación derivó hacia la inclusión o no del término «raíces cristianas» en el preámbulo del nuevo texto. Como quiera que Brok y yo no teníamos la misma preocupación que el joven obispo, Rocco Butiglione decidió zanjar la cuestión: «Monseñor, no es necesaria ninguna referencia a las raíces cristianas porque la Constitución contiene una referencia explícita a Dios». «Se equivoca, señor ministro» -replicaba el prelado. «De ninguna manera» -concluyó Butiglione-; «recuerde el artículo referido al himno de la Unión y la referencia a la *Oda de la alegría* de Schiller. ¿No dice acaso el poema del poeta alemán «Dort oben muss ein lieber Vater wohnen»? ¿Y quién es el «lieber Vater» sino Dios?». Un buen argumento en pro del mantenimiento de este artículo.

Otra de las cuestiones que plantea la presidencia alemana es la posible supresión del artículo en donde se afirma la primacía del Derecho comunitario. Se trata de una consecuencia lógica del principio de atribución de competencias por parte de los Estados miembros a la Unión. Fue el Tribunal de Justicia el que, a partir de la sentencia Costa / ENEL en 1964, formuló por vez primera dicho principio y lo aplicó sistemáticamente desde entonces. La primera propuesta del Presidium recogía el principio de la primacía en el artículo I-9 en términos muy rotundos: «El derecho de la Unión prima sobre el de los Estados miembros».

Durante el debate celebrado en el pleno adicional del 5 de marzo de 2003, el representante del Gobierno Británico objetó su incorporación al texto constitucional, lo que motivó una contundente reacción de la mayor parte de los convencionales presentes y una dura réplica del representante de la Comisión Europea, quien afirmó: «Sin primacía del Derecho Comunitario no habría Derecho Comunitario». Posteriormente, la Conferencia Intergubernamental trasladó su regulación al artículo I-6 bajo la rúbrica «de la definición y los objetivos de la Unión» en los términos siguientes: «La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el derecho de los Estados miembros». En suma, se suavizó la fórmula pero se mantiene el sentido.

El Tribunal Constitucional español se pronunció en sentencia de 13 de diciembre de 2004 sobre la compatibilidad del mencionado artículo con nuestra Carta Magna. Según el Alto Tribunal, la primacía: «No se afirma como superioridad jerárquica sino como una exigencia existencial de ese derecho afín de lograr en la práctica el efecto directo y la aplicación uniforme en todos los Estados». Se trata, por tanto, de una primacía limitada a las competencias atribuidas a la Unión, de acuerdo con el artículo I-11.1; ejercidas de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (artículo I-11.3 y 4), y soberanamente recuperables a través del procedimiento previsto en el artículo I-60.

Para el Alto Tribunal, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa:

> «No altera sustancialmente la situación creada tras nuestra adhesión a las Comunidades y, si acaso, la simplifica y reordena en términos que hacen más preciso el alcance de la cesión del ejercicio de competencias verificada por España. Pero, sobre todo, se advierte que las competencias cuyo ejercicio se transfiere a la Unión Europea no podrían, sin quiebra del propio Tratado, servir de fundamento para la producción de normas comunitarias cuyo contenido fuera contrario a valores, principios o derechos fundamentales de nuestra Constitución».

Por todo ello, concluye la compatibilidad entre la supremacía de la Constitución Española con regímenes que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro ordenamiento diferente del nacional, siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, como es el caso que nos ocupa.

La Presidencia Alemana plantea igualmente la sustitución de los 54 artículos que componen la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea por una declaración de su plena validez jurídica. Conviene recordar cómo la Carta fue elaborada durante el año 2000 por una Convención precedente. Aunque, siguiendo la fórmula de su presidente, el ex primer mandatario de la República Alemana Roman Herzog, «la Carta fue redactada como si fuera a incluirse en los Tratados», lo cierto es que los jefes de Estado y de Gobierno decidieron proclamarla solemnemente durante el Consejo de Niza y examinar su *status* en la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Durante la Convención, un grupo de trabajo presidido por el Comisario Vitorino examinó esta cuestión y llegó a las conclusiones siguientes:

- El contenido de la Carta respondía a un acuerdo global que no era posible alterar sin reabrir el debate sobre los derechos y libertades proclamados en la misma.

- Convenía clarificar las disposiciones relativas al ámbito de aplicación de la Carta para que no cupiera duda alguna respecto a sus destinatarios; es decir, las instituciones, órganos y organismos de la Unión de una parte, y los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, de otra.

- La conveniencia de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

La aceptación de las conclusiones del grupo de trabajo supusieron la incorporación de la Carta a la Parte II del texto constitucional. Ello significa el reconocimiento de que los ciudadanos se encuentran en el centro de la construcción europea porque la Carta:

- Convierte a la Unión en una comunidad de valores y de derechos.

- Promueve la dignidad humana y concreta los derechos fundamentales de los ciudadanos, a la par que garantiza el respeto de esos derechos por parte de todas las instituciones de la Unión.

- Constituye la primera Declaración de Derechos Fundamentales del nuevo milenio y la más moderna del mundo al incorporar la formulación de derechos en materia de biomedicina o bioética, protección de datos personales y derecho a una buena administración.

- Constituye un catálogo completo de derechos fundamentales que incorpora, junto a los derechos civiles clásicos, los de ciudadanía europea y los económicos y sociales, que son una exigencia del modelo social y político europeo y que, como derechos de libertad e igualdad que son, forman parte indivisible de la dignidad de la persona en una sociedad democrática.



- Constituye un documento corto (3.500 palabras en la versión inglesa), preciso y legible.

A mí no me cabe duda alguna: prefiero que la Carta quede como esté. Pero lo verdaderamente relevante no es su inclusión o no en el nuevo Tratado sino su eficacia jurídica. De la misma forma, lo diga o no el texto constitucional, la primacía del Derecho Comunitario sobre el derecho nacional continuará siendo uno de los principios básicos de la Unión Europea, y lo mismo cabe decir respecto a los símbolos o a las funciones del responsable de la política exterior, llámese ministro de Asuntos Exteriores, secretario o archipámpano de las Indias. ¿Bastará con estos retoques, que plantea la Presidencia Alemana, para retomar el proceso de ratificación? A mi juicio, la respuesta es negativa. Especialmente allí donde el Tratado Constitucional fue rechazado, argumentarán que el nuevo texto propuesto es el mismo perro con distinto collar. Y no les faltará razón a quienes así argumenten. Por ello, propongo pasar de una actitud defensiva a otra ofensiva. ¿Por qué debemos aligerar el texto del Tratado Constitucional? ¿Por qué no mejorarlo?

En el informe elaborado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo de Madrid, el European Institute de Florencia y la Fundación Rafael del Pino, se hacía referencia a las carencias del texto constitucional. Parece lógico por ello suplirlas en el nuevo texto y responder además a las aspiraciones de los europeos recogidas durante el periodo de

reflexión. En esta línea, deberían incorporarse al nuevo Tratado la clarificación de determinadas cuestiones que fueron objeto de controversia -pienso en la dimensión social de la Unión Europea-; debería dotarse a la Unión de bases legales que permitieran su actividad en determinados campos -como, por ejemplo, en aquellas cuestiones relacionadas con el cambio climático-; y deberían regularse determinados aspectos que carecen de tal consideración en el actual texto constitucional -como, por ejemplo, las funciones y competencias del coordinador europeo para la lucha antiterrorista.

Al igual que Thomas Jefferson, yo tampoco soy partidario de modificar frecuentemente las leyes y las constituciones. Pero, como afirmaba uno de los padres de la Constitución de los Estados Unidos de América:

> «Las leyes y las instituciones deben ir de la mano con el progreso de la mente humana. A medida que ésta evoluciona y se ilumina, que se realizan nuevos descubrimientos, se descubren nuevas verdades y cambian las actitudes y opiniones, a medida que se modifican las circunstancias, las instituciones han de avanzar para seguir el ritmo que marcan los tiempos. Esperar que una sociedad civilizada permanezca indefinidamente bajo el régimen de sus antepasados sería como exigir a un hombre que siguiera llevando la misma chaqueta que usaba cuando era un muchacho.»

Por todo ello, la cláusula de entrada en vigor y las futuras revisiones del Tratado son un tema no baladí que debería plantearse la próxima Conferencia Intergubernamental. La pervivencia del requisito de la unanimidad en uno y en otro caso hace prácticamente imposible la reforma del nuevo Tratado. Y eso no es bueno.

Dos últimos apuntes ante esta decisiva Cumbre del 21 y 22 de junio de 2007. El primero atañe a la posición del Parlamento Europeo. La institución representativa de los ciudadanos europeos tomó parte activa en la Convención que redactó el Tratado Constitucional; su valoración del mismo es la más alta obtenida por ninguna revisión de los Tratados originarios, tal y como reflejó la votación del informe Corbett - Méndez de Vigo. Por ello, el Parlamento debe convertirse en el guardián del texto constitucional por razones tanto de convicción como de coherencia. Ésas fueron mis palabras en una intervención realizada en el Pleno del Parlamento europeo el 3 de septiembre de 2003. Para cumplir con esa función de «guardián de la Constitución», el Parlamento europeo, que -no lo olvidemos- no forma parte de la Conferencia Intergubernamental, debería adoptar tres reglas básicas: la primera, no otorgar un dictamen favorable para la apertura de la Conferencia Intergubernamental si está en desacuerdo con el mandato o el calendario adoptado en el Consejo europeo. En segundo lugar, la imposición de una regla de oro consistente en que cualquier cambio que pretenda introducirse en el nuevo texto deberá contar con el mismo apoyo que tenía la disposición que se pretenda modificar o sustituir. *Last but not least*, el Parlamento debe proclamar solemnemente su rechazo a todo nuevo texto que disminuya los logros alcanzados por el Tratado Constitucional, y anunciar que instará a su no ratificación por los parlamentos nacionales.

El último apunte se refiere a la actitud del Gobierno Español. Observo desde hace ya algún tiempo la pérdida de influencia de nuestro país en los asuntos europeos, una insoportable levedad proporcional al desinterés que Europa provoca en el presidente del Gobierno. El peso de un país en las instituciones europeas no se mide por el número de sus votos o de sus diputados; su influencia tiene mucho que ver con sus iniciativas y propuestas, con su firme compromiso con los valores europeos, con su voluntad de superar el estrecho marco del Estado-nación para trasladar las percepciones nacionales al espacio europeo y convertirlas en aspiraciones comunitarias. En suma, más iniciativas, más compromiso, menos miradas hacia el pasado y más apuesta hacia el futuro de Europa, que es el futuro de todos.

# LA UE EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE EL RECHAZO AL TRATADO CONSTITUCIONAL Y A LAS AMPLIACIONES [1]

*Araceli Mangas Martín* *

## 1. Del Tratado Constitucional a la Declaración de Berlín: mucha pausa y poca reflexión

A lo largo de 2007 se fue consolidando la opinión sobre la imposibilidad material de que el Tratado Constitucional de 29 de octubre de 2004, tal como fue adoptado por la Conferencia Intergubernamental y ratificado por 18 Estados, pudiera lograr entrar en vigor algún día.

La Declaración de Berlín, de 25 de marzo de 2007, conmemorando los 50 años de los fundacionales Tratados de Roma, certificó el final del trayecto del *non nato* Tratado Constitucional, al que no menciona ni una sola vez. Por el contrario, apunta que el futuro está en encontrar unos «fundamentos comunes renovados» para las nuevas realidades y desafíos antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

No se puede ni se debe seguir insistiendo en una vía imposible, cual es la del Tratado de 2004. Ese texto, tal cual, nunca podrá ser aprobado por mucho que se haya especulado con soluciones técnicas. No las había frente a decisiones políticas firmes de varios Estados, como lo confirmó la Declaración de Berlín, y la invariable posición de varios Estados como Francia, Países Bajos, Polonia, República Checa o Reino Unido; aunque paradójicamente «el mayor problema» no fue Francia. Donde tuvo una oposición extrema, mayor que las dificultades jurídico-políticas de Francia, fue en el Gobierno de los Países Bajos y del Reino Unido; y al rebufo de estos dos podemos afirmar que se sitúan varios países del Este (Polonia, República Checa…). El Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 ha puesto fin a las especulaciones aprobando un Mandato preciso, a fin de que la Conferencia Intergubernamental iniciada el 23 de julio pueda redactar un Tratado de Reforma que modifique al estilo tradicional el Tratado de la Unión y el Tratado de la Comunidad Europea.

Todo comenzó hace dos años, cuando tras el Consejo Europeo de 16 y 17 junio 2005, entonces conmocionado por el fracaso de los referendos en Francia y Holanda, la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno abrió una pausa y un «período de reflexión» sin poner «en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación», lo que evidenciaba cierto voluntarismo fuera de la realidad. Desde entonces ha habido mucha pausa, poca reflexión y nulo pragmatismo hasta el Consejo Europeo de junio de 2007.

* Universidad de Salamanca.

[1] Este estudio se enmarca en un trabajo de investigación más amplio, financiado por la Junta de Castilla y León (SA004C05).

Sin embargo, los defensores a ultranza tuvieron esperanzas en el mantenimiento del texto tal cual se aprobó, apoyados en la idea de que el transcurso del tiempo lo cura casi todo y un nuevo proceso de ratificación en el que franceses y holandeses hubieran debido ofrecer ellos mismos la solución al modo danés e irlandés. Se ampararon en el pasado, pues cuando la UE se enfrentó a situaciones idénticas (negativa danesa en 1992 e irlandesa en 2001), el remedio fue el mismo y efectivo: el paso del tiempo (un prudente y módico año) y nuevo referendo.

Pero esa terapia era impensable para el «mal francés y holandés» por las características del debate sostenido en ambos países[2]. Y era absolutamente inadecuada porque ambos rechazos eran el síntoma de una grave crisis y no su causa. En efecto, en el debate político en Francia no hubo oposición frontal al Tratado ni al proceso de integración, sino una fuerte y sólida crítica a la supuesta orientación económica ultraliberal («anglosajona») del proceso, a sus consecuencias sociales y a la pérdida de fuerza de la tradicional percepción francesa de Europa como potencia con identidad propia respecto a los EEUU (no frente a). Los holandeses centraron su debate en las consecuencias que, creen, ha tenido la Política Europea de Inmigración. En ambos casos chirriaba la irrazonable macro-ampliación con el aluvión de 10 nuevos Estados (ahora 12). El mar de fondo es la constante huida hacia adelante de los políticos y burócratas europeos, sin medir las consecuencias para un proyecto político que dejaba un horizonte abierto a su construcción por varias generaciones. Sobre estas decisiones que reorientan o cierran dicho proceso ni se pregunta ni se cuenta con la opinión pública, y ésta desata sus iras contra un texto que, sin ser el objeto de éstas, propicia la toma de decisiones sin consultar a la ciudadanía.

Se ha dicho que los franceses no quieren Europa a cualquier precio y de cualquier manera y sin que se cuente con ellos; afrontaron el debate sin complejos, conscientes de su existencia autónoma. En cambio, para España Europa ha sido, es y será un «producto milagro» para nuestro bienestar y para nuestra unidad nacional misma. Por ello aquí no hubo debate durante la campaña del referendo sino un aleccionamiento para ser agradecido y decir «sí» sin chistar. Se nos negaba capacidad de orientar el proceso mismo de integración y participar en él como actores.



Desde entonces ha sido un error político y una pérdida de energías aferrarse al texto constitucional y pensar ingenuamente en la mayoría de síes y en las opciones de un texto, que tras los noes de Francia y Holanda, mostraba con descaro la oposición de varios Estados más. Cuando se proyecta celebrar un contrato y una de las partes dice no, el dilema no es de quien *no* desea celebrarlo. El problema no lo tenían de forma exclusiva quienes decían *no* al Tratado Constitucional; sin olvidar que Estados refractarios al proceso de la integración han estado muy fortalecidos tras ese *no*. Era insensato creer que era una cuestión de igualdad de los Estados: era un problema de legalidad del procedimiento y, sobre todo, de legitimidad política: cuando falta una unanimidad jurídica (art. 48 TCE; art. IV-447 del Tratado Constitucional) y, además, falta el consenso de Estados y ciudadanía, no se puede seguir adelante. Y el problema no son uno o dos Estados, son casi media docena.

[2] Así lo expuse en el diario *Cinco Días* de 16 de junio de 2005: «La compleja tela de araña de la UE».

## 2. Sin alarmismo: no hay costes insoportables por la no Constitución

Quienes pujaron a ultranza por el Texto Constitucional de 29 de octubre de 2004, alargando aquella agonía, creían que nos jugábamos todo con esa Constitución Europea, con ese preciso texto sin alternativas; creían que era absolutamente necesaria e imprescindible tal cual, la Constitución o el fin de Europa porque, a su vez, creían que la integración había comenzado con ella…[3]. Por el contrario, algunos hemos creído y defendido que a partir de aquel texto, no de mínimos, pero simplificado y rebautizado, *otro* Tratado *era posible*[4].

Los maximalistas o defensores radicales del Tratado Constitucional tuvieron que ir abandonando sus argumentos abracadabrantes sobre los costes de la no constitución, entre otras cosas porque no resistieron la lógica jurídica ni la lógica de la realidad[5]. Es verdad que este tiempo no ha sido de gran dinamismo, pero el sistema de los Tratados vigentes es tan sólido que ha permitido el funcionamiento normal de la integración económica y social. Al fin y al cabo, los que llevamos años y años analizando un proceso -que no comenzó con la Convención ni con el Tratado Constitucional- sabemos que ésta es la enésima crisis del «culebrón» de la integración; el psicodrama de Bruselas se repite por ciclos. Sin ocultar que posiblemente ésta sea la más difícil debido a la diferentes percepciones del proceso por la heterogeneidad de la Unión tras las ampliaciones, y a las irrazonables expectativas fundadas en un texto que materialmente es casi idéntico al actual (de un 10 a un 20% de novedades), del que se ha intentado extraer un oculto impulso transformador de la naturaleza interestatal de la Unión.

Se preconizaba, debido a la no Constitución, la caída de las bolsas y depreciación del euro. No hubo incertidumbre en los mercados como aseguraban ni en la cotización del euro; al contrario, ambos se han disparado al alza. Decían que sin la Carta de los Derechos Fundamentales con valor de Tratado no se garantizarían los derechos humanos en Europa, ¡ni habría seguridad jurídica al carecer de un catálogo que nos ampare!, (pero, ¿y nuestras constituciones, el Convenio Europeo de 1950 o los convenios de la ONU?)…; y salvo la inconfesada autorización de los vuelos con prisioneros de guerra secuestrados sobre el espacio aéreo europeo, como el español, y de campos de tortura de la CIA en varios países europeos de reciente ingreso, que los hubieran permitido igual con el Tratado en vigor que sin él, no ha habido más violación grave y masiva de los derechos humanos en la UE.



[3] Es más que recomendable la lectura de un brillante e irónico comentario de uno de los más célebres juristas italianos sobre el descubrimiento que han hecho algunos juristas (y políticos) a partir del Tratado Constitucional: CONFORTI, B. (2004): «La dottrina di diritto comunitario: questa sconosciuta»; en *Il Diritto dell'Unione Europea* (1); pp. 1-6.

[4] Como expuse en MANGAS MARTÍN, A. (2007): «El rescate del Tratado constitucional: qué y cómo se puede salvar»; en *ARI* (17).

[5] Ver, entre otros: ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2006): *El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado constitucional*. Madrid, Documento de Trabajo (DT 372006) de la Fundación Elcano; MÉNDEZ DE VIGO, I.: «El coste de la 'no constitución'»; en *ABC*, 20 de febrero de 2006; y «Bruselas advierte de los efectos negativos de un 'no' francés»; en *El País*, 19 de mayo de 2005.

También se decía que no se permitiría la libre circulación de personas (en vigor para España desde 1986…); que no habría ciudadanía europea (estatuto que está en vigor desde 1992 gracias al Tratado de Maastricht…); o que no habrá co-decisión del Parlamento Europeo ni podrá co-decidir el presupuesto (lo primero ya existe desde el Tratado de Maastricht, y lo segundo desde 1975…). Se le atribuyeron al Tratado Constitucional virtudes nuevas que adornaban a los viejos Tratados. Creyeron que el Tratado constitucional «inventaba la rueda»...

La Política Exterior, desde 2004, ha sido más activa que nunca, por lo que los agoreros que decían que sin Constitución la UE no es creíble en el mundo habrán tenido que rectificar. Tampoco ha disminuido el comercio intracomunitario, aunque su descenso numérico sea debido a la Globalización, más exactamente al peso de China en el comercio extracomunitario. Infinitos males, el fin del mundo…

También hubo un exceso de expectativas depositadas sobre la Constitución Europea, y ello es peligroso. No es en absoluto cierto que nos hayamos jugando todo con la Constitución. Si esto fuera así, despreciaríamos el esfuerzo de las generaciones anteriores para lograr el alto nivel de integración alcanzado.

## 3. El desinterés de la ciudadanía por los derroteros del proceso de integración: de la Europa existencial a la Europa instrumental



Ambos rechazos, el francés y holandés, tuvieron la virtud de sacudir a la opinión pública de todos los Estados miembros; el «catarro» francés hizo estornudar a toda la ciudadanía… Tenía razón la profesora Paz Andrés cuando afirmaba que «consagra la irrupción de los ciudadanos en la primera línea del proceso de integración europea»[6].

Es también evidente y bien conocido que un proceso que nació bajo el impulso y la fuerza del apoyo ciudadano no tiene desde hace años el mismo apoyo, aunque tampoco necesita expresarse de la misma forma que tras la Segunda Guerra Mundial. La falta de sintonía entre ciudadanos y proceso de integración es una realidad; hay un cierto desapego o desinterés acerca del rumbo y contenido de las políticas europeas. Claro que la opinión pública muestra una posición de indiferencia o impotencia no menor sobre la política interna.

Apenas hay espacios comunes de preocupación entre los «responsables» políticos y la ciudadanía; la justificación y autocomplacencia del proceso que ha logrado la paz y bienestar de varias generaciones en el medio siglo «juntos» -como se hace, por ejemplo, en las Declaraciones de Laeken de 2002, en el Preámbulo del Tratado Constitucional de 2004 y en la Declaración

[6] ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, M. P. (2006): «El largo camino hacia la constitución europea: el mejor plan B es cumplir los compromisos adquiridos»; en *Revista General de Derecho Europeo* (10). Disponible en http://www.iustel.com

de Berlín de 2007-, no satisfacen a la opinión pública. La paz y el bienestar no son proyectos de futuro, sino «activos patrimoniales». Eran problemas tras la posguerra y las Comunidades Europeas los supieron afrontar y resolver y forman parte de nuestro caudal o acervo político, es algo adquirido y asegurado entre nosotros en la conciencia europea. La paz y la reconciliación no justifican ni se compensan con la falta de objetivos de futuro para la Unión Europea.

Frente a la Europa «existencial», es decir, la Europa volcada en los proyectos y ambiciones de futuro, hoy triunfa la Europa «instrumental», limitada a la solución de los problemas inmediatos y según surgen, «renunciando» por la dramática heterogeneidad de percepciones y, por consiguiente, sin el pensamiento puesto en un proyecto político de largo plazo. La ciudadanía europea en el tiempo presente se enfrenta a nuevos problemas y realidades, algunos generados o propiciados o aumentados por la misma clase política, con frecuencia poco competente, ensimismada por el poder acumulado, corrupta a veces, y siempre cínica cuando habla de principios, valores y derechos humanos.

Si *europós* significa «el que ve lejos» (así calificaba Homero al dios Zeus), hoy no hay visionarios entre los dirigentes nacionales y europeos. No han sido capaces de tomar decisiones que salvaguardaran a la ciudadanía de los graves riesgos del terrorismo internacional, de las consecuencias del Cambio Climático, de nuestra dependencia energética de Rusia, o de las secuelas de nuestro envejecimiento o de una macro-ampliación que bloquea el proceso de evolución y de decisión, que incrementaran nuestra competitividad frente al desafío económico de China y de India. No han gestionado la Cooperación al Desarrollo y Política Exterior de modo que permitiera salir de la miseria a cientos de millones de seres humanos, y hoy no provocará estas multitudinarias corrientes migratorias sobre Europa Occidental…



## 4. Un texto «constitucional» demasiado largo…

En una época dominada por lo audiovisual y los mensajes cortos y rápidos, el texto de Tratado Constitucional, aunque mejoraba muchísimo los Tratados vigentes, en mi opinión y según la doctrina en general no era comprensible para la gran mayoría, seguía siendo bastante largo e irrazonablemente prolijo en numerosos artículos de la Parte I. Precisamente ésta estaba llamada a ser un fresco o panorama básico del sistema político-económico y bastantes preceptos cumplían ese cometido, pero no otros (no pocos) eran desmesurados y pretendían regular casi todo (por ejemplo, los art. I-26 y 27 sobre la Comisión; los art. I-42 y I-43 sobre la PESC; el I-44 sobre Cooperaciones Reforzadas, etc.)[7].

[7] Para una mayor precisión, ver mi trabajo MANGAS MARTÍN, A. (2007): «El rescate del Tratado Constitucional: qué y cómo se puede salvar»; en *ARI* (17).

Algunas críticas al Tratado Constitucional vertidas por medios periodísticos lo tachaban de excesivamente complejo y largo. Sólo en parte tenían razón. Claro, la Constitución española tiene 169 artículos y unas cuantas disposiciones complementarias. Ciertamente, el Tratado Constitucional, con su estructura omnicomprensiva de todo el Derecho originario, no podía tener esa longitud, entre otras cosas porque no era una Constitución. El error estribó en querer que emulara a una Constitución, quererlo comparar y analizar como si lo fuera. En definitiva, el Tratado Constitucional era inevitablemente largo y complejo al querer incluir todo y dejarlo todo regulado con todo detalle. Ese «puntillismo» en los aspectos jurídico-institucionales y en las políticas materiales que ocupaban la Parte III no se incluye nunca en una Constitución nacional, con las que *no* se debió comparar por su diferente naturaleza, alcance y finalidad, ni hacer reduccionismos miméticos con el único fundamento científico de que el Tratado de 2004 utilizaba el término de «Constitución».

El sistema de la Unión es complejo, al aunar a Estados soberanos y a sus pueblos. No tiene otra alternativa que ser complejo si quiere «existir»... y resistir. La complejidad es inevitable, pero hay que separar el texto de base (un renovado Tratado de la Unión Europea -pues tenemos ya un marco e instrumento jurídico con un nombre indiscutido-), del texto de desarrollo (el Tratado de la Comunidad Europea, inevitablemente general y prolijo, que pasará a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión). No se trata de reducir el Derecho originario a un texto elemental (lo que era la Parte I). Gracias a su complejidad, a su entramado institucional, el sistema ideado en los años 50 ha soportado crisis nacionales, crisis económicas internacionales y crisis europeas. Los sistemas rudimentarios, simplistas, suelen fracasar o ser una mera pantalla, como son los casos de MERCOSUR o el Sistema Andino de Integración.



Para los ambiciosos objetivos europeos de alcanzar la unidad política por medio de la integración económica no había ni ha habido otra alternativa que una cierta dosis de complejidad, de «pesos» y «contrapesos», de redes institucionales que garanticen la presencia de todos los intereses y que el sistema funcionará pese a crisis coyunturales. Al crear este entramado institucional y jurídico en los años 50, y que apenas ha sido reformado en lo «esencial» por las casi 20 reformas anteriores ni por el fallido Tratado Constitucional de 2004, el conjunto de engranajes ha hecho que el sistema adquiera su propia inercia, su propio movimiento.

El futuro Tratado que salga de la nueva Conferencia Intergubernamental de 2007, como ya no va a poder ser profundizador debido a los rechazos políticos que ocasionará en los Estados que ocupan «el caballo de Troya», que al menos sea un texto más corto, menos repetitivo y más sencillo.

## 5. ...poco novedoso en el fondo y azaroso por su nominalismo constitucionalista

Se utilizaron expresiones y términos muy ampulosos, algunos muy emotivos políticamente: el mismo vocablo de «constitución»; para algunos Estados, también, el nombre de «Ministro» de Asuntos Exteriores; el lema, el himno, la bandera, hablar de la ley y ley marco... Hubo una retórica y megalomanía constitucionalista que a algunos nos hizo temer lo peor sobre el proceso mismo.

El término «Constitución» siempre me pareció injustificado, dado que su contenido material era casi idéntico al del Tratado de la Unión Europea y al del Tratado de la Comunidad Europea. Los contados cambios no podían justificar el cambio terminológico. Ni jurídica ni políticamente estaba legitimado, pues seguía siendo una estructura política y jurídica de Derecho Internacional.

Lo grave es que el Tratado Constitucional aparentaba lo que no era. Y esa apariencia absurda y megalómana ha dado al traste con un Tratado[8] cuyo fondo era intergubernamental como ningún tratado lo había sido hasta ahora. Sorprende que fuera defendido a ultranza por los europeístas más federalistas, sin el menor asomo de crítica a su fondo internacionalista, sólo por el hecho de denominarse «Constitución» como «si el hábito hiciera al monje», o si el vino añejo se convirtiera en joven al verterlo en odres nuevos. Y se ha buscado engañar a la ciudadanía, por los convencionales, por los políticos, por una parte de la doctrina.

Hay que decir la verdad sobre lo que existe y lo que es posible. Lo demás son retóricas constitucionalistas ilusas.



Como afirmé hace unos años[9], el Tratado Constitucional se parece a una Constitución; pero no es una verdadera Constitución, sino un tratado internacional constitutivo de una avanzada y atípica organización internacional. La Unión Europea no cambiaba su naturaleza con el Tratado Constitucional. Una organización internacional, como es el caso de la Unión Europea, no dispone de competencias propias, y el art. I.1 dejaba claro que no eran competencias originarias, propias del acto constituyente, sino derivadas y atribuidas por sus Estados miembros.

Ni la Convención que elaboró el borrador de 60 artículos ni la Conferencia Intergubernamental que aprobó los 448 del Tratado fueron un poder constituyente popular. El origen del texto no fue la soberanía popular, aunque los Tratados y el Derecho que generan tengan legitimidad democrática dada por las ratificaciones parlamentarias y la participación del Parlamento Europeo.

---

[8] MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J (2006): «Tiempo para la reflexión: sobre el error de haber llamado Constitución a lo que es un tratado internacional»; en *Revista General de Derecho Europeo* (8). Disponible en http://www.iustel.com

[9] Véase MANGAS MARTÍN, A., ed. (1997): «Prólogo» al *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Madrid, Tecnos; pp. 41ss; e *IDEM* (2005): *La Constitución Europea*. Madrid, Iustel.

No dispone la UE de poderes originarios ni de poderes generales, sino de competencias atribuidas por los Estados, que son el verdadero constituyente de la Unión. Así pues, el «principio de atribución de competencia» es el principio que delimita la competencia comunitaria respecto de las competencias de los Estados miembros; no hay alternativa en una organización internacional. La UE no es un Estado y, por tanto, no puede tener competencias «generales»; como organización internacional su competencia es «funcional», es decir, para hacer cosas concretas, y se limita a esos ámbitos atribuidos.

Así ha sido siempre y así será, pues el Tratado Constitucional exige expresamente la permanencia de los Estados soberanos (art. I-5), la protege y le reconoce el derecho a permanecer como Estado soberano e independiente y a defenderse frente a cualquier ataque interno o externo a su soberanía.

Ningún precepto del Tratado Constitucional proclamaba la plenitud de la soberanía de la Unión, como haría cualquier constitución nacional. Obviamente, no estamos ni ante un Estado ni ante una constitución al estilo de las nacionales. El Tratado creador de la Organización Internacional del Trabajo también llevaba el nombre de «Constitución», con el valor convenido, como en la Unión Europea, de las normas fundamentales de la organización. También con frecuencia la doctrina iusinternacionalista se refiere a la Carta de la ONU como Constitución. Y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Comunitario, desde los años 60, y con diversas formulaciones judiciales posteriores en los 80 y 90, utilizó sin rubor el término de «Carta Constitucional» para referirse al Derecho primario de la Unión, a los Tratados (Sentencia 294/83, Los Verdes, Dictamen 1/91, etc.).



Tampoco se puede establecer parecido con una constitución nacional en materia de separación de poderes; o cuando se constata que la UE no tiene competencias en el Tratado Constitucional para legislar en materia de Derechos Humanos, aunque incorporase la Carta de Derechos Fundamentales como Parte II, salvo casos muy específicos en los que se incluya una base jurídica específica.

Otros elementos que nos recuerdan de forma constante, a pesar del nominalismo y la megalomanía constitucionalista, que estamos ante una organización internacional única, la más avanzada, son, por ejemplo:

- Las normas de ingreso (¿qué constitución deja abierta la puerta para el ingreso de nuevos Estados?) y de retirada (¿qué constitución permite la secesión unilateral de los territorios?).

- Las relativas a la exigencia de la unanimidad para determinadas normas en el Consejo de Ministros o en el Consejo Europeo; o, además de lo anterior, la exigencia de ratificación parlamentaria nacional unánime para algunos actos europeos (¿se imaginan una constitución que exija la unanimidad de la población o del Parlamento nacional para la aprobación de leyes?).

- La exigencia de unanimidad de poder constituyente (los Estados miembros) para las adaptaciones constitucionales, para la Ley Electoral Europea, la decisión sobre los recursos propios o el paso a una Defensa Común, etc.

- Las normas sobre revisión del Tratado Constitucional (¿alguna constitución exige la unanimidad del poder constituyente para su revisión, es decir, la unanimidad de las ratificaciones parlamentarias?).

- Las normas de sucesión de la actual Unión Europea en la refundada Unión son características de una organización internacional.

- Las normas sobre sanciones en caso de violación grave y sistemática de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho.

- Las normas sobre legitimación activa de los demandantes privilegiados en el proceso de nulidad.

- O, finalmente, las normas del Derecho Material en la antigua Parte III, ¿eran propias de una constitución?

Todo ello, y otros muchos argumentos, delatan en conjunto que seguimos estando ante una «organización internacional» singular, única, que estamos ante un sujeto de Derecho Internacional de carácter no estatal. Por no hablar, además, de que en ese Tratado, que hizo una concesión nominalista («Constitución»), se siguió la senda del ascenso intergubernamentalista de los Tratados de Ámsterdam y Niza; como lo muestran, por un lado y de forma palmaria, el ascenso del Consejo Europeo como institución formal, con un Presidente que se singulariza y, por otro lado, un Ministro de Asuntos Exteriores que rompe la independencia y colegialidad de la Comisión.

Aquel Tratado Constitucional rezumaba estatalidad más que ningún otro, para compensar la concesión dirigida a atraer al gran público y a los medios de información. Pero su esencia y su naturaleza seguían siendo una obra del Derecho Internacional: la Unión Europea es un campo espectacular de experimentación en las relaciones internacionales.

Nunca el Derecho Internacional estuvo más presente y explícito en el Derecho originario que tras la reforma iniciada por la Convención y aprobada en la CIG de 2004. Nunca se había afirmado en los Tratados europeos de los años 50 a 90 la condición de la permanencia de los Estados como Estados soberanos e independientes. Curiosamente, cuando comienza el denominado proceso de «constitucionalización» con los Tratados de Maastricht y Ámsterdam se proclama explícitamente que la UE se basa en la permanencia de sus Estados miembros como Estados soberanos e independientes y en el respeto a su identidad.

El término «Constitución Europea» sigue teniendo un valor convenido. Como dijo sabiamente el Consejo Constitucional de Francia, la denominación de «Constitución» no cambia la naturaleza de la Unión desde su fundación en los años 50[10].

El Tratado Constitucional europeo tenía caracteres y contenidos muy distintos en fondo y forma a una constitución nacional: además de las ya apuntadas, hay divergencias profundas sobre el origen de las competencias y la separación de poderes o las materias que la integran. Buena parte del contenido de la Parte III (varios cientos de artículos) era impropio de una constitución, así como la Parte IV (que apenas utiliza el término de Constitución). La Parte I, en cuanto «fresco» general, tenía cierta «apariencia» de Constitución.

Lo que hay que preguntarse es qué sucedió para que, tras inflar la «burbuja constitucional», de pronto algunos Estados sintieran cierto vértigo[11], y estimaran que era el momento de desinflar falsas expectativas sobre un proceso cuyo horizonte había que redibujar y anclar en el presente y en la realidad insoslayable de los Estados y de los pueblos. Sin falsas expectativas grandilocuentes, y quizás inmanejables en un futuro. Para estos Estados reticentes y otros muy cómodos a su sombra, el problema no estaba en la letra del texto (aunque algunos preceptos les rechinasen y acabaran siendo inaceptables), sino en toda la «liturgia» (nombre solemne de Constitución, el del Ministro, la referencia al himno, bandera y lema, el término de ley y leyes marco), así como el impulso que se ha deducido del llamado proceso de «constitucionalización» de la Unión. Cundió la desconfianza sobre la deriva constitucionalista y sobre que ésta pudiera acabar siendo más que una mera concesión al nominalismo. Los Estados han ido percibiendo, después de su adopción, que el Tratado Constitucional podía crear una dinámica que alteraba las relaciones básicas entre Europa y los Estados miembros. Y reaccionaron sin contemplaciones frente a la retórica constitucionalista.



Aquel rechazo franco-holandés fue la expresión de una crisis más profunda y la excusa para una reorientación del proceso mismo de la integración. Casi media docena de Estados tomó como punto de partida el doble rechazo para clarificar un proceso de integración, en el que la semántica grandilocuente ha llevado a una gran confusión e incertidumbre política y jurídica.

Frente a la retórica constitucionalista, con la posibilidad de una incontrolable y peligrosa deriva estatalista y centralista del proceso de integración, se ha aprovechado la oportunidad del rechazo para clarificar y anclar dicho proceso, sin duda político, en sus raíces internacionalistas. Para seguir siendo exitoso y duradero, debe seguir rigiéndose sobriamente por el Derecho Internacional y por el Europeo, subsistema de aquél, y no puede quedar bajo conceptos y principios del Derecho Constitucional. Propiamente, no hay más Derecho Constitucional que el derivado de

[10] Decisión del Consejo Constitucional de Francia de 19 de noviembre de 2004.

[11] Países Bajos es el que más claramente se opuso, pero no el único, al uso del término «Constitución» y al de «Ministro de Asuntos Exteriores» (posición del Ministro holandés de Asuntos Europeos el 10 de abril de 2007 ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo; también defendió un Tratado que modificase los precedentes pero no que los sustituyera -lo que, en efecto, fue aprobado por el Consejo Europeo de junio de 2007).

la Constitución de un Estado. El Derecho Comunitario «forma parte» del Derecho interno, en el sentido de que debe aplicarse por todos en el interior de los Estados miembros, pero no es ni se puede confundir con el Derecho interno. Los Estados miembros de la Unión siguen siendo Estados soberanos e independientes.

Se ha tratado de engañar a la ciudadanía y a los Estados, y ambos engaños han estallado. Y la reacción ha sido la peor crisis de la historia de la integración europea.

## 6. Excesos ampliatorios y a espaldas de la ciudadanía

La oleada de ampliaciones ha suscitado gravísimos problemas. El hecho de la UE haya admitido en los pocos años que llevamos de este siglo XXI a 12 nuevos Estados miembros, mientras que en los 50 del pasado siglo sólo admitiese a nueve 9, puede tener consecuencias definitivas sobre el proceso mismo de la integración.

La opinión pública ha percibido como desmesurada, poco seria y sin control esta oleada ampliatoria. Casi la mitad de los nuevos Estados miembros no reúnen, seriamente hablando, los requisitos del Tratado (art. 49 TUE, art. 58 *non nato* Tratado Constitucional), ni los criterios de Copenhague de 1993. En varios de ellos la democracia no está asentada: no hay respeto al Estado de Derecho; sus jueces no son plenamente independientes del Ejecutivo; la corrupción política y económica es generalizada; no se respetan los derechos de la infancia, los ancianos y las personas con discapacidad; se persigue o se pretende perseguir a los homosexuales; se admiten campos de internamiento y tortura de presos gestionados por Estados terceros; se niega el auxilio a los náufragos, etc. Algunos son Estados sin capacidad y voluntad para aplicar ni respetar el sistema de integración vigente, ni para permitir su evolución. Las ampliaciones debieron ser más selectivas, y no es un consuelo reconocer ahora que las próximas se mirarán con lupa.

Como ha señalado la profesora Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA:

> «Mientras que objetivos como el mercado interior o la moneda única contaron en su día con un indiscutible consenso, éste no existe en la actualidad en relación con el modelo económico y social e incluso el último proyecto realizado, la reunificación de Europa a través de la ampliación, ha revelado la existencia de profundas contradicciones entre los Estados miembros, además de añadir una importante dosis de heterogeneidad a la Unión»[12].

[12] ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, M. P. (2006): *op. cit.*

Sobre todo porque las constantes y masivas ampliaciones han fracturado a la opinión pública. Sin olvidar que las ampliaciones han dado liderazgo al Reino Unido en su perseverante idea de una inmensa zona de libre comercio y de difusa cooperación política.

Ya he indicado al inicio de estas reflexiones que la música de fondo del doble rechazo franco-holandés fueron las alocadas ampliaciones sin respetar las reglas de los Tratados. Como se reclamaba en un comunicado del Gobierno holandés, la Unión precisa:

> *«A treaty that ensures that the EU abides by its own rules, especially concerning EU enlargement:* The government would like to set down the rules and criteria for further enlargement in the new treaty. Enlargement played a role in the Dutch rejection of the constitutional treaty.»[13]

Más que referendos sobre el Tratado constitucional, la opinión pública demanda controlar qué Estados formarán parte del sistema y las condiciones que reúnen para adaptarse a las obligaciones comunitarias y su capacidad de respeto. En un comunicado la Comisión proponía que las futuras ampliaciones requieran la aprobación de los ciudadanos (2 de noviembre de 2006); pocos días después, cuando formalizó su Informe, abandonó esa peculiar iniciativa[14]. Afortunadamente, «siempre nos quedará Paris…» (y su previsión de referendos para la ampliación a nuevos Estados miembros), pero serán los franceses los únicos ciudadanos de la Unión con capacidad de decisión para juzgar por todos sobre quien entrará en la UE.

En el citado Informe la Comisión tenía como objetivo hacer frente al clima político de creciente hostilidad a la entrada de nuevos miembros. Para la Comisión, las cinco ampliaciones precedentes han sido un éxito desde el punto de vista político y económico, aunque -siguiendo la cantinela autojustificativa de la mediocre clase política- han sido mal comprendidas por los ciudadanos por falta de comunicación.



No se pone en duda que la ampliación ha sido un gran éxito para todos o la mayoría de los nuevos socios. Gracias al aliciente de la integración, lo que no lograron en siglos -transformar, modernizar y democratizar sus Estados-, ahora lo han conseguido en apenas 15 años. No se pone en duda que acabará siendo, incluso que lo es ya, un buen negocio en términos económicos y sociales; ampliamos los mercados a más de 100 millones de personas, ellos también los amplían; ellos pueden aspirar a una emigración legal y nosotros accedemos, de forma controlada, a una barata y cualificada mano de obra. Pero la macro-ampliación, ¿será positiva para la «evolución» del proceso europeo de integración?

Las estructuras oficiales de la Unión Europea y los propios Estados miembros prosiguen su huida hacia delante, captando más y más Estados para esta vasta zona económica, que seguramente podrá llegar a ser un gran mercado interior, pero sin el apoyo de la ciudadanía a

[13] www.government.nl, 20 de marzo de 2007.

[14] «Informe sobre la capacidad de la Unión para integrar nuevos miembros»; Anexo 1 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (2006): *Estrategia de la ampliación y principales desafíos 2006-2007*. COM 649 final.

estas ampliaciones alocadas y a la megalomanía constitucionalista. Probablemente, la ciudadanía se hubiera decidido por el fortalecimiento interior o profundización y una mayor acción exterior. La deriva expansionista, frente a la profundización, no parece que sea entendida ni querida por la ciudadanía. Difícilmente podrá aspirar a traspasar las barreras de una organización internacional socio-económica fuerte y poderosa. Posiblemente era lo que pretendían las estructuras gubernamentales: poner un «muro de contención» a cualquier transformación y reafirmar los cimientos de la Unión, en un renovado Derecho Internacional que canalice sin retorno las relaciones de una treintena de Estados europeos en paz y progreso de sus pueblos.

## 8. Las ampliaciones: ¿Fin del proyecto político? ¿Mera gestión de la Globalización?

También habrá que ir asimilando que las ampliaciones van diluyendo la especificidad integradora de la Unión y la van aproximando a otras organizaciones internacionales, por lo que el apoyo de la opinión pública no es tan importante o determinante como lo es en un conjunto político integrado.

Con 27 Estados de trayectorias históricas y ambiciones europeístas tan diversas, está siendo muy difícil adoptar decisiones de novedad, de impulso. Y no me refiero sólo al fracaso del Tratado Constitucional, sino en políticas concretas. Ahora bien, aquel fracaso demuestra hasta qué punto es imposible cualquier avance, por pequeño o mediano que sea, si tenemos en cuenta que el Tratado Constitucional tenía pocas novedades y era fundamentalmente una obra de codificación. Se nos puede reprochar que el «no» procedía de viejos socios fundadores como Francia y Holanda, pero la ciudadanía de esos dos países ha percibido la macro-ampliación como un grave daño a la integración y que en estas nuevas condiciones este proceso ya no interesa, pues es más una fuente de problemas que una solución. Y tras los «noes» francés y holandés, ya he señalado que se alineaban otros rechazos frontales como el británico, el polaco, el checo, etc.

Es probable que la ampliación haya sido inevitable tras la caída del Muro de Berlín, el desmoronamiento de la Unión Soviética y el ansia de libertad de una buena parte de la ciudadanía de esos países; también era una forma de poner fin a al división del continente y consagrar su reunificación. Pero ha sido una huida hacia delante y no se quisieron medir las consecuencias negativas. No es del todo cierto que no hubiera alternativas; sin rechazar la meta final, las ampliaciones debieron ser selectivas; es decir, exigir, sin más, los requisitos legales y materiales. Examinar cada candidatura por sus propios méritos. Y analizar con celo el impacto sobre nuestra capacidad de absorción. Si la Unión podría seguir manteniendo sus aspiraciones de evolución, lenta pero evolución, y las ambiciones de un proyecto político a largo plazo.

Cabe interpretar que desde que se aceptó que entraran en tropel y lo más pronto posible, los Estados miembros o algunos de ellos han estimado que el proceso de integración ha llegado a su límite, que no caben apenas más atribuciones de soberanía sin afectar a núcleos delicados[15], que no cabe profundizar más ni en lo político, ni en lo económico ni en lo social. A diferencia de todas las ampliaciones anteriores, las del siglo XXI no han sido una oportunidad para avances cualitativos en el proyecto político.

Ahora bien, yo no creo que la macro-ampliación en dos tiempos ni otras próximas conlleven la dilución de la Unión. No está especialmente en peligro lo logrado ni el nivel de integración, sino su «evolución». La consecuencia principal es que ya no habrá más profundización o avances cualitativos. Los Estados parecen estimar que lo logrado está consolidado, que no hay peligro de conservación del acervo fundamental, que cualquier profundización afectará de forma azarosa a la soberanía estatal y que no se puede ni se debe ir más lejos.

Es como si hubieran concluido que no cabe más proyecto político, ni es importante ni es alcanzable; la Unión Europea no puede aspirar por su heterogeneidad y ciertas debilidades estructurales, como la nula capacidad de liderazgo y las muy limitadas capacidades militares. También parece percibirse la conclusión que, como con los 27, más los que están por venir, ya somos un amplio grupo de Estados con cierta entidad y fuerza en la escena económica y comercial; nos bastaría conservar lo que tenemos sin necesidad de ensayar saltos cualitativos que pongan en peligro, todavía más, la cohesión mínima del bloque, y nos haga perder energía y tiempo en querellas estériles sobre el horizonte y la naturaleza del proceso.



¿Ha habido un cambio de estrategia en el rumbo del proceso de integración ante el fenómeno de la Globalización? Es posible que forme parte de una estrategia. Pero más bien creo que simplemente se han hecho las ampliaciones sin estrategia global alguna. Las cosas ha salido así; buscamos una interpretación o explicación de las consecuencias de la ampliación.

Es muy posible que para los Estados miembros e instituciones europeas, al lanzarse hacia la inevitable macro-ampliación, hayan estimado que en compensación a la pérdida de impulso político y coherencia interna, podríamos mejorar nuestra posición y posibilidad de influencia en el marco de la Globalización. Que la batalla ya no es europea sino global. Lo que preocupa hoy no son los valores, ni la paz ni el horizonte indefinido y abierto de la construcción europea (la Europa «existencial»), como en los inicios del proceso y hasta el Tratado de Ámsterdam. El proceso queda bloqueado en un alto nivel de integración, y lo que importará es cómo hacer Europa más competitiva, cómo aumentar nuestra prosperidad y cómo hacer que Europa cuente en el mundo (la Europa «instrumental»).

[15] Ya lo había insinuado la Corte Constitucional de Alemania en su sentencia «Maastricht» de 12 de octubre de 1993.

Es posible que la UE busque un sitio desde el que moverse de forma confortable en la economía global. Frente a la Globalización salvaje, dictada desde un sistema incontrolado y sin reglas, la política de ampliación y las relaciones con el «entorno» mediante las políticas de vecindad «a medida» con los Estados no integrados de Europa y del Mediterráneo[16], cuando no las ofertas de vastas zonas de libre comercio con el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, ayudan a perfilar una explicación a los excesos ampliatorios de estos años. ¿No serán, acaso, la respuesta europea a la Globalización?

Creo que sí, creo que la macro-ampliación y las diversas políticas de vecindad han sido nuestra «Globalización controlada», hecha «con» reglas y con «nuestras» reglas. Representan nuestra forma de contribuir a la gobernabilidad de la Globalización y poder tener opciones propias en la misma. La Europa de los 15, primero, y las de los 27, después, no supo encontrar alternativas a la macro-ampliación ni poder avanzar sobre un proyecto político sin contornos definidos, y recondujo la situación de forma pragmática ante los nuevos desafíos de la Globalización y los gigantes económicos.

Del famoso Tríptico de Pompidou, que ha regido sabiamente nuestra evolución durante casi 40 años, sólo queda el objetivo de «ampliar y ampliar»… y sobrevivir a la Globalización.



[16] Sin duda, hemos ganado fortaleza y capacidad de impacto en un mundo global con la macro-ampliación; a ello añadimos las futuras ampliaciones (Croacia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Albania…¿Turquía?), y nuestra «alianza» con los Estados del Espacio Económico Europeo (Noruega, Islandia, Liechtenstein), así como las diferentes políticas privilegiadas de vecindad con otros Estados europeos y con los del Mediterráneo.

MEDITERRANEO ECONOMICO

# Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social

# LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN DE LA UE: DEL PROGRAMA DE LA HAYA A LOS IMPORTANTES LOGROS ACTUALES

*Franco Frattini* *

La migración y la Globalización son dos fenómenos interconectados. En la actualidad, el número tonal de emigrantes conformaría el quinto país más poblado del mundo.[1] Por tanto, los asuntos de migración ocupan un lugar preeminente en la agenda política de la Unión Europea y en su conciencia. El Programa de La Haya[2] fue aprobado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004. Dicho programa marca las prioridades en los cincos años siguientes para desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Una parte fundamental de este documento trata sobre asuntos de migración. El Programa de La Haya afirma que:

> «La migración internacional continuará. Es necesario un planteamiento completo, que abarque todas sus etapas, que trate las causas profundas de la migración, las políticas de entrada y admisión y las políticas de integración y de retorno.»

La migración es un fenómeno complejo y cambiante. Europa ha pasado de ser un punto de partida de emigrantes (un lugar del que la gente se iba*)* a un destino principal para inmigrantes. Nuestro planteamiento de la migración debe ser un planteamiento realista; debemos reconocer que la migración internacional es parte integrante del mundo de hoy y que, por lo tanto, la cuestión principal es cómo gestionarlo eficazmente. Como se afirma en el Programa de La Haya, es necesario un planteamiento global de este fenómeno. No podemos considerar por separado los diferentes aspectos del fenómeno migratorio. Como tampoco los Estados miembros pueden afrontar con éxito de forma individual el tema de la inmigración en un mundo globalizado. La UE ha asumido en estos últimos años el desafío (y las oportunidades) que plantea la inmigración.

En este artículo sostenemos que hemos conseguido mucho hasta ahora; pero, por supuesto, aún hay mucho por hacer. La migración no se detendrá, ni nuestros esfuerzos deben perseguir dicho fin. Debemos tener una estrategia poliédrica. Necesitamos, al mismo tiempo, hacer frente a la inmigración ilegal y fomentar la migración legal. Hemos desarrollado la solidaridad y la cooperación práctica entre los Estados miembros y, de manera crucial, con terceros países. Debemos asumir estos desafíos con una política que evolucione, que se vaya adecuando.



---

* Vicepresidente de la Comisión Europea.

1 Según datos de la Organización Internacional para la Migración, disponibles en http://www.iom.int/jahia/page254.html

2 Ver el Programa de La Haya: «Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea» (CS16054/04).

Hemos logrado un progreso considerable, antes según el Programa de Tampere (1999-2004) y ahora bajo el Programa de La Haya (2005-2009), hacia el objetivo de establecer políticas comunes de inmigración y asilo, pero debemos continuar adaptándonos y actuando de manera efectiva Mientras tanto, hay un gran número de zonas donde los desafíos existentes se están encontrando con nuevas estrategias y medidas concretas, que constituirán la base para nuevas opciones de política en el futuro.

## 1. Un planteamiento global

Los Estados miembros y la Unión Europea ponen ahora un énfasis particular en la necesidad de un planteamiento global de la cuestión. Esto implica que tiene que desarrollarse una política común que trate la situación de los inmigrantes a escala europea, en paralelo con medidas para combatir más eficazmente la inmigración ilegal y mejorar la lucha contra el tráfico de seres humanos, especialmente de mujeres y niños.

El propósito es desarrollar políticas exhaustivas y coherentes, que traten toda la amplia variedad de temas relacionados con la migración que interesan tanto a la Unión Europea como a nuestros socios. Este planteamiento global fue adoptado por los líderes de la UE en diciembre de 2005[3], e introduce en el debate sobre la inmigración nuevas áreas políticas, especialmente las políticas de Desarrollo. En noviembre de 2006, la Comisión publicó un documento de puesta al día de este Planteamiento Global[4]. El Consejo Europeo, reunido en diciembre de 2006, dio su visto bueno a las nuevas propuestas y dispuso un plan muy ambicioso para el futuro. Éste hace balance del progreso realizado y propone nuevas ideas. De manera crucial, hay un interés principal en dos nuevos aspectos, la integración y la inmigración legal. Con la determinación del Consejo Europeo de continuar con el desarrollo de una política común y completa sobre inmigración, nuestra política es adoptar un planteamiento global, a todos los niveles. La Comisión Europea constituyó el Grupo de Comisarios sobre Asuntos de Inmigración, que tengo el privilegio de coordinar. Éste agrupa todos los aspectos relativos a Inmigración, incluyendo Asuntos de Justicia e Interior; Desarrollo, Empleo, Educación y Formación; Política Regional, Asuntos Económicos, Relaciones Exteriores y la Política Europea de Vecindad. No podemos tratar los asuntos de *inmigración* aisladamente. Éstos están profundamente ligados a otras políticas. Hemos tenido éxito a la hora de hacer de los Asuntos de Inmigración una parte integral de otras políticas y estrategias, y no un suplemento opcional.



[3] Ver las conclusiones de la Presidencia sobre *El planteamiento global sobre migración: Acciones prioritarias en África y el Mediterráneo*; Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

[4] Ver COM (735): *El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*.

África y el Mediterráneo eran las primeras prioridades de este Planteamiento Global; sin embargo, en la actualidad los países al este de la Unión Europea les están siguiendo. Las medidas adoptadas cubren un amplio abanico de materias: inmigración legal e ilegal, integración, protección de refugiados, lucha contra el tráfico de seres humanos y los puntos comunes entre inmigración y desarrollo. Necesitamos trabajar mucho más unidos con los terceros países, y estamos desarrollando nuevos instrumentos para ello:

- Ayudaremos a los países que estén interesados en poner en común detallados perfiles migratorios, para asegurar que está disponible toda la información relevante en la que basar medidas prácticas.

- Construiremos plataformas de Cooperación uniendo a terceros países, Estados miembros de la UE y organizaciones internacionales, para asegurar una gestión eficaz de la inmigración.

- Y crearemos Equipos de Apoyo a la Migración, formados por expertos de los Estados miembros de la UE para proporcionar asistencia a los terceros países que lo soliciten.

La decisión del Gobierno de Malí en febrero de 2007, con el apoyo de la Comisión Europea, de crear un Centro de Información y Gestión de la Migración en su capital, Bamako, es un ejemplo del tipo de iniciativas conjuntas que pueden ayudar a cumplir con estos objetivos. Esta medida será seguida por otros países que la solicitan, como Senegal, Ghana y Mauritania. Tanto el Planteamiento Global como su seguimiento enfatizan la necesidad de una cooperación estrecha con los países de origen y tránsito.



## 2. Europa necesita inmigración

La Unión Europea necesita inmigración. Su reciente ampliación ha elevado la población total hasta unos 490 millones; sin embargo, el número de habitantes disminuirá previsiblemente en las próximas décadas, y en 2050 un tercio de la misma será mayor de 65 años. La necesidad de trabajadores en muchos Estados miembros es ya evidente en gran cantidad de sectores, como, por ejemplo, agricultura, construcción y salud. Una mayor inmigración «neta» por sí sola no es la solución para las poblaciones que envejecen. Es éste un desafío que no tiene que subestimarse. No debemos ver la inmigración como algo negativo. Nuestras políticas y estrategias tienen que reflexionar sobre la mejor manera de fomentar y gestionar la inmigración ilegal.

El Programa de La Haya expone esta necesidad de inmigración legal:

> «La migración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento en Europa y en el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la Estrategia de Lisboa. Podría desempeñar asimismo un papel en las asociaciones con terceros países.»

Por todo ello, la Comisión presentó un Plan de Política en Materia de Migración Legal que cubre el período 2006-09[5]. Este Plan marca el camino a seguir en lo que a inmigración legal se refiere, tanto en términos legislativos como no legislativos, para permitir a la Unión Europea enfrentarse a sus desafíos económicos y demográficos.

Europa debe convertirse en un imán para los inmigrantes altamente cualificados y, al mismo tiempo, atraer a los estudiantes más brillantes a las universidades europeas. En la actualidad, los inmigrantes cualificados y altamente cualificados prefieren Australia, Canadá y Estados Unidos. Debemos trabajar duro para hacer de la UE un destino atractivo para este tipo de personas. Para lograrlo, tenemos que presentarnos ante el mundo mejor de lo que lo hacemos hoy, como un único actor en el mercado global. En estos momentos mostramos una imagen confusa, teniendo cada Estado miembro diferentes políticas de admisión para trabajadores inmigrantes. Este año se presentará una directiva sobre las condiciones de admisión a la Unión Europea de trabajadores altamente cualificados. Ésta puede incluir la posibilidad de una «tarjeta azul» de la UE y otras medidas para facilitar la movilidad entre los Estados miembros para los trabajadores altamente cualificados. Sin embargo, tenemos que asegurar al mismo tiempo que nuestras políticas no exacerban una fuga de cerebros en ciertos países.



Habrá también una directiva sobre los derechos de los trabajadores inmigrantes a prestaciones por desempleo. Esto es un prioridad importante para 2007. El objetivo es aprobar un conjunto común de derechos básicos, en un esfuerzo para evitar diferencias entre Estados miembros y proteger de la explotación a los trabajadores inmigrantes.

El Plan de Política en Materia de Migración Legal también presenta propuestas no legislativas. Con ellas, la Comisión pretende abrir un portal (web) de inmigración de la UE para difundir información sobre las políticas y legislación de la UE. Además, pondrá en marcha campañas de información, en cooperación con los países de origen, para explicar las condiciones requeridas para la entrada legal al mercado laboral europeo.

[5] Ver COM (2005, 669): *Plan de Política en Materia de Migración Legal.*

## 3. Migración circular

Hemos conseguido ya una cooperación más estrecha. La UE, junto con terceros países, debe explorar opciones para el trabajo eventual o temporal. Este tipo de migración desarrollaría una circulación de cerebros e intercambios de ideas desde África a Europa y viceversa, cubriendo varios niveles de trabajo cualificado. Una mejor gestión de los movimientos legales de personas entre la UE y terceros países requiere cooperación con nuestros socios en el mundo en desarrollo. Pronto realizaré nuevas propuestas en este sentido, como solicitó el Consejo Europeo en diciembre. Lancé una nueva propuesta en la primera Conferencia Ministerial UE-África, celebrada en Trípoli en noviembre de 2006, en la que se pudo llegar a un buen compromiso entre la necesidad de los Estados miembros de mantener un cierto grado de jurisdicción sobre la migración laboral, y la necesidad de Europa de incrementar su influencia en esta zona.

En breve propondremos una legislación sobre la admisión de trabajadores temporales. Esto nos dará la oportunidad de poner en práctica las ideas sobre migración circular, en el contexto de nuestra agenda de migración y desarrollo. Existen ya acuerdos entre algunos Estados miembros y terceros países. Por ejemplo, un programa entre Italia, Egipto y Marruecos proporciona formación y períodos de prácticas. Otros terceros países con acuerdos con algunos Estados miembros son Ucrania, Colombia y Túnez.

Hay un cierto escepticismo sobre la viabilidad de la migración circular, pero tenemos una gran cantidad de casos en que ha funcionado bien. Por ejemplo, existe un convenio entre Colombia y una región española, Cataluña, por el que se traen ciudadanos colombianos a dicha región para trabajar en el campo. Este acuerdo está sostenido, principalmente, por el Programa ENEAS de la Comisión Europea, que proporciona asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo. 1.200 inmigrantes de un reducido número de comunidades rurales en Colombia, y 600 agricultores de cooperativas catalanas en España han participado en el proyecto. Antes de viajar, los agricultores colombianos reciben información, asistencia y formación.



## 4. La necesidad de integración

Previamente, insistía sobre la necesidad de adaptar las políticas para asumir unos desafíos en permanente evolución. El interés en la integración llega al mismo tiempo que los crecientes desafíos sobre inmigración y seguridad. Para mí está claro que no puede haber inmigración sin integración. No es una idea nueva, pero ha ganado importancia en el mundo de hoy. Hay un fenómeno que debemos abordar urgentemente; a saber, el de los inmigrantes en Europa que temen, o peor, rechazan la integración. Esto afecta no sólo a los inmigrantes de primera generación, sino también a los de segunda y tercera generación. Debemos asegurarnos de

que los diferentes sectores de la sociedad se integran de manera coherente y equitativa. Nuestras políticas deben respetar las diferentes tradiciones, culturas y religiones, mientras cumplan rigurosamente con las leyes nacionales y de la UE, y con absoluto respeto al valor de la vida y dignidad humana.

Cuando el Consejo Europeo adoptó el Programa estableció un nuevo objetivo para la integración, el de establecer un Marco europeo como un medio para apuntalar políticas de integración, y en particular promoviendo la cooperación y el intercambio de información entre todos los que tomen parte en su desarrollo y puesta en práctica, especialmente a nivel local. El Programa reconoce que, aunque los gobiernos tienen un importante papel a la hora de fijar la agenda, asegurar la cooperación y la coherencia entre las estructuras regionales y nacionales, y proporcionar parte de la financiación, necesitan el apoyo y la aportación de los que actúan en primera línea: las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de inmigrantes y el resto de los involucrados en la prestación diaria de servicios.

En el centro de este Marco Europeo se encuentra una Agenda Común, basada en varios principios comunes básicos. Éstos fueron adoptados en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en 2004, y son ahora los fundamentos del planteamiento europeo sobre la integración. Se fomentarán las políticas nacionales, pero hemos establecidos objetivos comunes.

Tenemos una primera idea de a qué nos referimos con integración en la Unión Europea. Existen unos objetivos iniciales e ideas clave en áreas como el empleo, la educación, el respeto a la diversidad y el diálogo entre ciudadanos. Hemos obtenido financiación para trabajar por la integración. El Fondo para la Integración, que opera en el período 2007-2013, reserva 825 millones de euros para los Estados miembros. Éste apoya una amplia variedad de actividades, incluyendo programas culturales, de lengua y de historia.



## 4. El control fronterizo y el desafío de la inmigración ilegal

Para adoptar un planteamiento global, debemos pensar de manera exhaustiva. La inmigración legal es sólo una parte del fenómeno migratorio. Para ser exhaustivos, debemos abordar también la inmigración ilegal. El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea sido objeto de especial atención como resultado de la ampliación, la cuestión de la seguridad y el incremento de la presión migratoria. Además, en el interior de la Unión Europea hemos culminado la libertad de circulación para las personas en el Espacio Schengen. Éste es uno de los mayores hitos de nuestros 50 años de historia, y estamos justamente orgullosos del mismo. Un espacio en que las personas se mueven libremente va de la mano de una mayor seguridad de las fronteras exteriores comunes de la Unión Europea. En noviembre de 2006, la Comisión publicó un documento político sobre el Refuerzo de la Gestión de las Fronteras Marítimas Meridionales

de la Unión Europea,[6] que identificaba medidas operativas que proporcionasen la capacidad necesaria para contribuir a la prevención y la gestión de las situaciones de crisis migratoria. El acceso al territorio de la Unión es controlado por medio de un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores, una Política Común de Visado, y un apropiado uso de las nuevas tecnologías, incluyendo identificadores biométricos. Por ejemplo, desde agosto de 2006 se ha obligado a los Estados miembros a expedir pasaportes biométricos, que incluyen un chip que contiene una imagen facial digital.

Disponemos de financiación a través del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, para ayudar a los Estados miembros a invertir en nuevas aplicaciones y sistemas en este ámbito: 1.800 millones de euros para el período 2007-2013. Siete nuevos Estados miembros han hecho uso de los recursos del instrumento Schengen: 1.000 millones de euros para el período 2004-2006; si bien el uso de estos fondos sigue en marcha. En el período 2007-2009, Bulgaria y Rumanía disponen de fondos del instrumento de Cash-flow y del instrumento Schengen, de los que una parte importante tiene que gastarse en gestión de fronteras. La solidaridad entre los Estados miembros que la Unión Europea está mostrando en este ámbito es impresionante y tiene que ser reconocida.

Trabajamos juntos para proteger los 85.000 kilómetros de línea costera y los 6.000 de terrestre que componen las fronteras exteriores de la Unión Europea. Las llegadas diarias de embarcaciones a Grecia, Italia, Malta y España en sucesivos veranos, ha mantenido este asunto en un lugar prioritario de la agenda política. Nunca debemos olvidar que, cuando hablamos de inmigración, a menudo hablamos sobre personas que lo arriesgan todo, incluidas sus vidas, para alcanzar Europa. Tenemos que afrontar esta situación desesperada. Hemos logrado un progreso considerable. En menos de un año hemos visto acciones concretas. Los Estados miembros están trabajando unidos en operaciones conjuntas para proteger las fronteras exteriores de la UE, tanto en el Mediterráneo como en el Atlántico, bajo la coordinación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX). Hemos incrementado significativamente el presupuesto de FRONTEX para 2007. Este año, hemos destinado 34 millones de euros a dicha partida, frente a los 19 millones que se destinaron en 2006. Los Estados miembros deben unir sus recursos, helicópteros, barcos y aviones para asegurar que la dotación está disponible para otro Estado miembro que requiera asistencia, y sobre todo con poco tiempo de espera. La Comisión presentará en breve una propuesta para el establecimiento de Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras (RABIT, en sus siglas en inglés). Estos equipos incluirán agentes de las guardias nacionales de fronteras de todos los Estados miembros. FRONTEX puede utilizarlos para ayudar a los Estados miembros que lo requieran en el control y vigilancia de sus fronteras exteriores en situaciones críticas. La inmigración ilegal no se limita a las fronteras tradicionales, y tampoco nosotros debemos hacerlo. Creo que nuestra política migratoria debe trabajar hacia una Fuerza de Guardacostas Europea: una única bandera para nuestra propia seguridad y para ayudar a salvar vidas en peligro.

[6] Ver COM (2006, 733 final): *Refuerzo de la Gestión de las Fronteras Marítimas Meridionales de la Unión Europea.*

## 5. Afrontar el problema del empleo ilegal

Un importante aspecto de la lucha contra la inmigración ilegal en la Unión Europea es impedir el empleo ilegal de inmigrantes. El trabajo «en el mercado negro» distorsiona la competencia y condena a los inmigrantes a ser explotados. Gran cantidad de inmigrantes indocumentados pueden encontrar trabajo en la economía sumergida. Esto demuestra que hay un claro vínculo entre la inmigración ilegal y el mercado laboral. Se estima que la economía sumergida supone entre un 7 y un 16% del PIB de la UE, aunque dicha economía en ningún caso se nutre exclusivamente de inmigrantes indocumentados. Una Directiva de la CE diseñada para armonizar las sanciones contra los empresarios que ofrezcan trabajo a nacionales de terceros países que residan ilegalmente en la Unión sería propuesta antes del verano de 2007.

Tenemos que dejar claro que la UE no tolerará ni trabajo ni inmigración ilegales. Esta idea es a menudo manejada por contrabandistas y traficantes. Debemos encauzar los esfuerzos que impulsen a la gente a buscar trabajo en otros paises a través de programas gestionados por los gobiernos. Trabajaremos con terceros países para llegar a las causas raíz del fenómeno migratorio. En última instancia, se necesitan acciones a largo plazo para dirigirse a las causas de la migración y para capitalizar los vínculos positivos que existen entre migración y desarrollo. Se requiere un compromiso completo y a largo plazo por todas las partes.

## 6. Hacia un sistema europeo común de asilo



Mientras que ahora la prioridad fundamental es disponer estrategias para controlar los flujos migratorios, no debería olvidarse que es esencial, al mismo tiempo, completar el Sistema Europeo Común de Asilo para 2010, como solicitó el Consejo. En junio de 2007 publiqué un *Libro Verde sobre el futuro de la Política Común de Asilo*. Este documento se ha diseñado para estimular un amplio debate con todas las partes interesadas. Las políticas de asilo han ido cuesta abajo en los últimos años, y esto proporciona una nueva oportunidad para establecer un sistema más armonizado en la UE.

Debemos valorar y conseguir el delicado equilibrio entre enviar la señal clara de que la inmigración no será tolerada por la UE y, al mismo tiempo, asegurar que las personas que necesiten protección internacional no son expulsadas en las fronteras de la UE. Garantizar el respeto a los derechos fundamentales es de suma importancia. El número de personas que solicitan asilo o protección subsidiaria en la UE ha venido disminuyendo desde hace unos años a esta parte, y en 2006 cayó por debajo de las 200.000.

Los líderes de la UE se han propuesto el ambicioso objetivo de establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme en la UE para todo el que necesite protección internacional. Estaré particularmente atento a la necesidad de la UE de tener un sistema de asilo que garantice altos niveles de protección, y al mismo tiempo asegure la existencia de una solidaridad entre los Estados miembros con respecto a los solicitantes de asilo.

Deben aplicarse unos procedimientos de asilo consecuentes, justos y eficaces. El aspecto exterior de esta política jugará un papel importante. Por ejemplo, proyectos piloto están siendo ya financiados en Tanzania y en Moldavia para ver cómo la UE puede contribuir al desarrollo de planes regionales de protección, y proporcionar una asistencia más efectiva a los países que gestionen flujos de refugiados.

El Fondo Europeo para los refugiados proporcionará unos 700 millones de euros hasta 2013 para apoyar a los Estados miembros en la recepción de refugiados y personas desplazadas. Además de financiación, debe haber solidaridad y un sentido de responsabilidad compartida entre los Estados miembros. El Programa de La Haya reconoce la importancia de una cooperación práctica para conseguir esto.

Por ello, se ha solicitado a la Comisión que establezca las estructuras apropiadas para ayudar a los Estados miembros. Ésta realizará un Procedimiento Único, normalizará la información del país de origen y prestará apoyo para hacer frente a presiones específicas derivadas, por ejemplo, de la situación geográfica. Estas estructuras podrían conducir a la creación de una Oficina Europea de Apoyo para supervisar todas las formas de cooperación entre Estados miembros sobre el Sistema Común de Asilo Europeo.



La cooperación práctica mejorará la calidad de las decisiones individuales de los Estados miembros, en el marco de las reglas establecidas por la Legislación Comunitaria sobre Asilo.

## 7. Conclusión

En conclusión, la migración es un fenómeno complejo y cambiante. Debemos asegurar que nuestras políticas protejan los beneficios que la inmigración puede conllevar para la UE y sus ciudadanos, así como para los inmigrantes mismos y sus países de origen. La inmigración no es algo que haya que impedir, sino gestionar. Mencioné al principio que el Programa de La Haya afirma que «la migración internacional continuará». Creo que será cada vez más difícil para cualquier país gestionar en solitario con éxito este desafío cambiante. Debemos contemplar los asuntos migratorios de forma completa y coherente. Esto es lo que la Política Común en materia de Migración de la UE pretende hacer.

Debemos pensar a largo plazo e incluir a terceros países. Hemos visto cómo se ha pasado de considerar la migración de forma aislada, a hacer que nuestras Políticas sobre Inmigración Legal e Integración estén más firmemente insertadas en la Política Exterior de la UE. La dimensión exterior de la inmigración ha adquirido mucha importancia desde la Cumbre de Hampton Court de 2005, y se ha convertido ahora en un elemento permanente en el paisaje de la UE.

Las tendencias y los patrones migratorios están cambiando constantemente, y a menudo se ven afectados por presiones externas. Debemos asegurar que nuestras políticas sean flexibles y reconozcan los nuevos desafíos, tales como la necesidad de unas Políticas de Integración más sólidas. La Comisión ha jugado un papel pionero en la vinculación con la Política de Desarrollo. Hay que dirigirse al origen del fenómeno migratorio. Hemos conseguido ya mucho en los ámbitos de la inmigración legal e ilegal, y de las Políticas de Asilo. Pero hay aún mucho por hacer, y la Comisión Europea está lista y dispuesta para asumir una mayor responsabilidad en esta compleja y delicada materia.

# ENERGÍA PARA UN MUNDO CAMBIANTE: LA NUEVA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA

*Andris Pielbags* *

No podemos ignorar por más tiempo el hecho de que el mundo se está enfrentando hoy a un enorme desafío energético y medioambiental. Según la Agencia Internacional de la Energía, si todo sigue igual, se prevé que la demanda energética mundial aumente más del 50% antes de 2030. Como afirma la Agencia Internacional de la Energía (AIE):

> «Existen grandes incógnitas acerca de la voluntad y la capacidad de los principales productores de petróleo y gas de aumentar sus inversiones para adaptarse a una demanda global creciente […]. La creciente demanda de petróleo y de gas, si no se restringe, acentuaría la vulnerabilidad de los países de consumo a una interrupción del suministro severa y la crisis de precios resultante».

Se está poniendo cada vez más de manifiesto que sin una actuación real y efectiva terminaremos simplemente consumiendo más, contaminando más y emitiendo más gases de efecto invernadero, tales como el $CO_2$.

Los efectos potenciales de esta situación en Europa son motivo de preocupación grave. Por una parte, significa que nuestra dependencia del petróleo y del gas importados está creciendo. Hoy importamos alrededor del 50% de nuestra energía. A menos que tomemos ya mismo medidas urgentes, esta cifra podría incrementarse hasta un 65% antes de 2030. Por otra parte, los efectos potenciales en nuestra economía no son baladíes.



Este aumento continuo en el consumo de energía no es solamente una amenaza para la economía global. El Cambio Climático es una seria preocupación ecológica. Las pruebas científicas son unánimes y abrumadoras. Si continúan las actuales tendencias, la producción mundial de $CO_{2,}$ que supone 75% de la totalidad de los gases de efecto invernadero, aumentará un 55% antes de 2030. Se prevé que las emisiones de la UE van a aumentar un 5% durante este período. Si dejamos que esto ocurra, los resultados sobre nuestro medio ambiente, sobre nuestra economía y sobre nuestro modo de vida serán tremendos; no sólo para los países en vías de desarrollo, sino también para Europa. Los hechos hablan por sí solos:

* Comisario de Energía de la Unión Europea.

- Los casquetes polares y los glaciares se están derritiendo, y esto es sólo el principio. Este fenómeno está destinado a acelerarse, causando una subida del nivel del mar. Una subida de un metro sería muy grave para Europa, anegando numerosas ciudades en todo el mundo y posiblemente provocando consecuencias sin precedentes en términos de refugiados;

- Los aumentos en temperaturas tendrán efectos graves en muchos aspectos: en el nivel de vida, en la aparición de enfermedades, en la disponibilidad de agua y en la agricultura. Este incremento será mayor en unas áreas que en otras. Los efectos potenciales en Europa meridional y particularmente en África nos conciernen a todos y a cada uno de nosotros. Pero el mayor precio lo pagarán generaciones futuras; el $CO_2$ que emitimos hoy permanecerá en el medio ambiente durante 100 años. El Cambio Climático es real: nos afectará todos, y dañará las vidas de nuestros hijos y nuestros nietos. Nosotros lo hemos provocado, y detenerlo es nuestra obligación tanto moral como económica.

Una política energética integrada y coherente también proporcionaría otros beneficios positivos para Europa. La UE es hoy líder mundial en muchas tecnologías energéticas, pero nos estamos agotando progresivamente en la investigación de las nuevas tecnologías de energías renovables y de baja emisión de carbono, que son el camino más seguro hacia el futuro. Europa no debería esforzarse simplemente por subirse al carro; debería hacer todo lo posible para colocarse como líder de mercado mientras las oportunidades estén ahí.



Sorprendentemente, ésta es la primera vez en que la UE ha decidido desarrollar una Política Energética Común adecuada para enfrentarse a estos desafíos. Lo anterior es llamativo en muchos aspectos, porque la energía era una de las bases importantes sobre las que se fundó la UE. En la Declaración original de Mesina (1955) se afirmó que: «Los ministros han convenido en los siguientes objetivos: [...] poner a disposición de las economías europeas una energía más abundante y a un menor precio...». En efecto, los primeros Tratados de la CE fueron sobre el carbón y luego sobre la energía nuclear, las energías clave de aquel tiempo.

Éstos son los desafíos a los que no se puede enfrentar solo ningún Estado miembro. De hecho, en muchos aspectos son retos que la propia Europa no puede afrontar sola; el Cambio Climático y el estallido de la demanda energética son problemas globales que requieren una respuesta global; no es casualidad que el principal foco de atención de la Cumbre del G8 de 2007 se centró en estas cuestiones.

Teniendo esto en cuenta, la Comisión presentó una política completa e integrada sobre energía y cambio climático para Europa en enero 2007. A pesar de su contenido y objetivos, altamente ambiciosos, el documento fue aprobado por todos los Estados miembros de la Unión Europea durante la Presidencia alemana. La propuesta es revolucionaria, ya que establece la reforma más amplia jamás sugerida de la Política Energética de Europa, fundamentalmente

porque cambia la dirección en la que avanzamos. El paquete energético presentado por la Comisión contiene un objetivo estratégico central incluido en la Revisión Estratégica de la Política Energética de la UE, y está acompañado por un Plan de Acción concreto para lograrlo.

## 1. Una nueva Revolución Industrial

El punto de partida es un objetivo clave: debemos reorientar nuestra política energética para permitir que la UE logre una reducción del 20% de las emisiones de gas de efecto invernadero que produce antes de 2020, tomando como referencia los niveles de 1990. Debemos considerar este objetivo unilateral del 20% en el contexto de la necesidad de acción internacional sobre el cambio climático. Cuando tal compromiso exista, la UE necesitará hacer más, con unos objetivos cada vez mayores, de reducción del 30% antes de 2030 y del 60-80% antes de 2050. Ni que decir tiene que esto supone un esfuerzo que no podemos abordar solos. No obstante, nos conviene tomar las medidas necesarias para lograr ya mismo el objetivo del 20%. Incluso sin el calentamiento del planeta, deberíamos dar ese paso: el horizonte del 20% puede limitar la exposición cada vez mayor de la UE a la creciente volatilidad de precios del petróleo y el gas, fomentar un mercado de la energía más competitivo en la UE y estimular la tecnología y la creación de empleo. Es, sin embargo, un desafío enorme: en términos específicamente energéticos, afrontar este objetivo global sobre el gas de efecto invernadero requerirá que la UE reduzca sus emisiones de $CO_2$ por lo menos en un 20%, y probablemente más, en sólo 13 años. Por lo tanto, esto significa transformar progresivamente Europa en una economía altamente eficiente en el uso de l a energía y con unas bajas emisiones de $CO_2$. Significa nada más y nada menos que una nueva Revolución Industrial.



## 2. El Plan de Acción

La Comisión no propuso simplemente un nuevo objetivo estratégico para cambiar la dirección de la Política Energética de Europa, sino que también presentó un Plan de Acción concreto y coherente: siete objetivos interrelacionados que nos pondrán en camino para lograr los tres objetivos subyacentes -competitividad, sostenibilidad y seguridad de abastecimiento.

El primero de ellos concierne al Mercado Interior de la Energía. Sin un Mercado Interior que se caracterice verdaderamente por una intensa competencia a escala europea, no se logrará ninguno de los objetivos energéticos básicos de la UE. Los precios serán más altos de lo necesario, el mecanismo de negociación de las emisiones no podrá funcionar correctamente y las empresas tendrán un incentivo para limitar la inversión en nuevas infraestructuras y en capacidad de interconexión y generación, aumentando así el riesgo de cortes de electricidad e incrementos de precios innecesarios. Hasta ahora, las actuales normas y medidas todavía no han logrado

nuestros objetivos. Este estancamiento está llevando a los Estados miembros a imponer unos precios máximos de la electricidad y el gas -pero esta situación no puede continuar. Considero que es necesario que se tomen ya mismo una serie de medidas coherentes. La primera de ellas se refiere a la separación. Sin la separación efectiva de las redes energéticas con respecto a las actividades competitivas hay un riesgo inherente no solamente de discriminación, sino de lo que es posiblemente más importante: desincentivar a las empresas integradas verticalmente a invertir adecuadamente en sus redes. Hay dos opciones que se podían considerar para reparar esto: la independencia total del gestor de redes o la separación de la propiedad.

En segundo lugar, la Comisión propone una mejora en la efectividad de la reglamentación energética. Debe darse a los reguladores no sólo la tarea de promover el desarrollo efectivo de su mercado nacional, sino también el de promover el desarrollo del Mercado Interior de la Energía. Además, a pesar de la creación del Grupo de Reguladores Europeos del Gas y la Electricidad (GREGE), no se han hecho suficientes progresos en la armonización de las normas técnicas necesarias para que el comercio transfronterizo funcione. Es necesario un cambio decisivo, y los poderes oficiales de toma de decisión deben darse ahora a un nuevo cuerpo creado a nivel comunitario, con poder para adoptar decisiones vinculantes sobre los problemas técnicos y los mecanismos relativos al comercio transfronterizo. Un planteamiento alternativo posible, pero menos ambicioso, sería consolidar significativamente la ya existente GREGE. Vale la pena remarcar, sin embargo, que estos cambios no intentarían crear un «regulador europeo»; los reguladores nacionales seguirían siendo individualmente responsables de las tareas básicas de ordenación, como la fijación de las tarifas.

Además de estas dos medidas clave, se proponen otras nuevas en cuatro áreas concretas:



- Transparencia: el establecimiento de los requisitos mínimos a los que deban ajustarse todas las empresas europeas, al igual de lo que ya sucede en el ámbito de las telecomunicaciones.

- Una Carta del Consumidor de Energía, con el objetivo de luchar contra la indigencia energética, mejorar el nivel de información disponible para los ciudadanos y proteger al consumidor de las prácticas de venta abusivas.

- Seguridad de la red: hay que evitar en el futuro los fallos recientes en este sentido; nos afectan a todos y son inaceptables. El nuevo mecanismo comunitario para los gestores de las redes de transporte debería también hacerse cargo de proponer unas normas mínimas comunes de seguridad. Éstas serían vinculantes al ser aprobadas por los reguladores de energía.

- Infraestructura: determinar las carencias infraestructurales más significativas y buscar un respaldo político paneuropeo para solventarlas.

Para poner estas propuestas en práctica hace falta tomar decisiones difíciles. Pero tiene que ser así si queremos garantizar el desarrollo de un Mercado de la Energía Europeo que realmente cubra las necesidades de los ciudadanos de la Unión. La Comisión presentará propuestas legislativas formales a finales de 2007.

El segundo ámbito fundamental de la nueva Política Energética Europea se refiere a la solidaridad entre los Estados miembros, y a la seguridad de abastecimiento de petróleo, gas y electricidad. La Comisión seguirá de cerca la aplicación de la Directiva en materia de seguridad de abastecimiento de gas[1], introducida recientemente por los Estados miembros, evaluará su eficacia *y* examinará maneras de fortalecer los mecanismos de solidaridad en caso de crisis. Además, la Comisión se planteará cómo mejorar la manera en que la UE lleva a cabo su contribución al sistema de reservas estratégicas de petróleo en el seno de la AIE.

La tercera área de acción concreta propuesta por la Comisión se refiere a un ambicioso programa de medidas de eficiencia energética a nivel comunitario, nacional, local e internacional. De todas las propuestas presentadas en la nueva Política Energética Europea, las medidas eficiencia energética contribuirían de la forma más decisiva a la promoción de la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad de abastecimiento de la UE. En el otoño de 2006 la Comisión adoptó un Plan de Acción para la Eficiencia Energética, que establece una agenda de trabajo para conseguir una mejora del 20% en su eficiencia energética antes de 2020. Para 2020 la UE consumiría aproximadamente un 13% menos que hoy, ahorrando anualmente unos 100.000 millones de euros y unos 780 millones de toneladas de $CO_2$. Es un objetivo verdaderamente ambicioso, y no debemos subestimar las dificultades que conllevará conseguirlo. El desafío ahora es poner todo esto en práctica.



La Comisión también se propone presentar en un futuro próximo las bases para un nuevo acuerdo internacional en materia de eficiencia energética**.** Este acuerdo permitiría reunir en la mesa de negociaciones a la OCDE y a algunos países clave en vías de desarrollo (tales como China, India y Brasil) con el fin de restringir el uso de productos que no cumplan unas normas mínimas y de acordar conjuntamente métodos de ahorro de energía. El potencial de ahorro energético y de reducción de emisiones de $CO_2$ es enorme; sólo con un aumento de la eficiencia podrían reducirse las actuales emisiones de $CO_2$ en un 20%.

Esto nos lleva al cuarto campo, donde la Comisión propone una acción concreta: energías renovables. Es un hecho que, si no impulsamos de manera significativa nuestra combinación energética hacia las energías renovables durante los próximos 13 años (y más allá), no tendremos ninguna oportunidad de alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de gas de efecto invernadero en un 20%. Un aumento importante en las energías renovables es, por lo tanto, una condición previa para conseguir nuestro objetivo energético de base. Es más, deberíamos hacer

[1] Directiva 2004/67/CE, de 26 de abril de 2004, del Parlamento y del Consejo Europeos relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural (DO L 127 de 29 de abril de 2004, pp. 92-96).

esto incluso si el cambio climático no tuviera lugar. Junto con una mayor eficiencia energética, la energía renovable es prácticamente la única manera en que podemos reducir nuestra creciente dependencia de los hidrocarburos importados.

Para hacer frente a estos desafíos, la Comisión propone -y el Consejo Europeo lo ha aprobado- que se llegue a un compromiso para incrementar el nivel de energía renovable en la combinación energética global de la UE a un 20% para 2020. Los objetivos para después de esta fecha se evaluarían a la luz del progreso tecnológico. Este planteamiento es realmente ambicioso. A pesar de que se acordó como objetivo de la UE el de lograr que el 12% de nuestra combinación energética fuera renovable para 2010, es improbable superemos el 10%. Ha habido progresos reales, particularmente en la energía eólica y los biocombustibles, pero sólo en unos pocos países. No obstante, entra dentro de lo posible con progresos significativos en energía eólica y el desarrollo de una súper red europea marina, y con más biomasa para calefacción. Sin embargo, es necesario un objetivo mínimo y común de un 10% de biocombustible en la mezcla energética antes de 2020 para todos los Estados miembros. Los biocombustibles tendrían que convertirse en una parte real y cotidiana de las vidas de ciudadanos europeos. Para ello se requieren tres cosas.

En primer lugar, un auténtico compromiso por parte de todos los Estados miembros. Esto significa que se establezcan objetivos jurídicamente vinculantes según lo acordado por el Consejo Europeo. En segundo lugar, necesitamos rebajar los costes de la energía renovable. Esto es tanto una oportunidad como un desafío para Europa. El mercado global para las tecnologías aplicadas a fuentes de energía renovables y de baja emisión de carbono se está extendiendo. En tercer lugar, dado lo ambicioso de estos objetivos, cada Estado miembro debería tener un objetivo nacional jurídicamente vinculante en cuanto a energías renovables; pero, dentro del mismo, deben ser libres a la hora de determinar la combinación exacta entre electricidad renovable, biomasa para calefacción y climatización y biocombustibles. Una nueva Directiva General será presentada por la Comisión en 2007 para hacer de todo esto una realidad. Hasta que esto sea aprobado, las normas y los objetivos actuales permanecerán en vigor.



La investigación es la siguiente pieza clave de la Política Energética Europea. Teniendo en cuenta su excepcional bagaje de conocimientos técnicos, Europa puede aspirar a convertirse en líder en la investigación de la próxima generación de tecnologías energéticas, de baja emisión de carbono y renovables. Para finales de 2007 la Comisión presentará un Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética. Éste fijará objetivos claros para la investigación y la tecnología energéticas en Europa, tales como el desarrollo de biocombustibles de segunda generación y la obtención de energía eólica marina de forma competitiva y a gran escala. Éstos son sólo ejemplos; en 2007 propondremos un programa concreto para coordinar mejor los recursos existentes, para utilizarlos de manera más específica y concentrada y, en caso necesario, para aumentar la inversión. El Consejo Europeo de primavera de 2008 deberá decidir sobre este asunto.

Conectado con ello está la próxima área donde la Comisión cree que es necesario hacer progresos: avanzar hacia un futuro de energías fósiles de baja emisión de $CO_2$. La AIE espera que se produzca el doble de electricidad a partir del carbón antes de 2030. Con ello se liberaría alrededor de 5.000 millones toneladas de $CO_2$, representando el 40% del aumento esperado en emisiones mundiales relacionadas con la energía.

Asimismo, en adelante no podremos lograr nuestros objetivos en cuanto a las emisiones de gas de efecto invernadero en 2020 sin estas tecnologías. Nos conviene, por lo tanto, alcanzar el liderazgo mundial en este campo. Además del carbón limpio y de la retención de carbono, que son elementos clave de la iniciativa tecnológica estratégica, la UE necesita ofrecer una visión clara para la introducción de la captura y almacenamiento de $CO_2$, establecer un marco normativo favorable para su desarrollo y adoptar medidas de alcance internacional.

Por ello, la Comisión ha empezado en 2007 a trabajar para ?idear un mecanismo destinado a fomentar la construcción y el funcionamiento de hasta 12 instalaciones de demostración a gran escala de tecnologías de combustibles fósiles en la UE para 2015. La Comisión cree que, en principio, para 2020 todas las nuevas centrales de carbón tendrán que estar equipadas con sistemas de captura y almacenamiento de $CO_2$, y las centrales ya existentes deberían adaptarse progresivamente al mismo planteamiento.

¿Y con respecto a la energía nuclear? Actualmente, la electricidad a partir de energía nuclear constituye el 30% de la oferta total en la UE, y el 50% en Suecia. Plantea cuestiones importantes en lo que se refiere a residuos y a su cierre definitivo, pero es hoy la mayor fuente energética baja en emisiones de carbono de la UE, y también una de las más baratas. Tiene costes relativamente estables: las reservas de uranio serán suficientes durante muchas décadas y se distribuyen ampliamente alrededor del globo. La decisión de generar o no electricidad nuclear corresponde a cada Estado miembro. No obstante, en el supuesto de que el nivel de energía nuclear se reduzca en la UE, es esencial que dicha disminución se efectúe de forma paralela a la introducción gradual de otras fuentes de energía de bajas emisiones de carbono; de no ser así, será doblemente difícil alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En pocas palabras, la UE necesita un debate objetivo sobre este problema; ya no hay -aparte de la eficiencia- ninguna opción energética fácil y el desafío al que nos enfrentamos es enorme. El papel de la UE sería lograr un mayor desarrollo del marco más avanzado para la energía nuclear en aquellos Estados miembros que opten por esa solución. Se debería incluir aquí la gestión de los residuos y las cuestiones relativas a la clausura de las centrales. Para avanzar a este respecto, la Comisión propone la creación de un Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Protección Nuclear de la UE.

Finalmente, me gustaría considerar la necesidad de una Política Energética Exterior Común de la UE. El calentamiento del planeta es un desafío global y un aumento de la seguridad del suministro de petróleo y gas solamente podrá lograrse con una acción internacional real. La UE puede marcar el ritmo en estos asuntos, pero necesita subir a otros socios a bordo. Solamente

podemos hacer esto si Europa habla con una voz. Muchas de las prioridades que deben llevarse a cabo en este campo han sido ya identificadas y discutidas por los Jefes de Estado. Entre ellas se incluyen:

- Cooperación con nuestros vecinos, empezando con la Comunidad Energética, y con la Asociación Euromediterránea.

- Diálogo permanente con nuestros proveedores principales (Rusia, Noruega y Argelia; OPEP y región del Golfo; y los países del Mar Caspio y del Mar Negro), y con los principales consumidores, tales como EEUU, China y la India.

- Por último, pero no menos importante, África. Como primer paso, debería desarrollarse una Asociación General de Energía África-Europa, iniciándose mediante un acto común al más alto nivel en 2007.

Los progresos energéticos que tendrán lugar en Europa durante las próximas dos décadas también representan oportunidades reales para mejorar la vida de los más pobres mundo. Las recientes subidas del precio del petróleo han anulado en la práctica el efecto de la ayuda al desarrollo en algunos países. África ofrece, particularmente, una ocasión única para la instalación de tecnologías de energías renovables de manera competitiva. Se trata de una oportunidad que sólo aporta ventajas, pues aumenta la penetración de las energías limpias renovables y lleva la electrificación a algunos de los ciudadanos más pobres mundo. Se requerirá un esfuerzo especial en el África subsahariana.



Consideradas conjuntamente, estas siete áreas representan el Plan de Acción, las bases concretas para una nueva Política Energética Europea. Es verdaderamente ambicioso. Es una visión de Europa con una próspera y sostenible economía energética, que ha sabido ver las oportunidades detrás de las amenazas del Cambio Climático y de la Globalización; que ha alcanzado el liderazgo mundial en tecnologías de energía limpia, eficiente y de baja emisión y se convierte en un motor para la prosperidad y contribuye de forma clave al crecimiento y al empleo. Es el principio de una nueva Revolución Industrial en la energía. Para lograr esta visión necesitamos actuar conjunta y urgentemente.

Permítanme que subraye de nuevo que esto no es solamente un desafío; es una oportunidad, y estoy convencido de que, para los que la sepan aprovechar, la recompensa será importante.

# HACIA UN NUEVO PARADIGMA ENERGÉTICO: EUROPA DEBE DAR EJEMPLO

*Claude Turmes* *

El sector de la energía ha adquirido en la actualidad un renovado interés, a causa de una diferente percepción de los riesgos inherentes al abastecimiento energético: riesgo medioambiental (sobre todo climático), seguridad y el riesgo económico de una excesiva volatilidad de los precios. Estos tres campos de acción de la Política Europea de la Energía han pasado, pues, a estar más que nunca de actualidad, aunque se hubieran definido hace mucho tiempo, en una época donde, paradójicamente, la energía era barata. Pero esta época ha pasado: los precios de la energía ya no volverán a bajar sustancialmente nunca más, ya que la escasez de petróleo y de gases es hoy una realidad a medio plazo. Por tanto, la Política Europea de la Energía está en plena refundición, ya que la Unión Europea no puede seguir haciendo más una política del avestruz: sólo un replanteamiento de las prioridades permitirá afrontar los retos del sector energético y, con ello, de la sociedad, de aquí a 30 años.

## 1. La desregulación en cuestión



Asistimos recientemente a una vuelta a la regulación, poniendo fin a la ola neoliberal del final de los años 1990, y esto por varias razones. La primera, es que el mercado sólo puede funcionar correctamente si existen normas claras que garanticen una verdadera competencia, y si un número suficiente de actores operan en el mercado. La Investigación Sectorial de Competencia, que comenzó en junio de 2005 la Comisaria Europea responsable de Competencia, Neelie Kroes, y cuyos resultados finales se hicieron públicos a finales de 2006, reveló un secreto de polichinela: el mercado «liberalizado» europeo no funciona. Está sujeto a distorsiones de competencia y, además, a un número limitado de operadores dominantes -oligopolios- que acaparan los mercados, que siguen siendo nacionales, y no suministran, pues, los beneficios esperados de la liberalización. Por ello, la Comisión Europea, apoyada a desgana por el Consejo Europeo, ha decidido presentar en 2007 un nuevo paquete de medidas para regular mejor el mercado; en particular, introduciendo una separación más estricta entre las actividades de producción de energía y las de transporte de la misma.

* Eurodiputado.

La segunda razón principal para una vuelta a la regulación es la lucha contra el Cambio Climático. Es necesaria una dosis más fuerte de intervención reglamentaria para orientar los modos de producción de energía, con el fin de reducir el impacto de este sector sobre las emisiones de gas de efecto invernadero. Los responsables políticos han tenido asumir su papel ante la amenaza climática; y esto no ha acabado, pues los efectos del recalentamiento planetario están cercanos, o incluso son ya perceptibles. Un hecho nada desdeñable: la opinión pública ha percibido los riesgos del recalentamiento climático, y demanda una acción política en favor de una Política Energética que tenga en cuenta las amenazas que pesan sobre nuestro clima.

Una tercera razón de la vuelta del Estado a las decisiones acerca de los mercados energéticos: las recientes subidas de los precios del petróleo y del gas, que anticipan en cierta manera la escasez en el suministro, en particular, de petróleo. Después de dos décadas de descuido, la política está finalmente de vuelta en las cuestiones energéticas.

El reto de la Política Energética Europea va a ser, pues, arreglar correctamente el sistema para que produzca resultados en términos de seguridad, de lucha contra el Cambio Climático y de Política de Competencia.

## 2. ¿Hasta dónde liberalizar?

En vísperas de la apertura total de los mercados de la electricidad y del gas en Europa, prevista para julio de 2007, algunos cuestionaban la pertinencia de la liberalización del segmento de los pequeños consumidores finales. La estructura de los costes es inmutable: del 50 al 60% del precio proceden de los costes de red; del 10 al 15% son impuestos, y sólo del 20 al 30% de los costes proceden directamente de la producción de electricidad. El impacto de la apertura a la competencia del segmento de la producción y reventa de la energía es más bien limitado, por tanto, en la factura del pequeño consumidor final. Lo que está en juego a nivel financiero es ridículamente escaso, tanto para los productores como para los consumidores, ya que se eleva demasiado el coste llamado «de transacción» tanto para uno como para otro. El minorista de electricidad deberá gastar sumas enormes para atraer clientes, mediante campañas de publicidad o promoción agresivas, o mediante la compra de operadores competidores – a menudo el único medio de llegar tanto a un mercado, pues tan difícil es el acceso a los mismos. El consumidor pasará mucho tiempo comparando ofertas la una más compleja que la otra, para, finalmente, no lograr más que un beneficio minúsculo, puesto continuamente en entredicho por la evolución de los mercados.

En vez de hacer una elección más ideológica que económica en torno a la libertad del cliente final, la Unión Europea debería concentrarse sobre la disfunción del mercado al por mayor. Ya que mientras el mercado al por mayor no funcione, el mercado de detalle no tendrá ninguna oportunidad de funcionar.

Un modelo mejor que el sistema establecido actualmente, sería aquél dónde las entidades locales o territoriales pudieran comprar la energía por cuenta de sus ciudadanos. Desgraciadamente, se descartó este modelo, propuesto en segunda lectura en el Parlamento Europeo, en el examen del Segundo Paquete «Liberalización», en 2003. Pero esto no quiere decir que no se pueda aplicar. La ciudad de Newcastle (Reino Unido) aplicó un planteamiento original, negociando con éxito un contrato de suministro de energía para sus habitantes.

El problema inherente al sistema actual de relación de fuerzas en perjuicio de los ciudadanos fue esquivado por la actuación de esta ciudad: no sólo obtuvo un mejor precio para aquéllos, sino que lo combinó con una oferta de asesoramiento en el uso de la energía. Dado que la factura energética total es el resultado del precio del kw/h por cada consumidor, es crucial ayudar a los ciudadanos a reducir su derroche de energía. Si no podemos controlar el precio del kw/h (que depende, sobre todo, de factores geopolíticos y mercados muy especulativos), podemos en cambio actuar sobre el consumo. Volveremos sobre ello más adelante.

Para acompañar la liberalización y volver a dar su lugar al ciudadano, las autoridades deberían, además, dar más medios a las asociaciones de consumidores, para comprender mejor el funcionamiento del mercado con el fin de ayudarles a identificar las mejores ofertas. Sin embargo, aunque se hagan esfuerzos en este sentido, el efecto de una mayor transparencia permitida por la liberalización sobre los precios y el medio ambiente, siempre será más limitado que si se trabaja sobre la demanda en energía.

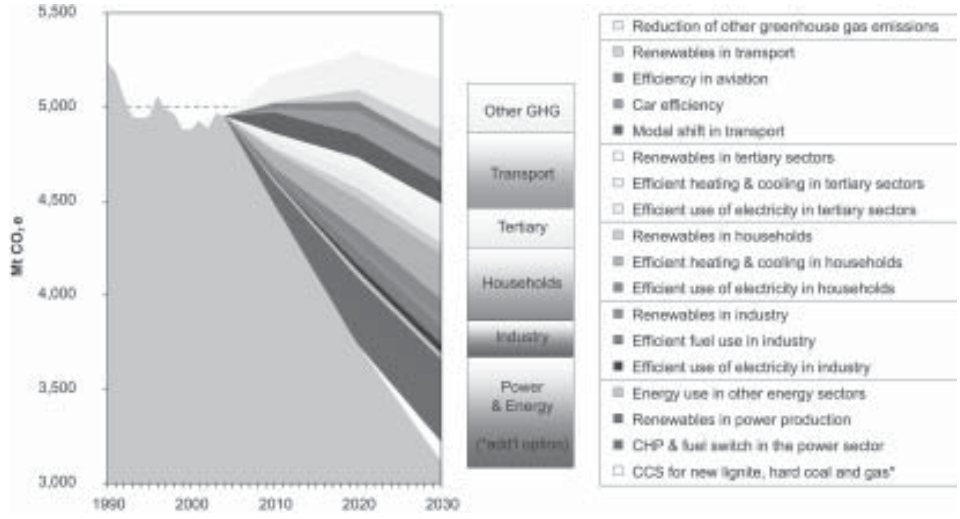
## 3. Señuelos



Mejorar el funcionamiento del mercado al por mayor (*wholesale market*) es, por tanto, crucial para garantizar la liquidez indispensable para el buen funcionamiento de los mercados liberalizados. Pero, por el momento, la marcha de los mercados de la electricidad en Europa no deja de preocupar a los observadores. La concentración del mercado es tal que todos los mercados están cerrados a la competencia. El estudio anual del -Öko-Institut de Berlín sobre la concentración de los mercados de la electricidad en Europa, que abarca el período 1996-2005, demuestra que en los seis mercados regionales analizados, solamente el Reino Unido y Escandinavia presentan las características de mercados poco concentrados. En el resto de Europa, los niveles críticos de concentración son ampliamente sobrepasados, en particular, en el mercado francés y alemán, y también en el mercado ibérico.

Los autores del estudio utilizaron una serie de indicadores de concentración, empleados principalmente por la Oficina Antitrust británica. Los coeficientes de concentración *CRn* son la suma de las cuotas de mercado de las *n* mayores empresas en un mercado dado: *CR1*, *CR3* y *CR5*. Así pues, una empresa se considera dominante si tiene una cuota de mercado del más de 33% (pues, *CR1*=33%). El *CR3* alcanza un nivel crítico al 50% y el *CR5* al 66%. También es muy

**Gráfico 1. Los grandes sectores de actuación**




utilizado otro índice, llamado *Herfindahl-Hirschman Index (HHI)*. Consiste en sumar los cuadrados de las cuotas de mercado de cada empresa en un mercado. Por debajo de 1.000, no se considera que haya concentración en el mercado. Sobre 1.800, el mercado está muy concentrado.

La Comisión Europea y algunos Estados miembros esperan numerosos beneficios de un aumento de las interconexiones (nuevos cables de alta tensión) entre los distintos países. Pero, ¿es realmente ahí donde radica el problema? Observemos más de cerca la realidad *in situ*. Italia tiene los precios de electricidad más elevados, mientras que dispone de capacidades de importaciones del 25% de su consumo. El Reino Unido, que conoce los precios más competitivos, sólo tiene un 4% de capacidad de interconexión con relación a su consumo. Por lo tanto, más que las capacidades de interconexiones, es la estructura del mercado nacional la que genera competencia y precios competitivos.



En el Reino Unido, las autoridades de control velan por que ningún operador pueda controlar más de un 20% del parque de producción, impidiendo así la constitución de cárteles. ¿Cómo creer que se romperá la soberanía del mercado ibérico por el duopolio Endesa e Ibedrola, aumentando las interconexiones con los países vecinos? Es un nuevo señuelo, pero no una respuesta concreta. En cambio, tener el valor político de limitar las cuotas de mercados, por ejemplo, por una política de reventa de capacidades de producción a nuevos entrantes, sería más propicio a producir resultados que un aumento de las interconexiones. Para ello, es necesario reforzar la colaboración entre los Servicios de defensa de la competencia (u Oficinas Antitrust) y los reguladores, por medio de decisiones concretas, con el fin de reducir el peso de los operadores dominantes.

## 4. Distorsiones obvias

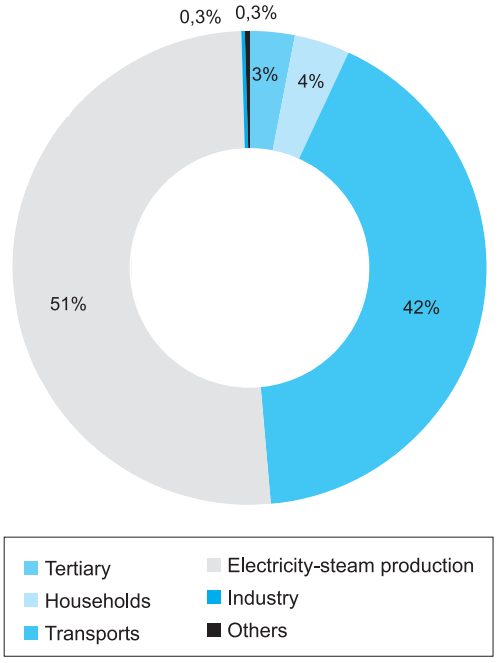
Otra distorsión en favor de los operadores históricos que dominan hoy los mercados: las ventajas indebidas concedidas a los sectores de la energía nuclear y del carbón, que representan la mayor parte del parque de producción de los gigantes europeos de la energía. El carbón, por ejemplo, no cubre los costes externos del impacto en el Cambio Climático. Para poner remedio, la Unión Europea ha establecido su Sistema de Intercambio de Derechos de Emisión (ETS: *Emission Trading System*). Pero en las negociaciones, se concedió una «cláusula de abuelo» (*grandfathering*), que consiste en considerar que los derechos actuales de emisión de $CO_2$ son derechos adquiridos. Así pues, las cuotas de emisiones recibidas cada año por los productores de electricidad son gratuitas.

Esto implica no sólo que las centrales que funcionan con carbón sigan liquidando su electricidad a precios de *dumping* (porque todavía no pagan por los daños que causan al medio ambiente), sino que combinado esto con un aumento de los precios de la electricidad, este sistema ha proporcionado beneficios en cascadas (*windfall profits*) a los productores de electricidad. Se estiman estos beneficios en 6.000 millones de euros para el año 2006 sólo en los mercados franceses y alemanes.

Para remediar esta situación, cuanto menos paradójica, sería necesario introducir desde ya mismo la venta en subasta de las cuotas de emisión (algo que permite la legislación europea actual), que se revisará este año para el período que comienza después de 2012. A partir de esta fecha, sería necesario, además, que un 100% de las cuotas de emisión se vendieran en subasta a los productores de electricidad, lo que restablecería un poco más de equidad en el mercado.

Una subasta de las cuotas de emisión del sector de producción de la electricidad es el único medio de dar una señal económica suficiente para fomentar las inversiones en la nueva generación de centrales de carbón con captación y almacenamiento de carbono. En un mundo donde será necesario reducir en un 80 o incluso un 90% las emisiones de $CO_2$, sólo esta tecnología permitirá al carbón sobrevivir. Como tales centrales serán más costosas, vistos los costes de los equipamientos necesarios para

**Gráfico 2. Crecimiento de las emisiones de $CO_2$ 2002-2030 para UE 25**




Fuente: Oeko-Institut.

capturar el carbono y luego transportarlo a distancias de centenares o incluso millares de kilómetros antes de poder deshacerse de él (mediante el almacenamiento en instalaciones aptas), solamente un precio situado entre 25 y 35 euros/tonelada de carbono en el mercado europeo de las emisiones de $CO_2$ haría que fueran más económicas que las centrales de carbón clásicas.

Por otro lado, la Comisión Europea no puso fin a las subvenciones para el carbón en Europa. El precio medio del carbón importado era de 60 euros/tonelada en la segunda mitad de 2005; o sea, menos de la mitad del coste de producción medio en España, donde la electricidad producida a partir de este carbón cuenta supone el 4% del conjunto de la electricidad producida. En el período de 2003 a 2006, España cerró ocho unidades de producción, y se comprometió a cerrar nueve más antes del final de 2007. Las cifras del último informe sobre las subvenciones para el sector son elocuentes: la cuantía de estas ayudas no disminuye. El plan de subvenciones de España para el período de 2007 a 2010 está actualmente siendo analizado por la Comisión Europea.

## 5. La energía nuclear, favorecida

El sector de la energía nuclear se beneficia también, además de las ayudas estatales, de una ventaja injustificada con respecto a los otros productores de electricidad. Los gastos de desmantelamiento y gestión de los residuos radioactivos no se tienen plenamente en cuenta en numerosos países. Un reciente informe de la Comisión Europea señala con el dedo a los Estados que no suministraron suficientes medios para llevar a cabo estas tareas en las mejores condiciones, sobre todo de seguridad.



Otras distorsiones benefician al sector nuclear, como la asunción de una parte de los gastos de seguros (que todos los demás productores de electricidad deben pagar íntegramente) por los Estados, en forma de responsabilidad civil y acuerdos internacionales. Esto confiere una enorme ventaja al sector. Los préstamos Euratompara centrales en construcción, muy ventajosos, son otro elemento no equitativo en el sector nuclear.

Pero a veces los propios Estados miembros dan un «empujoncito», sin el cual algunas inversiones no podrían hacerse. Para el EPR (*European Pressurized Reactor*) que la empresa pública francesa Areva (Framatome-Siemens) construye en Finlandia, el Estado francés concedió una garantía de crédito a la exportación, práctica nunca vista para promover un producto nacional en el mercado interior europeo. El préstamo del Bayerische Landesbank (banco de la región donde tiene su sede Siemens) a un porcentaje increíblemente bajo del 2,7%, para este mismo proyecto, es igualmente sospechoso. Del mismo modo, Areva garantizó un coste fijo de 3.000 millones de euros para la construcción del EPR, que ya se sabe que estará superado

ampliamente. La Comisión Europea abrió un expediente sobre el «montaje financiero» alrededor del expediente del EPR en Finlandia. La credibilidad de la Comisión Europea está en juego en la gestión de este expediente.

Queda claro que el III Paquete Legislativo Comunitario sobre la Liberalización, que la Comisión prometió para octubre de 2007, deberá permitir solucionar estos problemas de distorsión de competencia, que, entre otros ya formalmente identificados por la Comisión Europea, impidenun funcionamiento equitativo y óptimo del mercado de la energía en la UE, que si recordamos bien, es el objetivo último de la liberalización.

## 6. Los retos medioambientales

Un problema del que se habla poco en las futuras inversiones en la producción eléctrica por medio de energía nuclear, pero que es muy real, es el problema de la disponibilidad de agua para enfriamiento. El sector nuclear mantiene la idea que puede contribuir eficazmente a la lucha contra el Cambios Climático, debido a que no produce $CO_2$. Técnicamente, esto no es del todo cierto, ya que hay que considerar toda la cadena de producción, desde la extracción hasta el depósito. A eso se añade que es más bien el recalentamiento climático el que corre el riesgo de poner en peligro esta tecnología**,** debido a sus necesidades de agua fría para enfriar las enormes centrales nucleares, y también las de carbón. Los expertos de la industria en destacar los inconvenientes de las olas de calor sobre el funcionamiento de las grandes centrales: no se pueden poner, como en el Reino Unido, todas las centrales sobre la costa marítima, ya que el alejamiento de los centros de producción de electricidad con relación a los centros de consumo es fuente de ineficacia debido a las pérdidas de red, sin contar la oposición de los ciudadanos a la construcción de cables de alta tensión. La temperatura de los ríos aumenta y disminuye, por tanto, su capacidad para enfriar las centrales nucleares y de carbón en tiempos de olas de calor. Sin contar los problemas de estrés hídrico (sequía y disminución de las capas freáticas), que serán cada vez más frecuentes a medida que aumente el Cambio Climático.

Muchos inconvenientes de la energía nuclear son muy reales: junto a la necesidad de agua para enfriamiento, el riesgo de un ataque terrorista, los riesgos innegables para la salud y el medio ambiente, el problema irresuelto de los residuos, los enormes costes de explotación e instalación; sin hablar del hecho de que la energía nuclear no puede cubrir sino una minúscula parte de las necesidades energéticas -la energía nuclear sólo proporciona el dos por ciento de la energía final mundial-. Las centrales de varios millares de megavatios no tendrán ya futuro. Entonces, ¿qué alternativas hay para sustituirlas?

## 7. El futuro: las fuentes renovables…

Los Estados miembros de la Unión Europea decidieron, en su Cumbre de Primavera de 2007, llegar a un 20% de fuentes de energía renovables sobre el consumo de energía total de la UE de aquí a 2020.[1] Este objetivo debería traducirse en una proporción de un tercio de la electricidad procedente de fuentes renovables (eólico, biomasa, hidráulica, solar fotovoltaica, etc.); entre un 20 y un 25% del consumo de calefacción y climatización procedente de fuentes renovables (biomasa, geotermia y solar térmica); y, finalmente, del 10% del mercado de los combustibles automóviles para los biocarburantes (etanol y biodiesel).

Algunos Estados miembros, como Alemania, España, Dinamarca y Austria, tienen políticas muy voluntaristas en materia de fuentes renovables. Esto se traduce naturalmente resultados concretos en términos industriales: al crear una importante demanda nacional para las energías renovables, estos países supieron constituir grupos industriales muy potentes y a la vanguardia de la tecnología.

Las energías renovables progresarán en dos frentes. Por una parte, puede esperarse una muy fuerte penetración de las fuentes de energía renovables en el sector de energía descentralizada, en particular, la energía solar. La energía solar térmica va a registrar un fuerte crecimiento para satisfacer la demanda de calefacción y climatización, y la energía solar fotovoltaica permitirá a cada nuevo edificio ser productor de energía y no solamente consumidor.

Por otra parte, habrá en Europa tres grandes proyectos centralizados a base de energías renovables. La producción de electricidad y calor a base de la biomasa a progresar mucho, sobre todo, en Europa Central y Oriental. Hay aquí un fuerte potencial de biomasa, unido a la posibilidad de utilizarlo en calderas de muy alto rendimiento, gracias, en particular, a las redes de calefacción que existen en las grandes ciudades del ex imperio soviético. El Mar del Norte, cuna de la industria de producción de hidrocarburos en Europa, efectuará un cambio hacia un santuario de energía eólica *offshore* y, por qué no, podrá beneficiarse de las proyecciones tecnológicas de la energía marítima (energía de las olas y mareomotriz).

La tecnología de la energía solar térmica concentrada para la producción de electricidad, cuyas pioneras son California y España, va a conocer en este país un fuerte desarrollo; gracias, en particular, a una legislación favorable. ¿Y por qué no imaginar colaborar con los países del otro lado del Mediterráneo, que no carecen de sol, para construir instalaciones a una mayor escala de capacidad de producción… que hasta podrían reexportar electricidad hacia el mercado europeo?

Gracias a la voluntad política de los cuatro países antes mencionados, Europa es hoy el líder tecnológico mundial en las energías renovables. Nuestro continente se beneficia de un enorme potencial de viento, sol, biomasa, geotermia y olas y corrientes marítimas. Ahora es

[1] Para una visión de conjunto del potencial de reducción en todos los sectores, así como la evolución posible de las emisiones $CO_2$ en la UE 25 hasta 2030, ver Gráficos 1 y 2.

necesario aplicar la decisión política de los Jefes de Estado en marzo de 2007 a una legislación concreta, con el fin de garantizar un clima de inversión e investigación estable, para confirmar el liderazgo europeo en estas tecnologías del futuro.

## 8. … y la producción descentralizada a partir del gas

La segunda gran revolución de la producción de electricidad vendrá de la penetración masiva de la microgeneración y de pequeñas centrales construidas en las casas, supermercados y complejos industriales. Garantizar la producción de electricidad allí donde se consume va a disminuir las enormes pérdidas de electricidad debidas a los largos transportes, y hará posible cubrir mediante el calor residual las necesidades de calor y también de climatización. Esto representa una enorme ganancia de eficacia del sistema eléctrico, que va a pasar de un pobre rendimiento de apenas un 30% hoy, al 50% o incluso aún más.

Esta estrategia ya se establece en el nuevo Plan «Energía» de la ciudad de Londres, que contempla una reducción de los gases de efecto invernadero del 65% de aquí al 2025, produciendo de manera descentralizada concretamente el 25% de su energía. Esta «descentralización» es el fruto de dos revoluciones: la miniaturización de las turbinas de gas actuales (de las pilas de combustibles de hidrógeno del mañana), y las proyecciones en las tecnologías de la comunicación. Los *smart grids* (redes eléctricas «inteligentes»), una especie de «Internet de la energía», van a poner en comunicación millares de centrales descentralizadas y sustituir las antiguas gruesas centrales de carbón y nucleares, con un rendimiento que será dos veces mayor.



Las nuevas proyecciones en las tecnologías de la comunicación y su integración en las redes de transporte y distribución, también van a facilitar la integración de las fuentes de energías intermitentes, como la energía eólica o la solar. A la vez, este nuevo «Internet de la energía» permitirá una gran integración de unas producciones de electricidad tan distintas y variables como la eólica y la solar. Asimismo, la combinará con posibilidades de la gestión de la demanda, por la conexión de millares de aparatos domésticos como los frigoríficos, cuyo funcionamiento se integrará en la gestión de las puntas diarias.

Nos amenaza la hegemonía de las grandes centrales de carbón y nucleares en la electricidad en Europa, y con ella la hegemonía de los oligopolios que construyeron a sus imperios sobre estas fuentes. Será necesario garantizar que estos mismos oligopolios no puedan utilizar su influencia en las redes de electricidad y gas para impedir este cambio tecnológico y económico. Por esa razón, la Comisión Europea debe sin falta aprovechar la III Directiva Europea sobre el Mercado de la Electricidad y el Gas, para garantizar la neutralidad de las infraestructuras a través de la separación de propiedad entre las redes y la producción, tanto en las redes de electricidad como de gas. Además, deben reforzarse la competencia y la independencia de los reguladores.

## 9. La eficiencia, una prioridad

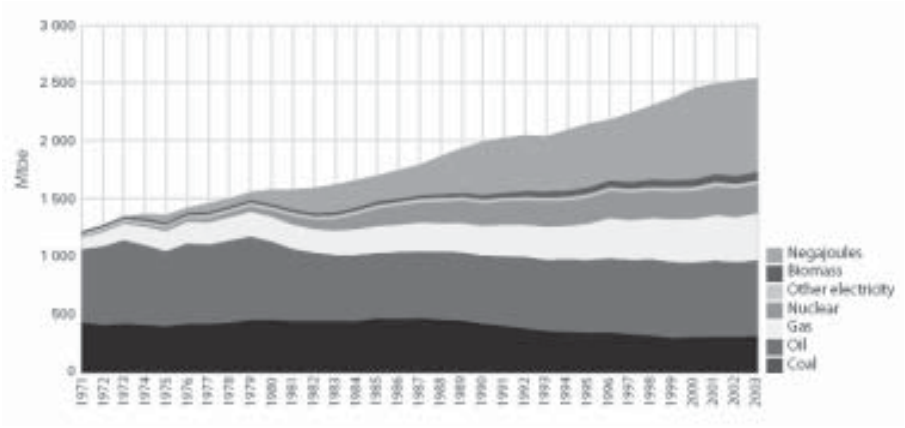
Aunque las energías descentralizadas y renovables tienen una formidable proyección, es necesario sin embargo darse cuenta de que trabajar sobre la oferta (la producción de energía) no es más que una parte del esfuerzo a realizar. Será necesario también redoblar los mecanismos para evitar el derroche de energía, en particular de electricidad. En efecto, la eficiencia es una gran «fuente de energía» (véase Gráfico 3).

La Unión Europea podría así «hacer su revolución energética», en unos 7 u 8, años sustituyendo a sus centenares de millones de aparatos domésticos, de ofimática y sus motores eléctricos, aún hoy muy consumidores de energía en conjunto, por aparatos más sofisticados. Para ello, la Unión Europea debería combinar de manera juiciosa una serie de instrumentos legislativos existentes o por crear, como establecer normas mínimas sobre una quincena de productos consumidores de energía, utilizando la Directiva sobre la ecoconcepción adoptada en 2005.

Es necesario también poner al día las normas técnicas sobre el etiquetado de estos mismos productos de consumo. A iniciativa de Gordon Brown, los 27 discuten actualmente acerca de la introducción de una fiscalidad incitativa (IVA reducido) sobre los productos eficientes en consumo de energía. Además, los contratos públicos verdes pueden hacer despegar el mercado para los productos y estrategias enérgicamente eficientes, gracias al efecto masa del poder de compra de las administraciones y autoridades.



**Gráfico 3.**
**Evolución de la demanda de energía primaria y de los «negajulios» (UE-25)**




Fuente: Enerdata (cálculos a partir de Eurostat). «Negajulios»: Ahorro energético calculado en base a la intensidad energética de 1971.

Dicha política no sólo permitirá contener el crecimiento de la demanda en electricidad, sino que permitirá también a los industriales europeos líderes en este sector, como Philips y Electrolux, colocarse a la vanguardia tecnológica de la domótica a nivel internacional.

Una verdadera política de competencia en el sector de electricidad y gas, una política ambiciosa sobre las energías renovables y las energías descentralizadas y una fuerte política sobre la demanda, serán bases sólidas para el sector de la electricidad en Europa. Pero, ¡atención! No será necesario limitarse a estos esfuerzos, ya que la electricidad sólo representa 20 al 25% de la energía final en nuestras economías.

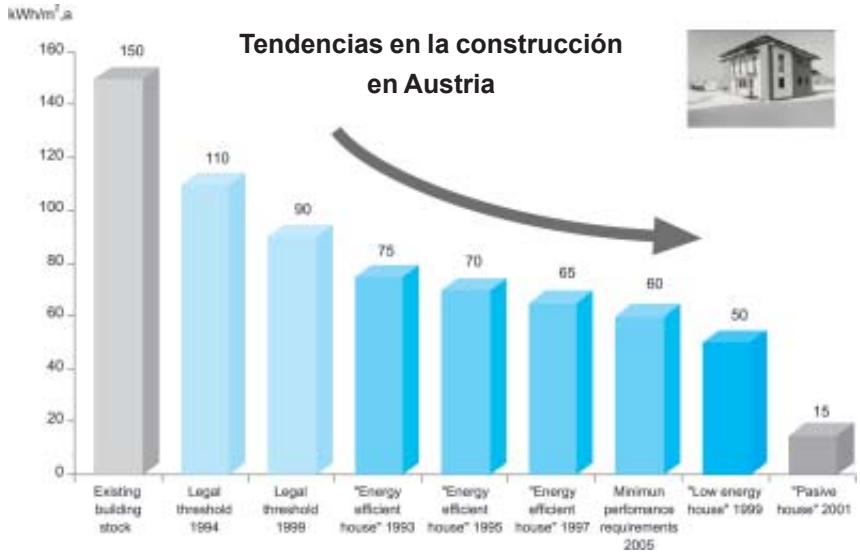
## 10. Un sector clave: el edificio

En Europa, el 40% de la energía se consume en los edificios, y una Política Energética digna de este nombre debe obviamente hacer frente a esta cuestión. Simplemente porque su impacto en el Cambio Climático, y también sobre la seguridad, es crucial. ¿Somos conscientes de que un 75% del gas ruso consumido en la UE sirve a la calefacción de edificios mal aislados, sobre todo en Europa Central? ¡Si se modernizaran estos edificios, y con ello se combinara la modernización de las redes de calor que existen en muchas ciudades y se promoviera el uso de la biomasa para abastecer estas redes de calor, se podría disminuir en más del 40% nuestra dependencia al gas ruso!

Los edificios del sector terciario, en particular, son a menudo un sinsentido energético: el alumbrado y la ofimática ineficientes y las fachadas de cristal orientadas al sur producen tal calor interno que induce una enorme necesidad de climatización, sobre todo en verano. Y ésta implica, a su vez, reforzar las redes de electricidad y aumentar las capacidades de producción, para hacer frente a esta nueva demanda estacional. Lo anterior demuestra que la concepción de los edificios y los aparatos que se emplean tienen un impacto importante en todo el sistema energético. Y la paradoja es que una mejora en este sector es muy factible.

Es cierto que construir genera costes enormes. Es necesario, pues, construir mejor. En los nuevos edificios los progresos son considerables. En algunas partes de Austria se ha pasado, en tan solo diez años, de necesidades de 150 a 15 kw/m$^2$ (véase Gráfico 4). El concepto de estas casas hiperaisladas (llamadas «pasivas»), que utilizan las radiaciones solares en invierno, primavera y otoño pero las rechazan en verano, y que se equipan con ventilaciones automáticas para recuperar el calor, son una realidad al norte de Europa. Es necesario ahora que penetren el sur, donde su impacto será mayor, y en particular para reducir la explosión de las necesidades de climatización a causa de una arquitectura no adaptada.

**Gráfico 4. Estimular el progreso técnico en los edificios**




Fuente: O.Ö.Energiesparverband (http://www.esv.or.at)

Pero el impacto más importante se derivará de la modernización de la edificación existente. Modernizar ésta no sólo va a reducir la factura energética, sino que constituye también un enorme yacimiento de empleos. Eso va también a mejorar nuestra balanza comercial, redirigiendo los gastos para el petróleo y el gas hacia inversiones en Europa. Además de la formación de personal competente, será necesario solucionar la cuestión de la prefinanciación de estas medidas. Es también necesaria una mejor interacción entre los bancos públicos, como el Banco Europeo de Inversiones, y los bancos privados. Vista la urgencia del problema del efecto invernadero, principalmente, es de capital importancia entender que no podemos contentarnos con pequeñas mejoras en la eficiencia energética de los edificios.

En efecto, los ciclos de renovación de los edificios duran por término medio de 25 a 30 años, lo que corresponde a la duración media de una generación que se instala en un nuevo alojamiento. Por lo tanto, si nos limitamos a mejorar la eficiencia energética de los edificios solamente un 20 ó un 30%, bloqueamos toda perspectiva de mejora suplementaria en unos 25 años. Ahora bien, ¡éstas serán indispensables! Debemos, pues, ser mucho más voluntaristas, y contemplar inmediatamente mejoras del consumo de energía sobre la deificación existente de un 60 a un 80%. Por otra parte, los sistemas de planificación en 3D y la prefabricación de una parte de los elementos requeridos para la renovación de las fachadas y techos, van a permitir ganancias de tiempo e inversión que el carácter muy artesanal de las renovaciones actuales no prevé.

La reducción de las necesidades de calor y frío va a realizarse al mismo tiempo que una fuerte implantación de las energías renovables. El «Decreto Solar» de Barcelona, y la nueva Ley española que obliga a las futuras construcciones a integrar las energías renovables desde la concepción de los edificios, servirán de ejemplo a otros países y, a nivel europeo, para garantizar una implantación del 20 al 25% de fuentes de energía renovables en los edificios de aquí a 2020.

## 11. El «gran olvidado»

Curiosamente, el sector del transporte es el «gran olvidado» de la Política Energética Europea. No se propone nada o casi nada sobre el transporte, a pesar de que éste representa un 30% de la energía en Europa y de que la dependencia que es extrema, ya que el sector está supeditado al petróleo en un 95%. Las crisis petroleras anteriores pusieron de manifiesto que la sustitución del petróleo es muy difícil en el sector del transporte, y no puede efectuarse sino en décadas. Ahora bien, el pico petrolífero podría tener lugar hacia 2020-2025 (y aún, es una visión muy optimista). Esta actitud, consistente en ignorar el sector del transporte en la Política Energética, es pues irresponsable, tanto porque no permite anticipar el final del petróleo, como porque las emisiones de $CO_2$ del sector del transporte continúan aumentando mucho.

Para ocultar su falta de entusiasmo para actuar a fondo sobre las Políticas de Transporte, la Comisión Europea y los dirigentes de la Unión avanzaron, en la Cumbre de marzo de 2007, una «política ambiciosa», con una proporción obligatoria del 10% de biocarburantes en los combustibles en 2020. Pero esta decisión no ha sido, como vamos a verlo, muy meditada.



## 12. ¡Atención a los biocarburantes!

Esta medida crea la peligrosa ilusión de que estaríamos en condiciones de reducir sustancialmente nuestra dependencia del petróleo sin cambiar a fondo las orientaciones de las Políticas de Transporte en Europa -que actualmente apuestan, sobre todo, por los métodos más consumidores en energía, como el coche individual, el camión y el avión-. Las proyecciones de la Comisión Europea ponen de manifiesto que los biocarburantes no estarán en condiciones de sustituir más que entre un 10 y un 15% del petróleo para 2030, si seguimos con la tríada coche-camión-avión. Europa no se anticipa en absoluto, por tanto, a las crisis petroleras que llegarán.

Además, la decisión del Consejo Europeo sobre los biocarburantes ignora ampliamente el conflicto con la producción agroalimentaria, que puede tener consecuencias dramáticas sobre

los precios de los productos alimenticios y el suministro de comida de los países en vías de desarrollo -la edición de mayo/junio de 2007 de la prestigiosa revista *Foreign Affairs* se llevaba por título «Biofuels could starve the poor»-. Además, desvía la biomasa disponible en Europa hacia su utilización menos eficiente, tanto enérgicamente como en lo que a reducciones de $CO_2$ se refiere. Con respecto a esta última problemática, la norma debe examinar los rendimientos energéticos de la conversión de la biomasa con relación a lo que va a sustituir. Así pues, produciendo electricidad se ahorran, con la misma cantidad de biomasa, entre 800 y 1.200 gr de $CO_2$, ya que con la producción de la biomasa se sustituye la electricidad obtenida a partir de carbón. En cambio, producir biocarburante sustituye al diesel (180g de $CO_2$) o a la gasolina (230 g de $CO_2$). Ganaríamos, pues, un factor de entre 3 y 5 si se orienta el potencial de la biomasa en Europa hacia la producción de electricidad y calor. Además, algunas biomasas tienen rendimientos más elevados. Así pues, la caña de azúcar tiene un rendimiento entre 5 y 6 veces superior al de la remolacha azucarera, a causa de la utilización de la paja en el proceso de fabricación. Algunas plantas tienen, por otro lado, mejores rendimientos por hectárea que otras: el de la colza es superior al de la remolacha.

La actual carrera por invertir en la producción de etanol a partir de cereales o remolachas es, pues, una política ilusoria. Sólo servirá para satisfacer tres fines, en detrimento de muchos otros: favorecer la economía de la Política Agrícola Común; dar una salida al azúcar europeo; y, finalmente, ocultar la responsabilidad del sector del automóvil. Sólo una visión integral del sector permitirá optimizar los resultados del futuro Plan de Acción Europeo para la Biomasa. Así, debe ir más allá y no concentrarse únicamente sobre la oferta. Un objetivo del 10% de biocarburantes no tiene ningún interés, si al mismo tiempo no trabajamos en la Política de Transportes.



## 13. Aumentar la eficacia del transporte

Debemos aumentar la eficacia del sistema de transporte de personas y mercancías. Más del 70% de los europeos viven en grandes ciudades, cada vez más bloqueadas y contaminadas. El reto para éstas es transformar su concepción de la movilidad, dando, obviamente, menos cabida al coche. Algunas ciudades se comprometen con determinación en este sentido, lo que es alentador. En Copenhague, un 40% de todos los desplazamientos se hacen hoy en bicicleta, ya que la ciudad ha hecho seguros los carriles bici. En Londres, con la decisión de su alcalde, Ken Livingstone, de establecer un peaje para entrar en ciudad y refinanciar los transportes públicos con el dinero recogido, acaba de crearse un modelo de éxito.

Por otra parte, y con respecto a los cocheses necesario aumentar su rendimiento para hacer bajar su consumo, así como sus emisiones. Es ahora cuando se están concibiendo los coches que utilizaremos en 2020; de ahí la importancia crucial del debate abierto acerca de la legislación comunitaria sobre el consumo medio de los coches. La Unión Europea deberá fijar un objetivo de emisiones de aproximadamente entre 70 y 80 g de $CO_2$/km, con el fin de forzar a los

fabricantes de coches a integrar esta cuestión en la concepción de la próxima generación de automóviles. Necesitamos coches más pequeños en ciudad y con motores más adaptados. La introducción de normas estrictas va a acelerar de este modo la implantación en el mercado de la tecnología de los motores híbridos desarrollada en Japón; tecnología que supondrá el puente entre los coches de ayer, que funcionan con petróleo, hacia los coches eléctricos.

## 14. Aberraciones

Pero no sólo será necesario mejorar el rendimiento del coche individual. Habrá también que desarrollar un medio eficaz, como un TAV (tren de alta velocidad) europeo, para desplazarse entre las grandes metrópolis de la Unión. En Japón, para ir a una ciudad a 500 km se toma el tren, no el coche ni el avión. Desde que existe el Eurostar hay muchos menos vuelos entre Londres y Bruselas o París, lo que prueba que pueden crearse verdaderas alternativas, sin afectar por ello a la movilidad europea. Pero, por el momento, aún hay demasiada distorsión de la competencia en favor del avión con relación al tren: el queroseno no es objeto de ningún impuesto, en tanto que el sector de la aviación contamina mucho más que los otros modos de transporte.

Y con respecto al transporte de mercancías, la Euroviñeta, adoptada por el Consejo de Ministros de la Unión en 2006, y que debía gravar los camiones para reinvertir en el ferrocarril, ¡es una aberración! Aunque se va a introducir progresivamente en la Unión, se limitó a un nivel insuficiente. Mientras que Suiza consiguió redirigir las mercancías de la carretera hacia el ferrocarril, multiplicando por tres la cuantía del peaje para los camiones, el hecho de que el peaje europeo prohíba a los Estados miembros elevar significativamente los impuestos que los camiones deben pagar, hace que en realidad sea un instrumento sin un verdadero alcance.



Otro ejemplo que muestra hasta qué punto la dimensión del clima no se integra en las decisiones cotidianas en materia de transporte, es que una semana después de la adopción del «Paquete Energético» de la Comisión Europea, en el cual se proponía ahorrar entre un 20 y un 30% de las emisiones de $CO_2$ de aquí a 2020, la UE y los Estados Unidos firmaban un acuerdo sobre el «cielo abierto». Éste va a hacer pasar los vuelos intercontinentales de los actuales 50 millones a 70 millones de aquí a 2020. ¡No puede decirse que nuestra Política Climática esté realmente integrada ni que la actuación europea sea coherente!

## 15. El papel esencial de las ciudades

Además de las acciones en materia de transporte público, debemos también reconsiderar la ordenación del territorio, de tal modo que cada vez más los europeos vivan allí donde trabajan. Eso implica densificar las ciudades y hacerlas más habitables y más agradables para vivir,

reduciendo drásticamente la presencia del automóvil. Debemos establecer programas de actuación a largo plazo para hacer de las áreas metropolitanas europeas ciudades sostenibles, donde se dé la prioridad absoluta a los peatones, a los ciclistas y a los transportes públicos. Eso permitirá también convencer a un número creciente de personas a volver de nuevo a vivir en la ciudad, cerca de los lugares de trabajo.

Las grandes ciudades europeas deben aliarse y la Unión Europea reducir el peso del transporte por carretera. Cerca del 80% de los europeos vive en áreas metropolitanas, y cerca del 80% de los desplazamientos por carretera se efectúan en ciudad o en dirección a las ciudades y áreas metropolitanas. Esto genera una enorme masa de emisiones de gas de efecto invernadero. Para darse cuenta, basta con recordar que la aglomeración de Londres es responsable de la misma cantidad de emisiones de gas de efecto invernadero que ¡el conjunto de Portugal! Por supuesto, no todo es supuesto imputable a los transportes, pero tienen un peso importante.

Las ciudades deben invertir también en las redes de calefacción y las fuentes renovables descentralizadas. Tienen igualmente un papel primordial en la toma de conciencia de los ciudadanos, en cuanto a las medidas necesarias de eficiencia energética. Por último, el compromiso de las ciudades (véase más arriba el caso de Newcastle) puede atenuar la falta de poder de los ciudadanos ante el mercado liberalizado.

Por todo ello, es urgente prever una verdadera alianza estratégica entre las autoridades europeas y las grandes ciudades. La Unión Europea no podrá afrontar los retos energéticos sin las ciudades. Y las ciudades no sabrán evolucionar eficazmente hacia una reducción de la demanda energética y sus emisiones contaminantes, sin un marco legislativo europeo que favorezca el cambio hacia las energías blandas.



## 16. No hay receta mágica

Una transición rápida de los modos de producción y consumo ineficaces y peligrosos para el planeta, hacia sistemas de transporte y energía con mejores rendimientos energéticos y menos riesgos para las generaciones futuras, sólo será posible por medio de la innovación.

Actualmente, se habla sobre todo de innovación tecnológica, al tiempo que se espera que un golpe de varita mágica vaya a hacernos a salir de la crisis. Ahora bien, hay que rendirse a la evidencia de que las soluciones milagro propuestas por los grandes oligopolios de la energía no se sostienen. Los Verdes están moral y técnicamente contra la energía nuclear. Y aunque la fusión nuclear pasara un día a ser comercialmente rentable, no producirá un sólo kilovatio hora antes de 2050. La cuarta generación de reactores nucleares -los supergeneradores de plutonio- no estará tampoco comercialmente disponible antes de 2035. E incluso la idea de la captación y el almacenamiento del carbono no llegará a tiempo para garantizar la renovación del parque de

producción europeo de electricidad, que deberá hacerse antes de 2020. Será entonces demasiado tarde para salvar nuestro clima. En efecto, todos los científicos nos dicen que sólo disponemos de un margen de 10 a 12 años para estabilizar el clima mundial, y limitar a 2°C la subida media de las temperaturas planetarias de aquí a finales de este siglo.

Hoy es, por tanto, más realista trabajar para la implantación masiva de las mejores tecnologías disponibles. Sabemos construir casas de bajo consumo, pero éstas ni siquiera representan un 1% de las nuevas construcciones en Europa. Tenemos refrigeradores, ordenadores, motores eléctricos mucho más eficientes, pero no llegan a penetrar en los mercados de masas. Es, pues, en nuestra organización (normas, mercados, fiscalidad, formación, planificación urbana…) en lo que Europa deberá innovar mucho más.

A este respecto, el Plan de Acción Tecnológico Europeo para la Energía, que se adoptará en el Consejo Europeo de primavera en 2008, será determinante para trabajar sobre las grandes orientaciones futuras de I+D en materia de energía. Todo el mundo se posiciona para tener su parte de la tarta, pero un reparto de las migajas está condenado al fracaso.

En otros términos, aquí tampoco no debemos partir de la oferta (qué energías favorecer y cómo), sino de la demanda (de qué energía se tendrá necesidad, dónde y cómo obtenerla). El concepto de servicio energético debe ser en el centro de la reflexión, ya que es, a fin de cuentas, la consecuencia directa de nuestra opción de sociedad. Reflexionar sobre la manera de calentarse, iluminarse y desplazarse ofrece muchas más opciones que aceptar sin discutir y adaptarse mal que bien al sistema energético tal como es hoy día. La única cosa sobre la que tenemos medios para actuar rápidamente para tener un cierto confort es sobre la cantidad de servicios energéticos. Puede que algún día no tengamos fresas en invierno, pero: ¿tenemos realmente esta necesidad, si basta con esperar algunos meses?



## 17. Redefinir los roles

El problema de la Política Energética es que, hasta ahora, los Estados sólo intervienen en caso de escasez, mientras que dejan hacer a los mercados en lo relativo a reducción de los precios. Ahora bien, hoy ya no es posible este enfoque binario, después de un período de completo descuido que ha conducido al caos actual. Hace falta una nueva definición de los roles de cada uno: Estado, reguladores y sector privado. Debemos retomar de nuevo el control de la situación, sin por ello volver al punto anterior a la liberalización, donde los monopolios eran la norma.

El papel del Estado debe ser el de fijar el marco reglamentario a través de una legislación adaptada. Ésta establecerá las normas de eficiencia energética, y unos objetivos claros para las fuentes de energía renovables y la cogeneración, así como para el desarrollo de las infraestructuras. El problema del mercado liberalizado sobre este tema es que el sector privado razona a corto

plazo, mientras que las infraestructuras requieren un enfoque a largo plazo. Las infraestructuras, pues, deben hacerse neutras con respecto a los productores de electricidad y al sector del gas, con el fin de crear una verdadera plataforma neutra de competencia.

Este nuevo enfoque requiere un compromiso fuerte y un planteamiento europeo. Por el momento, los responsables en la materia son muy chauvinistas, y desconfían del capital privado de los otros países para administrar las infraestructuras importantes. En las últimas operaciones de fusión en el sector energético en España o Francia se pudo observar cómo el clima no es propicio a la apertura a otros países.

El papel de los reguladores debería ser el de gestionar el día a día del sistema, en una especie de «regulación de lo concreto», pero sin por ello sufrir ninguna presión del poder político. En otros términos, la independencia total de los reguladores debe ser la norma. Dista hoy mucho de ser el caso, en particular, en la Península Ibérica.

El sector privado, por su parte, tiene una ventaja innegable: sabe adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones. Es pues capaz de generar más innovación en el sector energético que los monopolios del Estado. A condición, no obstante, de que las autoridades públicas definan un marco claro y a largo plazo sobre las grandes orientaciones.

Las futuras directivas europeas sobre la liberalización, cuyos proyectos se revelarán en otoño, deberán así reforzar un regulación autónoma; una separación de los intereses de la producción/suministro y las actividades de red, a través de un *unbundling* patrimonial; y establecer, finalmente, un marco regulatorio del mercado que integre legislaciones sobre el ETS, las fuentes renovables y la eficiencia energética de acuerdo con las exigencias medioambientales.



## 18. Hacia un nuevo modelo energético

Los progresos de las tecnologías de la información y la comunicación a las puertas del siglo XXI, combinados con los de la miniaturización de las tecnologías, nos abren apasionantes perspectivas para el futuro del ahorro energético. Tal y como ocurre con la descentralización operada en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (teléfonos móviles, ordenadores portátiles, Internet), podemos imaginar perfectamente que dicho fenómeno pueda tener lugar en materia de producción, distribución y consumo de energía. En la actualidad, tenemos los medios para superar las grandes estructuras de las centrales eléctricas, controladas por oligopolios. Además, su arquitectura centralizada conduce a una interferencia inherente en las decisiones democráticas, al contrario de lo que haría una descentralización de los medios de producción de energía.

Para acelerar esta transición tecnológica a nivel europeo, más de 420 europarlamentarios ratificaron el 21 de mayo de 2007 una Declaración en este sentido.

## 19. Estrategia de urgencia

Parece casi una trivialidad decirlo, pero la urgencia de actuar para reducir radicalmente nuestras emisiones de gas de efecto invernadero es extrema. Al menos por dos razones. La primera, los científicos son claramente más alarmistas sobre la evolución del clima que hace cinco o diez años. En segundo lugar, hemos perdido el impulso de la Cumbre Mundial de Río. En los años 90 se hicieron muchas buenas declaraciones, pero la conjugación de la acción de los grupos de presión de las energías fósiles y la reducción de los precios del petróleo tuvo como consecuencia que no se establecieran las medidas preconizadas por los Verdes, las asociaciones de protección del medio ambiente y numerosos expertos. Hemos perdido 15 preciosos años.

Pero, lo que es más importante, debemos tomar buena conciencia de que el problema del Cambio Climático es el síntoma de una crisis más amplia, de un modo de producción basado en el derroche de los recursos. Nuestro mundo se construyó sobre la base del modo de vida de una clase media de 1.200 millones de personas que viven en la tríada Estados Unidos, Europa y Japón. Mientras que su excesivo consumo y su modo de producción ineficiente en la gestión de los recursos, ha puesto los ecosistemas en peligro de ahora en adelante, su extensión a los habitantes de los países emergentes implicará una presión enorme sobre los recursos, y representará una amenaza colosal de colapso de los grandes sistemas ecológicos. En este sentido, el ejemplo de la sobreexplotación de las reservas de pescado es clarificador. Ésta es consecuencia directa de la adopción por parte de China y de la India, países en los que se seguía ampliamente un régimen alimentario vegetariano, de los métodos de consumo de alimentos de las clases medias europea y americana. En general, asistimos a una quiebra de nuestros sistemas, que no tienen en cuenta el carácter limitado de los recursos de los que disponemos.



Ante esta evolución, la responsabilidad histórica de Europa es crear un nuevo modelo económico que combine una alta calidad de vida con el mantenimiento de una impronta ecológica, que no se sobrepasen las capacidades del planeta. Debemos garantizar la equidad inter e intrageneracional más que en cualquier otra parte del mundo. Eso significa no vivir a costa de otras partes del planeta y de las generaciones futuras.

Sólo la Unión Europea representa una masa crítica suficiente para llevar a cabo este nuevo modelo, y tener peso en las negociaciones internacionales para lograr un verdadero control global emisiones de gas de efecto invernadero. Dispone del tamaño económico suficiente y de una población que es, con mucho, la más sensible a las grandes cuestiones ecológicas que se plantean en el siglo XXI. Puede también establecer una verdadera sinergia entre todas las

cabezas pensantes presentes en su territorio, y tiene los medios para dotarse de los instrumentos normativos necesarios; por ejemplo, para una reducción del consumo de energías fósiles y el desarrollo de las fuentes de energía renovables.

## 20. Convencer

Pero, además de su especialización tecnológica y política, Europa tiene que desplegar una habilidad de nuevo cuño: la generalización de un cambio en los modos de vida. Las prácticas de Desarrollo Sostenible no pueden ya limitarse a una pequeña franja concienciada de la población. Se trata de llegar a un cambio en masa. Eso requiere inversiones considerables, en particular para conocer los comportamientos del público, sus expectativas y los medios para modificar los comportamientos de los consumidores. Carecemos de una especialización adecuada en el sector de la edificación, por ejemplo, para hacer evolucionar a profesionales como arquitectos o agentes inmobiliarios hacia un mejor resultado energético.

Deberemos actuar simultáneamente a nivel europeo para establecer las normas de consumo, a nivel nacional para establecer agencias especializadas en la mercadotecnia social, bien adaptadas a los distintos mercados nacionales y, finalmente, a nivel local para crear infraestructuras adaptadas, ya se trate de barrios sostenibles o de carriles para bicicletas. Pero la estigmatización del coche no sirve a nada si no se crea un contexto en el cual la gente puede utilizar más fácilmente los transportes públicos. Esta clase de mensajes impide la renovación de las tecnologías. A la inversa, no es necesario esperarlo todo de la modernización tecnológica. Necesitamos marcos políticos integrados (normas, ecofiscalidad, infraestructuras) para permitir a los individuos, a las empresas y a las comunidades evolucionar.



## 21. De la Geopolítica a la Política de la Biosfera

Jeremy Rifkin, reconocido futurólogo norteamericano, escribió recientemente en un artículo que Europa deberá ser también la primera gran entidad económica en dotarse de una nueva política de Asuntos Exteriores sobre las cuestiones de energía. Los cambios de modelo descritos deberán también reflejarse en las decisiones de la alta diplomacia energética.

Continuar una política de oferta energética a escala mundial (acceso a las fuentes de energía) es una peligrosa ilusión. Los recursos energéticos -petróleo, gas e incluso el carbón y la energía nuclear-, son demasiado limitados como para garantizar una distribución pacífica y equitativa, y los riesgos en que se incurre para el planeta y la civilización son demasiado peligrosos, tanto por la cuestión del clima como por la cuestión del riesgo nuclear. El capítulo de Política Exterior de la Energía, recientemente puesto en marcha por la Comisión Europea, es en este

sentido un señuelo. Se hace creer a los ciudadanos que se puede actuar de manera significativa iniciando diálogos con los productores de energía; pero es ilusorio, ya que los precios del gas y el petróleo se determinan fuera de la UE.

En cambio, la UE tiene una palanca mucho más importante sobre la demanda de energía que sobre la oferta. Actuar sobre la demanda, por ejemplo, al invertir en un gran programa europeo de modernización de la edificación europea, es disminuir el consumo de gas ruso y crear una mejor relación de fuerza con el régimen ruso. Ayudar a Ucrania a poner en marcha un programa similar de gran envergadura, cuya dependencia gasística se debe sobre todo a que disponen de edificios muy ineficaces, sería también el mejor medio de ayudarle a liberarse de la tutela rusa. Imponer normas para el consumo de los coches en Europa es mucho más eficaz que los debates con la OPEP, que en cualquier caso sólo pueden influir marginalmente sobre los precios mundiales del petróleo. Desarrollar las energías renovables y ponerlas a disposición de los países emergentes es una estrategia más eficaz que luchar militarmente con estos países por los últimos recursos. Seguir en el Proceso de Kioto y crear una arquitectura diplomática para permitir el flujo de las tecnologías e inversiones, es más eficaz que un nuevo proteccionismo «energético».

La actual regla de la geopolítica de la energía es que, en un modelo energético ineficiente, sólo ganan los que tienen los recursos -y, seguidamente, los que tienen menos escrúpulos para intervenir militarmente para asegurárselos-. Esta estrategia no puede ser la de Europa. Europa deberá tomar otro camino: el de un ahorro de energía más eficiente y de una economía basada en las energías y recursos renovables. En una economía mundializada, el desarrollo de una tecnología se extiende rápidamente a todos los mercados. Por lo que el ejemplo de Europa se extenderá rápidamente por todo el mundo. Cambiar de modelo energético es una estrategia ganadora -para la economía europea y para el planeta-.

# Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social

# LA UNIÓN EUROPEA ENTRE AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN

*Adrian Severin* *

## 1. Después de 50 años: la Declaración de Berlín o la luz sin túnel

El 25 de marzo de 2007 los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reunieron en Berlín para celebrar el Quincuagésimo Aniversario del Tratado de Roma. En dicha ocasión firmaron una Declaración enfatizando el glorioso pasado de la Unión y mostrando confianza en su prometedor futuro. Se comprometieron a dotar a la Unión de unas nuevas bases políticas e institucionales antes de 2009.

Los participantes en la Cumbre expresaron una amplia satisfacción por su capacidad de ponerse de acuerdo sobre un documento de este tipo que, según su opinión, supone una clara prueba de que existe la necesaria voluntad política para adaptar la UE a la realidad y a los desafíos contemporáneos, en consonancia con las demandas y aspiraciones de los ciudadanos europeos. En otras palabras, hay una luz al final del túnel.

En la otra orilla del océano Atlántico, numerosos analistas políticos estadounidenses, por el contrario, afirmaron que de hecho la Cumbre mostró poca comprensión sobre los deseos, miedos y expectativas de los ciudadanos europeos. Preparando el terreno para una reforma institucional que no va ser sometida de nuevo a la aprobación popular, dicha Cumbre supuestamente puso en evidencia que la Unión se ha convertido en un «imperio» que compensa su falta de capacidad para solucionar sus problemas internos con una ampliación infinita sin ningún sentido. Como los imperios no pueden ser democráticos, la UE no tiene futuro democrático, concluyeron dichos observadores.

En efecto, uno tiene que admitir que la Declaración de Berlín no sólo supone un certificado de nacimiento para una nueva esperanza europea, sino también un certificado de defunción de un esfuerzo mayor, la Constitución Europea. No se sabe aún el instrumento legal a través del cual la UE alcanzará su nueva fundación política y su nueva estructura institucional. Sin embargo, está bastante claro que el producto de la Convención Europea sobre el Futuro de Europa (esto es, el borrador de la Constitución Europea), no será nada más que una fuente de inspiración. Una minoría de 2 países que rechazaron la Constitución prevalece sobre una mayoría de 18 países que la aprobaron. Por lo tanto, todavía tiene que demostrarse que hay un túnel que lleva a la luz que representa la Declaración de Berlín.

* Eurodiputado.

## 2. La refundación de la UE

Lo que la Unión Europea necesita no es una reforma, sino una refundación. Los europeos están bastante satisfechos con su vida nacional pero tienen miedo a la Globalización. La felicidad y la satisfacción rara vez son incentivos para el cambio. Por el contrario, los temores y la insatisfacción dan siempre impulso para proyectos de futuro.

Un orden posnacional y una democracia transnacional deberían, por tanto, ofrecerse a los europeos a cambio de su lealtad a la UE. En este contexto, se debería hacer entender a los europeos que el orden nacional posiblemente no podría lidiar con los desafíos de la Globalización, en tanto que los fenómenos globales no podrían ignorarse por ni mantenerse al margen de la vida nacional.

Las dificultades de semejante nuevo comienzo deben verse en los malentendidos y los bloqueos que rodean la actual crisis europea. El problema del déficit democrático es de hecho el déficit de la oferta europea a los ciudadanos. Este déficit no se superará antes de que se defina la identidad cultural y geopolítica europea en un amplio debate público. Las instituciones europeas y su *modus operandi* deberían configurarse de tal modo que satisficieran las expectativas del pueblo, y asimismo le aclararan el vínculo entre sus vidas y el funcionamiento de estas instituciones.

El viejo «edificio» de la UE debe ser conservado y rehabilitado, pero al mismo tiempo debe ser modernizado, provisto de comodidades puestas al día y, lo más importante, habitado por verdaderos creyentes en una nueva religión, y no sólo por remodelados burócratas de una nueva liturgia. En caso contrario, se desmoronará tras convertirse en algo pueblerino, marginal e irrelevante.



## 3. El déficit democrático de la UE y la ampliación

La experiencia de la última ampliación muestra que el éxito de las próximas ampliaciones depende de su carácter democrático. Apenas se puede prever la adhesión de Turquía o de un gran país pravoeslavo (eslavo-ortodoxo) como Ucrania, o incluso de los más pequeños Estados albanos de los Balcanes occidentales, sin un apoyo popular, sin una consulta popular legalmente vinculante. Por lo tanto, solucionar el déficit democrático de la actual UE es de suma importancia para el desarrollo de su identidad cultural y geopolítica.

Hay una relación dialéctica entre ampliación e identidad. La ampliación no podría ni debería tener lugar sin una compatibilidad cultural y estratégica entre los antiguos Estados miembros y los nuevos. El proceso de preadhesión, así como la integración tras la adhesión, es precisamente un proceso de convergencia de estos nuevos miembros, en términos de identidad. En

estas transformaciones, armonizaciones y adaptaciones, todas las partes redefinen sus respectivas identidades. Así, los nuevos miembros tienen influencia sobre la identidad de los antiguos y, en última instancia, sobre la UE en su conjunto (una UE que alcance el Mar Negro a través de Rumanía y Bulgaria, o limitando directamente con Rusia a través de las Repúblicas Bálticas y Polonia, tiene un diferente horizonte geopolítico, diferentes prioridades políticas, diferentes desafíos políticos, diferentes medios y diferentes inclinaciones antropológicas que la UE anterior). El acervo comunitario es un acervo identitario. Mientras implementan el acervo comunitario en su específico contexto antropológico, los países candidatos y los nuevos Estados miembros modifican también el sentido de la identidad europea, ofreciendo nuevas oportunidades para el desarrollo de ese acervo. Esta nueva identidad se vuelve el fundamento de futuras ampliaciones. Los límites últimos de estos desarrollos estrechamente relacionados se deberían establecer a través de un debate democrático y con instrumentos democráticos.

Como el proceso de toma de decisiones está basado en última instancia en el voto popular, así como en el control de los organismos (europeos y nacionales) elegidos directa o indirectamente, las decisiones de la UE no pueden carecer de legitimidad democrática. Sin embargo, el déficit democrático radica en la falta de transparencia y responsabilidad que es consecuencia del hecho de que el diálogo civil, así como las negociaciones abiertas entre la sociedad civil y la elite política, fueron sustituidas por un incomprensible liderazgo ejercido por una oligarquía multipolar formada por la burocracia europea, las empresas transnacionales y los medios de comunicación comerciales. Los movimientos antiGlobalización, dentro de los cuales deben incluirse las tendencias antieuropeas y soberanistas, son indudablemente la expresión del miedo de la gente a que la cabina del avión europeo no tenga piloto, o que el avión europeo haya sido secuestrado por oligarcas terroristas. Habría que explicar al pueblo que un retorno a la vieja democracia nacional no es la solución. Se necesita urgentemente una democracia transfronteriza o transnacional, mientras al mismo tiempo debe modernizarse o incluso reinventarse la realmente obsoleta democracia nacional, de tal modo que se le permita enfrentarse a los retos de la emergente nación cosmopolita.



Así, la reforma interna de los mecanismos democráticos de la UE requiere una reforma interna de las democracias nacionales. La actual crisis de la democracia nacional explica en gran medida las dificultades de la UE para superar su déficit democrático.

## 4. El imperialismo democrático europeo

¿Es la ampliación de la UE una forma de neoimperialismo, como afirman muchos observadores estadounidenses (y no son los únicos)? ¿Es la profundización de la integración de la UE un modo de consolidar un emergente Imperio Europeo por medio de transferencias de competencias soberanas desde las capitales nacionales a Bruselas?

El concepto de imperialismo tiene una connotación negativa en el mundo de hoy. Debería rehabilitarse desde la perspectiva de un enfoque democrático europeo.

De hecho, cualquier imperio está basado en elementos constitutivos principales: la «renta imperial» (la transferencia de recursos desde la «periferia» al «centro»), y el «proyecto inclusivo universalista» (la oferta del «centro» de elevar a la «periferia» a sus niveles de prosperidad, seguridad y dignidad). Siempre que este tipo de acuerdo es alcanzado por el libre consenso de los implicados y con las garantías adecuadas, el enfoque imperial deja de ser negativo y políticamente incorrecto. Los europeos deberían ser invitados de forma transparente a construir juntos dicho imperio democrático.

Obviamente, un imperio requiere una política exterior, de seguridad y defensa común. El carácter democrático del Imperio Europeo será, sin embargo, la garantía de que el gasto en seguridad militar no será nuca, en un período demasiado largo de tiempo, mucho mayor que el gasto en seguridad no militar y desarrollo.

## 5. ¿Qué no dijo la Declaración de Berlín?

En la Cumbre de Berlín, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE no admitieron explícitamente que los Estados-nación que lideran dejaran de tener los recursos para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Las principales razones para esta escasez de recursos son dos: a) por un lado, las cada vez mayores disparidades entre los Estados miembros de la UE y, por otro, los cada vez más emprendedores actores de fuera de la UE; y b) las ya hoy bastante dramáticas, y potencialmente crecientes, disparidades socioeconómicas entre los diferentes Estados dentro de la Unión. Dado que una igualdad real entre las soberanías nacionales no podría alcanzarse a través del método intergubernamental, resulta necesario que más elementos de estas soberanías sean ejercidos conjuntamente con los instrumentos de una democracia transnacional. Desafortunadamente, la lógica de la retórica política nacional no enfatiza la necesidad de una democracia semejante.



Al mismo tiempo, los líderes europeos no reconocieron explícitamente en Berlín que la UE misma, en su formato actual, no tiene la capacidad de hacer el mejor uso de sus recursos para proporcionar a los ciudadanos europeos la seguridad personal, social, cultural y global que éstos desean. La falta de estructura política deja a la Unión Europea vulnerable frente a los egoísmos nacionales internos, y débil en su confrontación con los actores globales y desafíos externos. Desafortunadamente, el narcisismo europeo, unido al egoísmo nacional, actúa contra el adecuado enfoque transnacional.

Sin embargo, en Berlín se aceptó, aunque fuera implícitamente, que la UE debería ser política y coherente. La palabra que expresa de forma sintética estos dos conceptos es Constitución. En efecto, la UE necesita esa base constitucional que la transformaría en una unión de Estados y ciudadanos, libre para tomar decisiones dentro de su ámbito de competencias a través de un sistema de voto de doble mayoría, mayoría de Estados y mayoría de ciudadanos.

## 6. Los criterios de cohesión para una democracia sin *demos*

Los criterios de cohesión de la UE consisten en aquellas razones que podrían alentar la lealtad de los ciudadanos hacia las instituciones europeas. ¿Qué deberían proporcionar estas instituciones a los ciudadanos europeos para esperar a cambio su lealtad?

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero no era una unión de valores, sino una unión de temores, el miedo a la guerra y el miedo al hambre. Una entidad transétnica o transnacional se hizo atractiva, aceptable o incluso necesaria, una vez que quedó claro que la soberanía nacional absoluta, fuente de luchas internacionales y de egoísmos nacionales, es la receta para las guerras sin fin entre los Estados-nación.

Antes de la creación de la UE, el desmantelamiento de los imperios multinacionales, con su tejido social multicultural, se generó por los sentimientos de diversas comunidades etnoculturales de que el mensaje universalista de las instituciones políticas comunes ya no era convincente, y que las instituciones transnacionales no les ofrecían una verdadera seguridad.



Temiendo esas comunidades etnoculturales (nacionales) que el Estado transnacional no fuera capaz o no quisiera proporcionarles una auténtica seguridad social y económica, buscaron refugio en sus familias étnicas, asumiendo que éstas últimas estaban mejor situadas o tenían mejores razones para defenderles contra diversas amenazas.

Esto muestra la tendencia de los ciudadanos a compensar la falta de una auténtica seguridad existencial con la ilusión de una seguridad basada en una identidad cultural común. Ya es hora de reconocer que la ilusión no podría reemplazar para siempre a la realidad.

Toda la Historia de Europa nos muestra que los pueblos europeos siempre han buscado seguridad. Los medios para alcanzar dicho objetivo variaban de unas etapas históricas a otras. Se puede, por tanto, hoy afirmar que la cohesión de un *demos* europeo podría y debería construirse sobre el concepto de *Seguridad Común*: seguridad individual (personal), seguridad colectiva (social), seguridad cultural (nacional) y seguridad internacional (global).

La debilidad de los Estados nacionales y su falta de capacidad para afrontar los peligros, desafíos y oportunidades de la Globalización, para proporcionar seguridad a sus ciudadanos, aconsejarían que el principio y los mecanismos de la *solidaridad europea* fueran considerados como uno de los pilares principales de la UE.

Al mismo tiempo, la diversidad cultural en el seno de la UE haría recomendable que la *subsidiariedad europea* fuera su segundo pilar principal.

Además, otros dos aspectos deberían clarificarse: la solidaridad no debería querer decir ante todo redistribución europea, sino *contribución europea*, en tanto que la subsidiariedad no debería significar competición nacional, sino *delegación popular*.

## 7. Los desafíos de la Globalización y la ampliación de la UE

Para el éxito de futuras ampliaciones de la UE, será crucial que los europeos (es decir, los ciudadanos de los actuales Estados miembros) comprendan el contexto y la razón de incorporar nuevos países y sociedades. La ampliación no es una ambición ni un lujo. Es una necesidad impuesta por la obligación de regular desde una perspectiva europea y en el mejor interés europeo una triple realidad transnacional, formada por el mercado transnacional, el crimen transnacional y la pobreza transnacional (esto es, la inmigración de gente desesperadamente pobre proveniente de diferentes orígenes culturales).



La dinámica demográfica negativa europea, unida a los relativamente escasos recursos naturales europeos, sitúa a la UE en una débil posición defensiva en un contexto global. Por tanto, las ampliaciones, así como la admisión de oleadas migratorias desde fuera de Europa, son una necesidad. Tal necesidad impone, vale la pena repetirlo, algo más que una reforma interna de la UE. Impone una refundación de la UE.

La necesidad de una refundación de la UE es la consecuencia de la Globalización. La ampliación debería verse también como parte de esa refundación. La reforma institucional, incluidos los cambios en las competencias, equilibrios, instrumentos y sistema de toma de decisiones de las instituciones europeas, es su segunda dimensión. Por último, el tercer elemento básico de la refundación es el cambio de la relación a lo largo de la línea vertical formada por las comunidades locales y regionales, los Estados-nación y los mecanismos transnacionales democráticos europeos. Un programa de concienciación pública que pretenda clarificar a los europeos los fenómenos globales y su impacto en el orden europeo, al mismo tiempo posbipolar y poswestfaliano (es decir, posnacional), debería realizarse de forma audaz y completa. Este programa debería incluir la aceptación de la verdad que supone que tanto los Estados-nación y la Unión Europea han alcanzado los límites de sus desarrollos históricos, y su naturaleza y su *modus operandi* deberían ser debidamente reconsiderados.

## 8. Identidad europea y futuras ampliaciones

Es crucial, tanto para los miembros actuales (Estados y ciudadanos) de la UE como para los futuros países candidatos, entender la identidad de la entidad que van a formar juntos. Sin dicha comprensión, la ampliación no tiene sentido.

Para el éxito de una futura ampliación, la UE debería primero superar su actual crisis de identidad. Hablamos de identidad cultural (la base cultural de la ciudadanía europea) e identidad geopolítica (las fronteras de la UE).

Si la UE tiene que ser una unión de creyentes, debería quedar claro en qué deben creer. Teniendo presente la diversidad cultural en el interior de la UE (aún mayor por la inmigración desde fuera de sus fronteras), sólo podríamos concebir una unión laica que combine los derechos individuales con los colectivos de las comunidades culturales, todas las minorías iguales entre ellas, pero nunca iguales a ningún Estado-nación o a la Unión como tal. Esto requeriría una completa reconstrucción de la teoría de los derechos culturales e identitarios, de tal manera que hiciera frente a la realidad de la emergente nación cosmopolita europea. Entre otras medidas, dicha nueva teoría debería disociar los derechos culturales de los territoriales, y la identidad de los Estados de cualquier modelo u origen étnico o cultural. Los Estados deberían ser cívicos (y multiculturales); las culturas, transpolíticas y transideológicas; y la UE, políticamente cívica y culturalmente cosmopolita.

Por otro lado, antes de cualquier otra ampliación, la UE debería definir claramente sus fronteras. Tal definición debería perseguir la capacidad objetiva de la UE de combinar su agenda política global (la asunción de responsabilidades globales de acuerdo con sus ambiciones y metas globales) con sus realidades geográficas (recursos). Esto es lo que debería entenderse por reconciliación entre la Historia y Geografía europeas.

En consecuencia, se debería llegar a un acuerdo sobre los siguientes puntos: a) los países del oeste de los Balcanes, así como Moldavia (posiblemente sin la región separatista del Transdniéster), deberían convertirse en miembros de la UE, a corto o medio plazo; b) Turquía y Ucrania serían ya candidatos, pero deberían ser miembros a medio o largo plazo bajo la condición del cumplimiento de varios criterios de convergencia con la UE; y c) los países del sur del Cáucaso no son candidatos, pero la UE les debería ofrecer plena asistencia para la implementación de su propio modelo, con el propósito de establecer una «Commonwealth» caucasiana, neutral e independiente, con una asociación estratégica privilegiada con la UE.

## 9. La unión de Estados y ciudadanos y el referendo europeo

La UE no podría sobrevivir sin el apoyo directo de sus ciudadanos. La implicación de los ciudadanos europeos en la refundación de la UE es la única solución para que este proyecto despegue.

Por ahora, los ciudadanos europeos son rehenes, desde el punto de vista intelectual y político, de los líderes, políticas y propaganda de los Estados-nación. Deberían ser liberados mediante un amplio debate público y un programa de educación pública audaz y exhaustivo.

El proyecto de Constitución ha definido acertadamente la UE como una unión de Estados y ciudadanos. A pesar de ello, son los Estados los únicos que toman decisiones que conciernen a la UE. Por lo tanto, ya es hora de que los ciudadanos se impliquen concreta y directamente en la construcción de la UE. De este modo, debería organizarse una consulta paneuropea de referendo. En dicho procedimiento, todos los ciudadanos de todos los Estados miembros de la UE deberían ser invitados, al mismo tiempo, a dar respuesta a algunas preguntas claras y sencillas con respecto a la manera en que la Unión debería construirse, sus *modus operandi* y sus principales objetivos. Las opiniones expresadas deberían considerarse desde una perspectiva global europea. Los procedimientos nacionales (incluidos aquéllos para la ratificación de una Constitución Europea) deberían organizarse en paralelo y, llegado el caso, una Conferencia Intergubernamental (CIG) debería encontrar el modo de tender puentes entre las diferentes opciones de los ciudadanos y de los Estados, según el caso, posiblemente creando una Unión a varias velocidades.

Sin clarificar la base constitucional de la UE implicando a los ciudadanos europeos, se podría hacer peligrar el futuro.



## 10. Construir una sociedad civil europea

No podría imaginarse una Europa unida sin una sociedad civil (y política) europea. Esto requeriría la creación de empresas europeas, ONGs europeas y partidos políticos europeos.

Al mismo tiempo, se necesita un diálogo institucionalizado entre las instituciones políticas europeas y los agentes sociales europeos. En este contexto, debería concebirse un Foro Social Europeo de diálogo para la armonización del desarrollo económico y asistencia social. Se podrían también negociar convenios colectivos o la cuantía de un salario mínimo europeo.

El establecimiento de recursos financieros propios de la UE ayudaría en gran medida a crear una sociedad civil europea. Asimismo, se debería tener como prioridad el desarrollo de un Sistema Judicial Europeo accesible, capaz de defender los derechos específicos de los ciudadanos europeos.

Por último, la iniciativa legislativa ciudadana, junto con el derecho de vigilar o dirigir peticiones a las instituciones de la UE, aumentará la percepción de los ciudadanos de que existe un vínculo entre la actividad de estas instituciones y su vida, y de que la UE también versa sobre sus vidas.

## 11. Implicar a los ciudadanos de los países candidatos

El futuro de la UE podría estar mejor asegurado implicando a los ciudadanos de los futuros países candidatos en el proceso de ampliación. La experiencia de los nuevos miembros demuestra que los pueblos de estos Estados fueron desanimados por procedimientos que fueron aumentados de un modo burocrático, arrogante y unilateral por los funcionarios de la UE. Por eso, la participación en las elecciones europeas inmediatamente posteriores a la adhesión fue baja, y el entusiasmo por el proyecto europeo disminuyó rápidamente. La UE no puede permitirse más subir al tren grandes poblaciones afectadas de euro-apatía.

La ampliación debería ser un proyecto de los ciudadanos de los países candidatos, y no sólo un proyecto de los burócratas europeos y de las elites políticas locales. En este contexto, es crucial hacer que esos ciudadanos se sientan ellos mismos asociados a un proyecto común, y no que son admitidos en la Unión como un acto de caridad supervisado por exigentes inspectores extranjeros.



## 12. Conclusiones

Sin asociar tanto a los ciudadanos de los Estados miembros como a los de los Estados candidatos al proceso de ampliación de la UE, el futuro éxito de dicho proceso es más que dudoso.

Asimismo, sin el apoyo de los ciudadanos la profundización de la UE será imposible. Los ciudadanos europeos presionar políticamente a los que toman las decisiones nacionales e inspirar a los líderes europeos.

Con este telón de fondo, incluso si se abandona la Constitución Europea para sustituirla por un nuevo Tratado Europeo adoptado por una CIG sin las dudas de otros referendos nacionales, la nueva base política e institucional debe ser incluso más ambiciosa que el viejo texto constitucional. Con el apoyo popular, la UE ampliada y aún ampliable debería proporcionarse ella misma un «Tratado Constitucional Plus», transformando así un fracaso en un nuevo éxito, un rechazo en una nueva oportunidad.

# TURQUÍA EN LA ENCRUCIJADA.
# TURQUÍA: ENTRE EUROPA, EL LAICISMO Y EL ISLAM

*Joost Lagendijk* *

## 1. Tensiones en aumento

«¡Turquía es laica y seguirá siendo laica!» Éste era el mensaje de cientos de miles, quizá un millón de manifestantes, reunidos en Estambul en abril de 2007. Se agitaban banderas y las pancartas desplegadas rezaban textos como: «¡no queremos un imán en el palacio presidencial!». Y ésta era sólo una de una serie de las manifestaciones en masa que se dieron en ese período por toda Turquía.

La preocupación de los manifestantes fue causada por el aumento de la cuota de poder del partido en el Gobierno, el Partido de la Justicia y del Desarrollo (AKP). En el momento de la manifestación en Estambul, el nombramiento de Abdullah Gül, del AKP, como el candidato presidencial hace aflorar las inquietudes sobre el futuro del Estado laico.

La tensión ya se incrementaba a medida que el mandato del presidente Ahmet Necdet Sezer se acababa. Sezer había hecho siempre uso de su posición para hacer de contrapeso del Gobierno AKP, enviando docenas de leyes de vuelta al Parlamento para su revisión, y vetando centenares de nombramientos en la Administración del Estado. Algunas veces las maniobras de parálisis de Sezer sirvieron para bloquear la agenda secreta, supuestamente islamista, del AKP. Con la expiración del mandato de Sezer y una mayoría clara AKP en el Parlamento, muchos temieron que el laicismo perdiera a su principal protector.

El líder y el Primer Ministro Recep Tayyip Erdoðan, del AKP, intentaron quitar hierro al conflicto postulando a su moderado y eficiente Ministro de Asuntos Exteriores, Gül, para el puesto de Presidente.

Sin embargo, las fuerzas laicas se aliaron para frustrar los planes de Erdoðan. Diputados de la oposición boicotearon la primera ronda de las elecciones presidenciales no asistiendo a la sesión. Apelaron inmediatamente al Tribunal Constitucional para declarar inválida la votación, puesto que la Constitución estipulaba que dos tercios de los diputados debían estar presentes en la primera ronda. Dado que los diputados presentes no alcanzaban este *quórum*, no se debería permitir que el procedimiento de elección siguiera su curso. El Tribunal dictaminó finalmente en favor de la oposición, pero no hasta que los líderes del ejército intensificaran aún más la presión.

* Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Turquía.

Entrometiéndose en política de nuevo, el Ejército publicó una declaración, que se vio como una amenaza apenas disfrazada: «No debería olvidarse que las fuerzas armadas turcas son parte en este debate y son fiel defensoras del laicismo». El ejército «exhibiría abiertamente su posición y actitudes cuando fuera necesario». Unida a observaciones de desaprobación, e incluso de desprecio sobre la política islámica, la declaración abordaba claramente el peligro de una potencial presidencia del AKP. El desacuerdo entre el AKP y sus adversarios parecía mayor que nunca.

## 2. Agenda secreta

Se ponía de manifiesto que en la primavera de 2007, en Turquía, un debate político normal, ya sea sobre las elecciones presidenciales u otros problemas, se hace imposible dado el profundo nivel de desconfianza. Muchos periodistas y comentaristas de Estambul y Ankara temieron una islamización progresiva del Estado. Según éstos, el AKP estaba, poco a poco, socavando los fundamentos de la República turca, establecida por Mustafa Kemal Atatürk hace 80 años. Uno de los principios de base del Estado de Atatürk es el laicismo: una separación estricta de la religión y de la política, la ausencia de religión en la vida pública y un control completo del Estado en las instituciones religiosas.

Todo tipo de incidentes han sido objeto de agitada controversia: una disputa entre una muchacha en un biquini y una familia tradicional en la playa; una versión revisada e islámica de cuentos de hadas tradicionales; medidas restringiendo el uso de alcohol, etcétera. Según muchos, Erdoðan tiene una agenda secreta, y esta agenda requiere un alto nivel de vigilancia. Una facción de este «grupo de suspicaces» está formada por las elites de la sociedad: la judicial, la militar, parte de la Administración del Estado, una amplia parte de los medios de comunicación, y el mayor partido de la oposición, el socialdemócrata CHP, liderado por Deniz Baikal.



Todos tienen, tanto material como ideológicamente, intereses en mantener el *statu quo*, y comparten una aversión hacia la, según su punto de vista, retrógrada cultura rural, que amenaza la moderna cultura urbana, ahora dominante. Mientras tanto, el diálogo en sí se está volviendo cada vez más mordaz. El Presidente Sezer y el comandante en jefe, el general Büyükanit, advierten sobre la amenaza del *irtica* o del «atraso,» y se presentan a menudo como los defensores de los principios de Atatürk, los llamados «Kemalistas». En la declaración contra la presidencia de Güls, la política islamista incluso se relacionó con el reciente asalto a una editorial cristiana en Malatya, en donde se torturó y mató a tres hombres.

Sin embargo, los que tienen intereses creados no son los únicos en temer una islamización progresiva. Algunos círculos proeuropeos y liberales radicados en las grandes ciudades del oeste del país, y en especial las mujeres, temen que el ascenso del AKP forme parte de una deriva que lleva produciéndose mucho tiempo. Detectan una tendencia hacia valores más tradicionales

y conservadores, proveniente de Anatolia Central y Oriental. La migración a las grandes ciudades y los progresos económicos regionales han dado a estas regiones tradicionales una influencia más fuerte en la sociedad en su conjunto. Su preocupación es que este ascenso cultural y político del campo lleve a una presión enorme sobre valores republicanos tales como la igualdad del hombre y de la mujer.

## 3. Apertura del sistema

La oposición a estos laicistas estrictos en los debates sobre el futuro de Turquía está formada por una mezcla de ex islamistas, intelectuales independientes y organizaciones sociales, algunas basadas en principios islámicos y otras no. Esta facción subraya que los conservadores reales son los que defienden el equilibrio actual de poder. Señalan que los fundadores de Turquía, bajo el temor al Islam, crearon un sistema que dejó fuera al Islam tanto como fue posible, de una manera dogmática. El resultado de la evolución a largo plazo de varias situaciones muestra que el sistema no está pudiendo incorporar una parte cada vez mayor de la población, que no comparte los puntos de vista ni los valores de la elite laica de Ankara y Estambul.

Uno de los momentos críticos importantes en la historia turca ocurrió cuando Turgut Özal, primero como Primer Ministro y luego como Presidente, liberalizó la economía en los años 80. Se disminuyó el poder del Estado sobre la economía, y se abrió un más amplio espacio para empresas sin lazos con el círculo que rodeaba el aparato del Estado. Al mismo tiempo, Özal permitió que periódicos y las cadenas comerciales de televisión compitieran con medios de comunicación enérgicamente influidos por el Estado Kemalista.



El éxito del AKP, desde la perspectiva de muchos de sus partidarios y sus observadores más críticos, es el resultado del desplazamiento gradual del equilibrio de poder en la sociedad turca. Consideran al AKP como el representante de «intrusos» políticos y culturales, que exigen su lugar en el sistema. Incluso los intelectuales y liberales progresistas, que nunca votarían a un partido conservador como el AKP, vinieron a aceptar que Erdoðan y su círculo habían tenido éxito donde muchos antes que ellos habían fallado. Consiguieron abrir y desafiar al sistema. Este mismo grupo de liberales e intelectuales progresistas apoyan la disminución del poder del ejército, así como el aumento de la libertad de expresión.

La manzana de la discordia en este grupo diverso es la influencia de las normas y valores conservadores basados en el Islam. Algunos partidarios progresistas del AKP lo han abandonado porque el ritmo de reformas era demasiado lento y, más a menudo, porque temen que parte del AKP impondrá finalmente sus opiniones conservadoras a la sociedad turca. Su miedo de la intolerancia de intransigentes deja atrás su aprehensión de la actitud rígida y no democrática de la elite Kemalist.

Otros que aplaudieron la victoria del AKP en 2002 son menos pesimistas y confían en la larga tradición de moderación en el Islam turco. Esta facción no teme que la supremacía política del AKP lleve a un clima social que les haga estar incómodos, y confían en que la UE enderece las probables curvas en el camino. Para ellos, el deseo de reemplazar el viejo sistema es más importante que la incertidumbre sobre a dónde podría llevar el sistema nuevo.

## 4. Las raíces del AKP

Una razón subyacente de esta situación sumamente tensa es el hecho de que un choque semejante, hace solamente 10 años, dio lugar a una intervención importante del Ejército. El 28 de febrero de 1997 el mando militar forzó un *ultimátum* sobre el Gobierno del islamista Necmettin Erbakan. Esto llevó a la caída del Gobierno del Primer Ministro Erbakan, que era para los laicistas la encarnación de todo contra lo que habían luchado siempre. Poco después de la caída del Gobierno, el Tribunal Constitucional decretó la exclusión de Erbakan de cualquier actividad política por cinco años, y la prohibición de su Partido del Bienestar (*Refah Partisi*, RP).

Erdoðan y su AKP son, según algunos de sus amigos y todos sus enemigos, los sucesores directos de Erbakan y del RP. Erdoðan fue en su época, como el alcalde electo de Estambul, un miembro prominente del RP. La enérgica medida militar y judicial sobre dicho partido también afectó al muy popular alcalde: se le condenó a 10 meses de encarcelamiento por recitar un poema provocador.



El peligro de la agenda islamista del RP se impugnó en ese momento. Mientras que los medios de comunicación lloraban el «asesinato azul» a cada paso de Erbakan, y el Ejército y la judicatura insistían en que los principios kemalistas estaban en juego, los observadores extranjeros sacaron conclusiones menos rígidas. Creyeron que el objetivo del RP no era imponer la religiosidad en Turquía, sino facilitar la cobertura legal de la práctica religiosa. La herencia de Atatürk mantuvo muchas barreras, tales como la prohibición del velo en edificios públicos, las penas de prisión a periodistas islámicos acusados de comportamiento «antilaico», el hecho de que los funcionarios militares no puedan ir a la mezquita de uniforme, y el despido de los funcionarios cuyas esposas llevaran velo.

Aparte de los avisos públicos referidos, la gran mayoría de los musulmanes devotos no parecía querer ningún cambio radical a la sociedad turca ni en la manera en la que se organizó el Estado. Las llamadas para la vuelta de tribunales islámicos contaron solamente con un apoyo mínimo. El deseo general de este grupo era el reconocimiento oficial de que muchas normas y valores de la Turquía moderna estaban basados en el Islam, y el fin de las políticas antiislámicas agresivas por parte de la elite laica.

Después de la prohibición del RP, los islamistas crearon un nuevo partido, el Partido de la Virtud (*Fazilet Partisi*, FP). En las siguientes elecciones nacionales, en abril de 1999, el FP perdió un cuarto de los votos en comparación con el RP en 1995, pero aún obtuvo un 15%. Sin embargo, en junio de 2001 el FP también fue prohibido por el Tribunal Constitucional. Un debate surgió con respecto al rumbo político a seguir entre, por una parte, los conservadores del FP y, por otra parte, los renovadores que quisieron abandonar la retórica islámica y transformar el partido en un amplio movimiento de centro derecha. Bajo la orientación de Abdullah Gül y Erdoðan, los renovadores se separaron y fundaron el Partido para la Justicia y el Desarrollo (*AK Parti*, AKP) en agosto de 2001.

## 5. Un partido post-islámico

A partir del primer día de la formación del partido, la cuestión era si había alguna diferencia entre el AKP y los partidos islamistas prohibidos. Los fundadores declararon una y otra vez que el suyo no era un partido islámico, sino demócrata-conservador. Muchos laicistas suspicaces piensan que esto es sólo un juego de palabras. Incluso después de cuatro años de Gobierno del AKP, aún consideran a Erdoðan un lobo con piel de cordero, que avanza con sus intenciones islamistas bajo la apariencia de luchar por los Derechos Humanos y la democracia. De hecho, vale la pena observar de cerca los serios esfuerzos hechos por los cuadros del AKP y en qué medida éstos demuestran su total diferencia con los partidos islamistas.

Parece que la experiencia adquirida por Erdoðan como alcalde de la ciudad de Estambul entre 1994 y 1998 fue particularmente importante. Todo el mundo -incluso sus adversarios más implacables- admite que ha tenido mucho éxito en el ejercicio de esta responsabilidad. Ello no fue por dotar a su política de grandes dosis de contenido ideológico islámico. Enseguida, Erdoðan vio muy claro que a un político se le valora por su labor en el buen funcionamiento de los servicios básicos y de las administraciones públicas. Erdoðan tuvo éxito a la hora de reducir la corrupción en el Gobierno Municipal de Estambul, lo que le dio renombre incluso entre los residentes de Estambul que discrepaban completamente con sus convicciones islámicas.

Según algunos observadores, esta experiencia preparó el camino para un partido que no se anunciaba -como el RP y el FP- como promotor de la identidad islámica, sino como partido político que aspiraba a mejorar el funcionamiento del Estado. Por supuesto, el cambio de programa nació de la necesidad después del «golpe suave» de febrero de 1997. Para políticos como Erdoðan y Gül, era una cuestión de la supervivencia política. Si querían continuar su papel como portavoces políticos de la cada vez más pujante clase media anatolia y los ciudadanos marginados de las grandes ciudades de Turquía, tenían que romper lazos tanto con el contenido como con el estilo de su pasado político.

El cambio político más obvio fue su actitud con respecto a la candidatura de Turquía al ingreso en la UE. Tanto al Partido del Bienestar como el Partido de la Virtud se opusieron enérgicamente a las tentativas del Gobierno en los años 90 de lograr para Turquía la condición de candidato a la UE. Erbakan, en particular, hizo uso de una dura retórica islámica para retratar a la UE como una conspiración judía, católica y masónica. Concurriendo a las elecciones de 1995, Erbakan sostuvo que Turquía tenía que poner fin al proyecto de integración en la UE. Los fundadores del AKP deciden romper con la postura religiosa profundamente arraigada de Erbakan. Concluyeron que la pertenencia a la UE ofrecería más derechos religiosos a sus partidarios que el aislamiento bajo la tutela del Ejército.

El AKP también percibió que la libertad religiosa estaría mucho mejor garantizada en una Turquía democrática y estable, y por lo tanto Turquía necesitaba implementar las normas europeas sobre libertad y Derechos Humanos. Como consecuencia, se necesitó una ruptura definitiva con la vieja hostilidad hacia Europa y con un pasado marcado por una postura anti-occidental; el AKP eligió la democracia y Derechos humanos como sus planteamientos clave.

Por lo tanto, uno podía concluir que no se debe considerar al AKP un partido islamista. Ni su programa ni sus políticas cotidianas están basadas fundamentos religiosos; y no importa que los principales políticos del AKP se presenten a sí mismos como musulmanes: su objetivo ya no es extender sus creencias, o traducir sus creencias en acción política. Así pues, según muchos observadores, el AKP se ha convertido en el primer y único partido «post-islámico». Esta es una de las principales razones por las que se sigue de cerca la evolución del AKP en todo el mundo islámico.



## 6. Los tigres anatolios

La formación del AKP no fue solamente consecuencia de acontecimientos políticos. La mayor parte de los analistas coinciden en que la aparición de una nueva clase de inteligentes empresarios anatolios fue un catalizador importante. Tras la liberalización de la economía turca en los años 80, tuvo lugar una revolución silenciosa, estimulando el desarrollo en los nuevos centros urbanos de Anatolia Central y Oriental. Hasta finales de los 80, la economía turca estaba casi enteramente controlada por las empresas de Estambul, que estaban bien conectadas con el Estado y su ideología kemalista. Con la introducción de las políticas de liberalización de Özal, se abrieron nuevas posibilidades que beneficiaron a una joven generación de anatolios instruidos.

En un breve período de tiempo, estos nuevos empresarios regionales consiguieron convertir sus pequeñas y medianas empresas en actores a escala nacional o incluso internacional. Muchos de estos hombres de negocios tienen sus raíces en la cultura rural con su estricto sistema islámico de valores, haciendo uso, al mismo tiempo, de modernos métodos de producción y venta para acceder al mercado global.

Estos nuevos actores ven la intervención de Estado en la economía y la concentración de poder económico y político en Estambul como la razón principal del estancamiento recurrente de la economía turca y de la desigual distribución del bienestar en el país. Tienen una fuerte aversión hacia la tendencia de la elite laica a representar a Anatolia Central y Oriental como la parte islámica y retrógrada de Turquía. A través de sus propias organizaciones, se dedican a abrir aún más el sistema. No es sorprendente que un nuevo partido político que combina el respeto por puntos de vista islámicos tradicionales y políticas económicas liberales pueda contar con el apoyo de estos «tigres anatolios».

## 7. El AKP en el poder

Tan sólo un año después de su creación, el AKP logró una victoria espectacular en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2002. Consiguiendo el 34% de los votos, el AKP se convirtió en el partido con una mayor representación en el Parlamento. De entre los demás partidos, el único que alcanzó el umbral del 10& era el CHP de Deniz Baikal. El resto de los partidos, incluidos los tres partidos de Gobierno, permanecía por debajo del porcentaje mínimo requerido para la representación parlamentaria. Esto significó que el AKP obtuvo más de dos tercios de los escaños del Parlamento turco.

Los resultados de las elecciones pueden considerarse un castigo al Gobierno de coalición, al que se culpaba de la crisis económica de 2001 y la corrupción omnipresente. La victoria del AKP era una recompensa para un partido que convenció a la gente de que podía poner fin a la corrupción y a la pobreza. ¿O fue, como muchos laicistas lo vieron, un signo de la islamización progresiva del Estado y de la sociedad?



Ante unas nuevas elecciones, podemos elaborar un balance del Gobierno de Erdoðan. Su logro más notable lo constituyen los progresos iniciales realizados en las negociaciones para la adhesión a la UE. Ninguna de las administraciones previas había mostrado tal entusiasmo hacia la UE. Hasta la apertura oficial de negociaciones en 2005, el Gobierno llevó a cabo una rápida agenda de reformas. Se introdujeron muchas leyes, que transformaron la nación, por lo menos sobre el papel, en un país más democrático. Sin embargo, aplicar efectivamente todas estas nuevas leyes es aún una tarea hercúlea.

Los observadores del Gobierno turco coinciden en que en los últimos dos años, se ha avanzado muy poco en áreas vitales tales como la defensa de la libertad de expresión, o la garantía de los derechos de minorías étnicas y religiosas. El lento ritmo de reformas es en parte el resultado lógico de la resistencia que los poderes fácticos oponen contra el fin de sus privilegios, necesario para la verdadera democratización del sistema.

Pero también es consecuencia del aumento de las voces que se alzan desde el nacionalismo turco, tanto en las calles como en el Parlamento, oponiéndose cada vez más vehementemente a las políticas necesarias para el ingreso en la UE. A medida que crecen las objeciones hacia la ampliación de la UE en el seno de la Unión, cada vez más turcos están comenzando a pensar que su país nunca será miembro de la UE. A medida que prevalece este sentimiento, se debilita el deseo de satisfacer los requisitos europeos, que, en opinión de muchos turcos, parecen ser más estrictos y estridentes con cada año que pasa. Esta tendencia se ha visto reforzada por la reciente elección de los nuevos líderes de Alemania y Francia, que se opusieron públicamente a la integración turca.

Como Turquía está preparándose para las elecciones parlamentarias, el AKP es incapaz de aislarse de este creciente euroscepticismo. Mientras que ministros como Gül y el negociador principal de la UE, Ali Babacan, permanecen comprometidos con la necesidad de estas reformas, el mismo Erdoðan parece haberse vuelto menos entusiasta en este asunto. La tensión cada vez mayor entre los laicistas y el AKP no hace más que agravar la situación.

En cuanto a los problemas religiosos, a pesar de los mensajes de alarma en sentido contrario, la situación no ha cambiado mucho. Según las encuestas, la gran mayoría de la población turca no está en contra del uso del velo en edificios públicos. Al Gobierno le gustaría relajar la prohibición contra el uso del velo, pero ha sido incapaz de cambiar las normas. Sus prudentes esfuerzos en este sentido fueron bloqueados desde el principio por el rechazo de la oposición a cooperar, y por la resistencia del Ejército y de gran parte de los medios de comunicación turcos. Ni siquiera un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, iniciado por una estudiante a la que se impidió la entrada en su Universidad, trajo ningún cambio. El Tribunal de Estrasburgo encontró que la prohibición no violaba los derechos humanos.



Otra promesa electoral se refirió a las escuelas *imam hatip*. Estas escuelas, que originariamente estaban solamente destinadas a los ministros de las mezquitas (imanes), adquirieron una enorme popularidad gracias a que eran gratuitas. Después del golpe de 1997, se tomaron medidas a poner trabas a la educación en estas escuelas. Erdoðan, antiguo estudiante de una de estas escuelas *iman hatip*, quiso derogar estas restricciones. Su plan fue obstaculizado por el Consejo de Educación Superior, una institución poderosa, cuyo personal está compuesto por camaradas ideológicos del presidente Sezer. En general, los logros del Gobierno del AKP en lo que a los aspectos conservadores y religiosos de su programa son bastante limitados.

## 8. Nuevo consenso

Resulta llamativo, en la situación actual de Turquía, el hecho de que, a pesar de la falta de cambios en los últimos años en temas sensibles como la prohibición del uso del velo o las escuelas *imán hatip*, y a pesar del hecho de que no hay ninguna expectativa de cambio inminen-

te, siga habiendo una tensión cada vez mayor entre los laicistas y los que discrepan con una adherencia tan rígida al legado de Ataturk. La sospecha en el sector laico está basada en la llamada «agenda secreta» del primer ministro y de su partido, aparentemente confirmada por una serie de pequeños incidentes, tales como la prohibición de venta de alcohol impuesta por ciertos municipios regidos por el AKP, o algunas pruebas de que el partido en el Gobierno ha intentado introducir en los planes oficiales de estudios libros escolares en los que se reflejan sus propias opiniones sobre la religión y la sociedad.

¿No es entonces el conflicto en su conjunto simplemente retórica exagerada, basada en sobredimensionadas pero insignificantes desviaciones de un modelo que es más resistente al cambio de lo que la oposición teme y el Gobierno espera? La frecuencia y la intensidad con las que estos incidentes dominan la vida pública son demasiado importantes como para justificar esta conclusión.

Quizás el conflicto está artificialmente exagerado, pero aún hay una desconfianza profunda en la sociedad turca que está socavando cantidades enormes de energía y está haciendo que el camino hacia la UE, ya de por sí difícil, sea aún más duro de recorrer. Los laicistas continúan creyendo que una flexibilización de su postura en cualquier punto significará que se abran las puertas a la eliminación de la sociedad moderna en su conjunto, que tan importante es para ellos. Musulmanes con diversos orígenes creen que la defensa del *statu quo* es un intento deliberado por parte de la estructura laica de mantener nuevas fuerzas económicas y culturales fuera del alcance del bando en el poder en Ankara.

Si la discordia entre las dos partes no termina pronto, llegará a ser mucho más difícil acercarse a Europa y obtener al fin la adhesión a la UE. En una sociedad donde amplios grupos no confían el uno en el otro y están en conflicto perpetuo entre ellos, es difícil reunir la coordinación y la solidaridad necesarias para tomar medidas difíciles y de amplio alcance. Si la sociedad turca no puede llegar a un consenso sobre la dirección que le gustaría que su país tomara, el miedo y la sospecha, así como los debates políticos y sociales continuarán reinando la nación.



Por esta razón, los laicistas en Turquía deben abandonar sus sospechas, a veces paranoicas, de que cada paso dado por el AKP es un paso en el camino equivocado.

Deben también aceptar que en un mundo globalizado, una economía y una democracia abiertas es lo más que interesa a Turquía. Las limitaciones que eran defendibles en el pasado se han convertido ahora en barreras, inaceptables para un país que quiera ser miembro de la UE. En vez de estar contra cada cambio propuesto, los partidos laicistas de la oposición deben tomar la iniciativa y mostrar que pueden adaptar el Estado kemalista a las demandas de una sociedad moderna, en que tanto la mayoría como las minorías pueden disfrutar de un alto nivel de libertad y del dominio de la política sobre el Ejército, y no al contrario.

Al mismo tiempo, los ex islamistas deben aclarar su postura. El apoyo a la administración AKP de círculos liberales y con visión de futuro está disminuyendo rápidamente. Esto está enérgicamente ligado a la pérdida de orientación en la administración durante los últimos dos años. Muchos aún apoyan la apertura de un sistema rígido y no democrático, pero ha llegado a ser confuso lo que el nuevo sistema va a ser. Es esencial que los líderes AKP expliquen con precisión en qué dirección quieren dirigir Turquía. Si el objetivo es la integración en la UE, este objetivo no puede guardarse durante años y años en el congelador. Si el objetivo es la redefinición y reinterpretación del laicismo, deben explicar inmediatamente qué nuevas reglas del juego tienen en mente. No queda claro, por ejemplo, si el verdadero objetivo del AKP es simplemente permitir a las estudiantes llevar velo en la Universidad, o si su postura es solamente un compromiso temporal con los laicistas. ¿O es la supresión de la prohibición solamente una primera fase para el AKP en la promoción de llevar velo a todas las mujeres turcas?

La incertidumbre más inquietante que nos queda es el nivel de tolerancia que el AKP y sus partidarios mostrarán con respecto a los que no comparten sus valores. Muchas turcas liberales y progresistas están dispuestas a defender los derechos de las que usan velo a llevarlo en la Universidad, aunque no aconsejarían a sus propias hijas que llevaran velo. ¿Está el Gobierno actual dispuesto no sólo a mostrar respeto por la igualdad de sexos, sino también a luchar contra las facciones más radicales en su propia cantera de votantes? ¿Las minorías religiosas islámicas y no islámicas, tendrán una mejor oportunidad durante un segundo mandato del AKP?

## 9. Turquía en la encrucijada



Turquía ha llegado a la encrucijada con dos conductores luchando por el volante. El conductor kemalista teme que el conductor conservador esté poniendo rumbo, gradualmente, hacia una república teocrática, donde impere la *sharia* y las mujeres se queden en casa. El conductor kemalista, por lo tanto, piensa agarrarse al volante y volver a tomar la vieja ruta: hacia el futuro «seguro» de una «democracia» dirigida por una elite militar. Tomar un tercer camino, un camino hacia la democracia liberal, con libertad religiosa y un estado laico, exige coraje y hábiles conductores.

La UE tiene un papel clave a la hora de señalizar e iluminar este camino. Como la UE se compromete tanto con el secularismo como con la libertad religiosa, puede ayudar a los turcos a encontrar un nuevo consenso. Desafortunadamente, la impresión en Turquía es que desde 2005 la UE ya no quiere a Turquía como miembro. El debate sobre las negociaciones de adhesión turca está dominado por problemas distintos a los criterios oficiales para la adhesión. Algunos políticos de la UE exacerban estos problemas para imponer sus propias prioridades políticas, en vez de trabajar en encontrar soluciones.

Se necesita un liderazgo político en la UE que esté dispuesto a plantear el caso de la adhesión turca, frente a una población escéptica. Solamente una UE con una posición clara e inequívoca tendrá una influencia real en Turquía, de la cual ambos socios pueden beneficiarse. Si dejamos a Turquía lejos de la UE, el Ejército podría mostrar menos reservas a la hora de intervenir en política. En ese caso, lo más seguro es que Turquía se paralizara; el conflicto social podría incluso intensificarse radicalmente.

La UE debería ganarse la confianza tanto de los partidarios de los modernos kemalistas como de los moderados del AKP, dejando claro que está comprometida tanto con el laicismo como con la libertad religiosa. Hay una gran variedad de diferentes concepciones en la UE sobre cómo tratar la relación entre religión y Estado, sin poner uno por encima del otro. Un intercambio de perspectivas podía ser muy útil. Esto no quiere decir que la UE deba intentar imponer un determinado modelo en Turquía. Pero puede ofrecer muchos ejemplos de interpretación menos dogmática del laicismo que la que se realiza actualmente en Turquía.

Sin embargo, la consecución de la adhesión de Turquía a la UE requiere una senda en las dos direcciones: en víspera de las elecciones de julio de 2007 en Turquía, la voluntad de reformar y de crear un régimen tolerante con los disidentes se ha debilitado. Si, después de las elecciones, el nuevo Gobierno retoma las reformas y las continúa a la velocidad de los primeros años del Gobierno Erdoðan, esto ofrecería a la UE una gran oportunidad, así como un argumento convincente, para renovar igualmente su compromiso con Turquía.

# ¿NECESITA EUROPA FRONTERAS?

*José Ignacio Torreblanca* *

## 1. Introducción

La crisis abierta en la integración europea como consecuencia del doble «no» al Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos en mayo y junio de 2005, respectivamente, ha tenido consecuencias muy importantes sobre la Política de Ampliación de la Unión Europea.

Interpretando la creciente desafección hacia el proceso de integración en algunos Estados miembros de la UE en clave de «fatiga» acerca las últimas ampliaciones, y observando la percepción predominantemente negativa de la opinión pública europea acerca de futuras ampliaciones, un número importante de líderes políticos europeos ha abierto un importante debate acerca de la necesidad de configurar finalmente las fronteras definitivas de la Unión Europea.

Así, observando con sumo desasosiego la posibilidad de que la «revolución naranja» acaecida en Ucrania pudiera desembocar a medio plazo en una solicitud de adhesión a la UE, ante la convicción generalizada de que la ampliación a Bulgaria y Rumania habría sido sumamente forzada en cuanto a los plazos y las condiciones, con la convicción de que la apertura de las negociaciones de adhesión con Turquía y Croacia, junto la concesión del estatuto de candidato a Macedonia, suponía el nuevo pistoletazo de salida de una nueva una macro-ampliación, se trataría, en definitiva, de promover una reflexión en torno a los riesgos que continuar ampliando la Unión de forma indefinida pudiera implicar en términos de la preservación de la naturaleza política del proyecto de integración europea.

Prueba de esta línea política, el Primer Ministro francés, Dominique de Villepin afirmaba en enero de 2006: «Ninguna entidad política puede ser construida sobre la base un movimiento de continua expansión cuyos límites se desconoce. Ningún proyecto político puede vivir sin una frontera»[1]. Por su parte, la Canciller alemana, Angela Merkel, afirmaría en su primer gran discurso de política europea, pronunciado ante el *Bundestag* el 11 de mayo de 2006: «Una entidad que no tiene fronteras no puede actuar coherentemente y con estructuras adecuadas. Debemos por tanto fijar las fronteras definitivas de la Unión»[2]. Estas llamadas al rearme identitario-fronterizo de la UE se verían espoleadas en los meses siguientes por llamamientos como el realizado por el



* *European Council on Foreign Relations.*

1 Discurso de Dominique de Villepin, Primer Ministro francés, en la Conferencia «The Sound of Europe», celebrada en Salzburgo el 27 de enero de 2006. Disponible en http://www.eu2006.at/en/News/Speeches_Interviews/2701villepin.html

2 Declaración de Angela Merkel, Canciller alemana, ante el *Budenstag* el 11 mayo 2006, disponible en http://www.bundesregierung.de

Portavoz Parlamentario para Asuntos Europeos del Partido Democristiano Alemán (CDU), Friedbert Pflüger, que declararía en una entrevista concedida el 5 de junio de 2006: «Es absolutamente esencial que la UE se consolide y defina su identidad y sus fronteras»[3].

Se hacía así visible la llamada «fatiga de ampliación», y se ponía en cuestión la capacidad de la UE de honrar los compromisos de ampliación existentes, no sólo respecto a Turquía y Croacia, sino también en lo referido a los países del sureste de Europa, firmantes del llamado Pacto de Estabilidad (Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia).

La secuencia de esta «fatiga» tendría varios hitos diferenciados. Primero, el intento (sólo a medias exitoso) de provocar una redefinición de los criterios de adhesión vigentes. Este proceso, articulado en torno al difícil concepto de «capacidad de absorción», correría prácticamente en paralelo con la modificación de la Constitución francesa, para introducir la obligatoriedad del referendo para cualquier nueva ampliación, y con el ascenso al poder en Francia de Nicolas Sarkozy, cuya visión sobre Turquía sería resumida por el propio Sarkozy en términos meridianos: «Turquía está en Europa, pero no pertenece a Europa»[4]. A continuación, se propondría la introducción de los Criterios de Copenhague acerca de la adhesión en el Tratado de Reforma, destinado a suplir el malogrado Tratado Constitucional. Con ello se intentaría extender la noción de que, una vez aprobado, el nuevo Tratado, la UE abriría un proceso de consolidación interna en el que (con la posible excepción de Croacia) los compromisos de ampliación existentes se suspenderían *sine die*. Y, finalmente, como colofón, Angela Merkel y Nicolas Sarkozy anunciarían su intención de convocar, en la primavera de 2008, un grupo de reflexión o «comité de sabios», que elaborara un informe sobre los límites de Europa o, alternativamente, sobre sus «fronteras finales»[5].



Los hados parecen, pues, confabulados para hacer de la Política de Ampliación la principal víctima del fiasco constitucional. Sin embargo, como ha señalado el Comisario responsable de la Política de Ampliación, Olli Rehn, es prácticamente seguro que el juicio histórico sobre los procesos de ampliación sea mucho más positivo que el juicio presente[6]. Para los que pensamos que las ampliaciones han sido (junto con la Unión Económica y Monetaria) lo mejor que le ha ocurrido a la Unión Europea en la última década y que, en consecuencia, honrar los compromisos de ampliación existentes es absolutamente necesario (siempre y cuando, claro está, se cumplan las condiciones necesarias), resulta imperioso intentar aportar al debate público datos y argumentos que muestren: primero, que las ampliaciones no son ni han sido, ni mucho menos,

---

3 Citado en «Merkel sees lesser EU role, aide says»; en *International Herald Tribune*, 6 de Junio de 2006.

4 En la formulación más reciente, Sarkozy ha llegado a afirmar: «Turquía no pertenece a Europa por la sencilla razón de que está en Asia Menor». Entrevistado en *TF1* y *France 2 Television*, reproducido por AFP, 20 de septiembre de 2007.

5 Para uno de los «padres» de la Constitución Europea, Giscard d'Estaing, la «entrada de Turquía sería el fin de la UE», al tiempo que consideraba que los partidarios de la adhesión de Turquía simplemente querían destruir la UE. *BBC News World Edition*, 8 de noviembre de 2002, citando *Le Monde.*

6 Olli Rhen (2007): *Europe's frontiers a dynamic concept*. Bruselas, EPC/LES/King Badouin Foundation.

factores negativos para el desarrollo de la UE; y, segundo, que no existe necesidad alguna de fijar las «fronteras finales» de Europa sino, más bien al contrario, poderosos argumentos para considerar dicho empeño como un error de graves consecuencias[7].

Este capítulo argumenta en pro de la necesidad de considerar que la Unión es, y debe seguir siendo, una entidad abierta en cuanto a sus límites (y probablemente ambigua en cuanto a su identidad). Lo contrario, se sostiene aquí, no sólo supondría traicionar la esencia de su proyecto, que es abierto por naturaleza, sino embarcarse en un rumbo de actuación contradictorio con los propios intereses políticos, económicos y de seguridad de los Estados miembros. Para ello se examinará, en primer lugar, el armazón lógico en el que se basa el argumento anti-ampliación. A continuación, se presentarán y discutirán los datos en los que se sostiene la tesis acerca de la llamada «fatiga de ampliación». En tercer lugar, se analizará la noción de la «capacidad de absorción» de la UE y la viabilidad de las futuras ampliaciones. Seguidamente, se discutirá la relación entre «ampliación y profundización», tanto desde el punto de vista histórico y analítico como de la opinión pública. Una Europa cerrada, estática y con unas fronteras «definitivas», se concluirá, no sólo será perjudicial para los vecinos de la UE, sino para ella misma.

## 2. Carácter y solidez de los argumentos

El 1 de mayo de 2004 la Unión se amplió a 10 nuevos miembros. Desde entonces, al parecer, nada habría funcionado bien en Europa. Primero, los ciudadanos se abstuvieron masivamente en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004. Posteriormente, en mayo y junio de 2005, votaron contra la Constitución Europea en Francia y Holanda, dejando el proyecto constitucional en la cuneta. Sumando al fiasco constitucional las divisiones en torno a la Guerra de Irak, la inestabilidad política en algunos de los nuevos miembros y la emergencia de un acentuado euroescepticismo en los Gobiernos (que no en las opiniones publicas) de Polonia y la República Checa, echar la culpa a la ampliación de los «noes» en Francia y en Holanda se convirtió en un lugar común. Y ello pese a que en ninguno de los sondeos anteriores o posteriores a los referendos se pudiera constatar fehacientemente la responsabilidad de la ampliación[8] (sino, más bien, la evidencia de que los factores domésticos habían primado en el «no» de los electores por encima de las cuestiones relacionadas con la ampliación).

Como he apuntado en otra parte[9], el análisis que culpa a la ampliación de los males constitucionales es susceptible de ser categorizado como una falacia *post hoc, ergo propter hoc*; es decir, que el mero hecho de que una cosa (el fracaso constitucional) ocurra después de otro (la ampliación), no significa necesariamente que el primero haya causado el segundo. Pese

[7] «La ampliación es una consecuencia ineludible de la caída del muro […]. La alternativa a la ampliación la hemos visto en los Balcanes […]. La Constitución ha llegado demasiado tarde»; Joschka Fischer en *El País*, 13 de julio de 2007.

[8] EUROBAROMETER FLASH (154) y RICARD-NIHOUL (2005).

[9] TORREBLANCA (2006).

a ello, un gran número de líderes europeos ha tendido a actuar de esa manera, atribuyendo día tras día todos los males de la Unión a la ampliación y, en consecuencia, llamando como remedio a la fijación definitiva de las fronteras de Europa.

Desmontar una falacia causal de este estilo requiere una tarea analítica previa, pues detrás de los argumentos comúnmente establecidos en torno a la necesidad de fijar definitivamente las fronteras de Europa, se adivinan dos tipos de discursos o lógicas, no siempre suficientemente explicitadas, y en numerosas ocasiones profusamente entremezclados.

De la mano de la primera lógica, de carácter inductivo, se intenta establecer una vinculación causal entre los hechos y, a partir de ahí, derivar unas consecuencias. Se trata, pues, de un discurso que se basa en un juicio retrospectivo negativo sobre las consecuencias de la ampliación a 10 nuevos miembros acaecida en 2004 (que se traslada con un énfasis mayor aún a la ampliación habida en 2007 a Rumania y Bulgaria) y que, a continuación, da lugar a un juicio prospectivo que anticipa las consecuencias negativas de futuras ampliaciones sobre el proceso de integración. De la combinación de estos dos elementos se deduce una llamada a reconsiderar los compromisos de ampliación existentes y/o fijar definitivamente los límites geográficos de Europa de cara a futuras ampliaciones. Simplificadamente, dicho discurso reza así: «las últimas ampliaciones han tenido consecuencias negativas para la UE, *ergo* no debemos ampliar más» (o, en una variante también frecuente: «*ergo* debemos fijar condiciones diferentes y/o más estrictas para las próximas ampliaciones»).

Estamos, en consecuencia, ante un razonamiento de tipo inductivo, es decir, basado (al menos, supuestamente) en hechos empíricos de carácter contrastable. Discutir sobre las ampliaciones en estos términos supondría aceptar una discusión en torno al «impacto» de la ampliación de la UE. Para ello, deberíamos discutir la propia noción de impacto en términos empíricos, tanto en lo que se refiere al horizonte temporal (lo que nos llevaría a discutir acerca de si éste debería ser de 5, 10 ó 20 años), como a la identificación de sus diferentes dimensiones (comercial, financiera, institucional, política, etc.), pues previsiblemente el impacto podría variar entre ellas. A continuación, deberíamos examinar las negociaciones de adhesión en detalle; comparar esta adhesión con otras, y así sucesivamente. De esta manera, podríamos lograr un grado de conocimiento bastante aproximado (aunque siempre contingente), respecto a las ampliaciones, sus efectos, sus dimensiones, sus impactos, etc. Así podríamos responder con algo de rigor a la pregunta de «si ha salido algo mal» en esta ampliación y, en consecuencia, discutir acerca de qué hacer de cara a futuras ampliaciones sobre la base de una información más completa y ajustada.

Muy probablemente, sin embargo, este tipo de discusión, basada en el intercambio de datos y argumentos con el fin de construir un conocimiento analítico y empírico completo en torno a la ampliación, no satisfaría a muchos de los partidarios de fijar definitivamente las fronteras de Europa. ¿Por qué? Porque en este debate muchos operan con una lógica puramente ideológica, es decir: con una lógica en la que las prescripciones para la acción se deducen de

unos principios, establecidos a priori, sobre la naturaleza y fines del proceso de integración europea, no en una evaluación empírica de lo que han supuesto las pasadas ampliaciones y, como consecuencia, de un análisis práctico sobre cómo deberían funcionar las próximas. Como bien se sabe, la diferencia entre teorías e ideologías es que las primeras son, por definición, contrastables, mientras que las segundas no.

Así, las afirmaciones de Merkel o de Villepin en torno a la necesidad de definir o fijar fronteras de la UE reflejan el empleo de una analogía estatal de dudosa validez (tanto normativa como empírica): ambos asimilan la UE a un Estado-nación, que se caracterizada por tanto por la solidez de sus identidades e identificaciones nacionales como por la rigidez de sus fronteras. Sin embargo, son muchos los que sostienen que la UE no debería reproducir ni reemplazar al Estado-nación. En realidad, argumentan, la UE se ha construido precisamente para superar el modelo de Estado westfaliano basado en la soberanía, las fronteras, el ejército, la identidad, etc.; por lo que la analogía estatal difícilmente será aplicable o estará justificada.

La «necesidad de fijar las fronteras» puede ser discutida desde varios ámbitos, entre ellos el federalista: al fin y al cabo, Estados Unidos, como muchos de los Estados de carácter federal a los que los federalistas tanto gustan asimilar la UE, sí tuvo un movimiento de continúa expansión, gracias al cual se hizo más fuerte, y no precisamente más débil. En realidad, ni los Artículos de la Confederación de 1777 hicieron referencia alguna al establecimiento de nuevos Estados, ni la Constitución de 1787 a las fronteras de la Unión. Y, sin embargo, los padres fundadores diseñaron un sistema de gobierno que nunca requirió modificaciones constitucionales para admitir nuevos miembros, y un sistema de reparto de poder entre los Estados y la Federación que permitió prácticamente cuadruplicar el número de miembros sin plantear tensiones entre Estados grandes y pequeños (algo que contrasta notablemente con el sistema institucional de la UE, tan sumamente *ad hoc* y precario, que hace que tanto los Estados grandes -Turquía- como pequeños -Croacia- supongan una amenaza de alteración del delicado equilibrio institucional).

Por tanto, lejos de desanimarse por la mezcla de hechos y valores (el ser y el deber ser difícilmente se presentan de forma separada, y menos en política), lo que se necesita para responder las preguntas cruciales que conforman la cuestión (¿necesita realmente Europa fijar sus fronteras? ¿Es ésta una condición «necesaria» para que el proceso de integración siga adelante? ¿Cuál es la relación entre ampliación y profundización? ¿Quiénes pueden ser miembros de la Unión? ¿Cuántos miembros puede realmente aceptar ésta?), es examinar la consistencia del armazón lógico y fáctico (también de valores y principios) en los que se sostiene la argumentación acerca de la necesidad de fijar las fronteras de Europa. Eso es lo que me propongo a continuación.

## 3. ¿Ha sido negativa la ampliación?

Se suele atribuir a la ampliación gran parte de los males que aquejan a la Unión y, complementariamente, proyectar sobre ella las dificultades que habrán de enfrentar los Estados miembros a la hora de profundizar en la integración europea. Sin embargo, un análisis detallado de los elementos que configuran este juicio negativo acerca de la ampliación hace emerger numerosas dudas acerca de su fundamento y solidez.

En primer lugar, examinada desde el ámbito económico, todos los estudios coinciden en subrayar los beneficios económicos que para ambas partes ha traído la ampliación, tanto en términos comerciales como de inversión; beneficios que han compensado con creces los efectos de deslocalización que han podido sufrir algunos Estados miembros. Los nuevos miembros no sólo están creciendo, sino que lo hacen a ritmos superiores que los 15 y de forma saneada (más incluso que algunos de los socios fundadores), lo que ha permitido abrir el camino de la incorporación de éstos a la Unión Económica y Monetaria (Eslovenia, próximamente Malta, más adelante Lituania y otros). Por otra parte, pese a las predicciones más pesimistas acerca de las consecuencias financieras de la ampliación, el Acuerdo de Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2014, alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, ha demostrado que el impacto presupuestario de la ampliación de 2004 es perfectamente asumible por las economías de los 15. En consecuencia, como ha ocurrido en ampliaciones anteriores, los efectos dinámicos de las ampliaciones, sumados a la presión competitiva, han configurado un juego de suma-positiva beneficioso para todas las partes[10].



En un sentido parecido, pese a los temores acerca de los flujos migratorios provenientes de los nuevos miembros, éstos en absoluto han supuesto una carga para los mercados de trabajo nacionales ni los sistemas de bienestar de los Estados miembros, sino un importante activo para muchos de éstos, habiéndose demostrado esencial la aportación de mano de obra inmigrante a la hora de sostener tasas de crecimientos económicos elevadas. Así, pese a la existencia de márgenes legales para prorrogar las limitaciones a la libre circulación de trabajadores hasta el año 2008, países como España, el Reino Unido, Irlanda, Grecia, Finlandia y Suecia optaron en el año 2006 por eliminar las restricciones a la libre circulación de trabajadores de los nuevos miembros hacia la UE. En consecuencia, la libre circulación ha beneficiado a las economías en crecimiento y no ha perjudicado a las economías menos activas, ya que los inmigrantes se han decantado por las primeras. Este dato es tanto más importante cuanto, en los estudios más recientes acerca del euroescepticismo en la opinión pública europea, se detecta una correlación muy importante entre el temor a la inmigración y las actitudes negativas hacia la UE[11].

Desde el punto de vista institucional, la ampliación en el número de miembros ha hecho más difícil, pero no ha paralizado, el proceso de toma de decisiones en el Consejo, no así en la Comisión, ni tampoco en el Parlamento Europeo[12]. La propia Comisión Europea, en su evalua-

[10] COMISIÓN EUROPEA (2006a) y CENTRE FOR EUROPEAN REFORM (2006).
[11] COMISIÓN EUROPEA (2006b).

ción del impacto de la ampliación sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias, ha considerado que éstas han continuado funcionando de forma efectiva[13]. Y aunque esta visión pudiera considerarse interesada por provenir de la institución que gestiona los procesos de ampliación, lo cierto es que los estudios empíricos, elaborados por instituciones independientes, confirman la validez de esta conclusión, sin que los defensores de la tesis de la parálisis hayan podido aducir evidencia empírica comparable[14].

En realidad, el hecho de que Comisión y Parlamento se hayan acomodado razonablemente mejor que el Consejo, refleja más los límites que plantea el método intergubernamental en una Unión ampliada que un problema realmente atribuible a la ampliación. En realidad, nadie debería asombrarse por el hecho de que un Consejo con 27 miembros tenga problemas de funcionamiento bajo la regla de la unanimidad. Así, en la medida que el Consejo adopte la mayoría cualificada como procedimiento estandarizado de decisión, y entienda que su función legislativa es de naturaleza diferente a su función ejecutiva, cosa que la fallida Constitución Europea entonces y el Tratado de Reforma ahora plantean más claramente, sus problemas de funcionamiento quedarán progresivamente atrás. Por tanto, la responsabilidad sobre el hecho de que, como ha dicho el representante alemán en el COREPER, se haya llegado a una situación en la que todo se decide *ex ante* (hasta tal punto que, en tono de sorna, el propio representante permanente afirme que una regla de funcionamiento del Consejo es que: «en el Consejo se pueda dormir, pero está prohibido roncar»)[15], apunta sobre todo a la responsabilidad de los Gobiernos de los Estados miembros más que a la gestión de los procesos de ampliación.

De la misma manera, desde el ámbito de la Política Exterior, suele considerarse que la entrada de los nuevos miembros hace difícil, cuando no imposibilita, la consecución de una Política Exterior, de Seguridad y Defensa Común; argumento que suele basarse en el carácter pro-atlantista de los nuevos miembros. Sin embargo, este planteamiento pasa por alto, en primer lugar, el hecho de que la división en cuanto al atlantismo era ya parte integral de la UE antes de la ampliación del 2004 (véase, por ejemplo, las posiciones sostenidas por España, Italia, Portugal, Dinamarca y el Reino Unido durante la guerra de Irak); y también el hecho de que la adhesión a la Unión de Estados que son miembros de la OTAN difícilmente introducirá más heterogeneidad en una Unión en la que varios de sus miembros (Irlanda, Suecia o Finlandia) no son miembros de la OTAN y mantienen políticas nacionales de Seguridad fundamentalmente diferentes de las del resto de los socios. Por tanto, la ampliación ha avivado tensiones «existentes», pero difícilmente puede decirse que las haya creado. Con o sin ampliación, la realidad es que la UE seguirá teniendo (en el mejor de los casos) una Política Exterior y de Defensa «común», nunca una política «única».



12 KREPPEL y GUNGOR (2006) y KURPAS y SCHÖNLAU (2006).

13 COMISIÓN EUROPEA (2006c).

14 HAGEMANN y DE CLERCK-SACHSSE (2007).

15 Cita atribuida a Wilhelm SCHONFELDER, representante permanente de Alemania, por Lorenzo RICCARDI en *Bulletin Quotidien Europe* (9.368) de 17 de febrero de 2007.

Algo parecido ocurre en el caso de las actitudes hacia el proceso de integración en los nuevos Estados miembros, que suelen tildarse de euroescépticas. En primer lugar, dichas actitudes están circunscritas a un número de países muy concretos (Polonia y la República Checa), en clara minoría entre los 12 nuevos miembros, son paralelas a las ya existentes en otros Estados miembros de la UE (Reino Unido, Dinamarca, por ejemplo) y, además, se refieren mucho más a los gobiernos que a las opiniones públicas, que mantienen niveles de europeísmo elevados, incluso superiores a la de muchos Estados fundadores. Pero de forma más importante, tampoco conviene olvidar que es en dos de los viejos Estados miembros (Francia y los Países Bajos) donde se perdieron los referendos sobre la Constitución Europea, poniendo de manifiesto más la existencia de una «fatiga de integración» que de una «fatiga de ampliación».

En consecuencia, del examen de la primera parte del argumento que lleva a la necesidad de imponer límites a la Unión Europea (y que se basa, recuerdo, en el juicio retrospectivo, negativo, sobre los efectos de la ampliación del 2004), se deduce que, cuando menos, la evidencia empírica no es lo suficientemente sólida como para avalar dicha tesis. Ciertamente, es pronto todavía para evaluar los efectos de la ampliación, existiendo todavía numerosas áreas en las que los candidatos se encuentran todavía en transición hacia la plena adhesión, por lo que no resultaría razonable realizar un juicio definitivo. En el caso de la adhesión de Grecia, España o Portugal, sólo un periodo de 10 años ha permitido vislumbrar los efectos de la adhesión, pudiéndose considerar el plazo de 20 años como óptimo para llevar a cabo esta evaluación[16]. Esto nos plantea la variable tiempo, frecuentemente ignorada en este tipo de análisis, y nos lleva directamente a la cuestión del juicio prospectivo sobre la capacidad de integración / absorción.



## 4. La capacidad de absorción

Como consecuencia de los referendos negativos en Francia y los Países Bajos en mayo-junio de 2005, y apoyándose en el análisis expuesto en la sección anterior que señala a la ampliación del 2004 como responsable de una gran parte de los males que aquejan a la UE, algunos Estados miembros (fundamentalmente Francia, pero también Alemania y otros) impulsaron un proceso de revisión de la Política de Ampliación de la Unión Europea[17].

Así, tras el Consejo Informal de Klosterneuburg de Ministros de Exteriores de la UE, celebrado el fin de semana del 27-28 de mayo de 2006, se puso en circulación un nuevo concepto, la «capacidad de absorción», que se vería formalizado en las conclusiones del Consejo Europeo de Junio de 2006 en los siguientes términos:

[16] PIEDRAFITA, STEINBERG y TORREBLANCA (2007).
[17] EU-25 WATCH (2006).

> «El Consejo Europeo ha reafirmado que cumplirá los compromisos existentes y ha puesto de relieve que debe hacerse todo lo posible para preservar la cohesión y la eficacia de la Unión. En el futuro será importante asegurarse de que la Unión pueda funcionar política, financiera e institucionalmente a medida que se amplía, y profundizar más en el proyecto común de Europa. Por lo tanto, el Consejo Europeo mantendrá en su sesión de diciembre de 2006 un debate sobre todos los aspectos de ulteriores ampliaciones, incluida la capacidad de la Unión de absorber a nuevos miembros y nuevas maneras de mejorar la calidad del proceso de ampliación basándose en las experiencias positivas acumuladas hasta el momento. A este respecto recuerda que el ritmo de la ampliación debe tener en cuenta *la capacidad de absorción de la Unión*»[18].

De esta manera, el Consejo Europeo abrió una discusión, que se prolongaría hasta diciembre de 2006, acerca de si la capacidad de absorción constituía un nuevo criterio, que se sumara a las condiciones fijadas en el art. 49 del Tratado de Niza, el Consejo de Copenhague de julio de 1993 y, en definitiva, el llamado «acervo de la ampliación». La cuestión residía en que el concepto de capacidad de absorción ya constaba en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague (1993), que añadía a los criterios políticos, económicos y administrativos que debían satisfacer los candidatos:

> «La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos»[19]

El problema es que dicha cláusula siempre se había venido interpretando en el sentido de garantizar que ampliación y profundización fueran compatibles, no como se hacía ahora, con el fin de paralizar temporal o definitivamente los procesos de ampliación o introducir unos límites geográficos determinados. Por tanto, aunque la cláusula ya existía, ésta adquiría una interpretación restrictiva incluso para aquellos Estados miembros, como Alemania, que tradicionalmente habían defendido la compatibilidad entre ampliación y profundización. Así, en el acuerdo de coalición entre la CDU-CSU y el SPD que llevó a la Cancillería a Angela Merkel, se incluye una referencia expresa a la capacidad de absorción de la UE como eje de la Política de Ampliación revisada de la UE[20].

De acuerdo con esta línea, el Consejo invitaba a la Comisión a elaborar un informe sobre la capacidad de absorción de la UE cara a futuras ampliaciones, concediendo un énfasis muy claro a la cuestión del apoyo de la opinión pública, que debería ocupar un aspecto central de éste de este informe así como de la nueva Política de Ampliación. Por su parte, el Parlamento, aprobaba el 12 de octubre de 2006, el Informe Stubb, que también enfatizaba «la importancia de tener en cuenta el apoyo popular a la ampliación»[21]. Y en líneas similares, la Comisión Europea adop-

[18] CONSEJO EUROPEO (2006), p.45; el subrayado es mío.
[19] CONSEJO EUROPEO 2003, SN 180/1/93 p.13.
[20] EMERSON *et alii* (2006).
[21] STUBB (2006).

taba una comunicación en la que reconocía que la falta de apoyo popular a la integración constituía un serio obstáculo para las futuras ampliaciones, y proponía introducir mejoras en la estrategia de comunicación de la ampliación.[22]

Finalmente, el Consejo Europeo decidió adoptar la fórmula, más suave, de «capacidad de integración» en los siguientes términos:

> «Para que se mantenga la capacidad de integración de la UE, los países adherentes deben tener la disposición y la capacidad de asumir íntegramente las obligaciones de la pertenencia a la Unión, y ésta debe ser capaz de funcionar eficazmente y desarrollarse. Estos dos aspectos son esenciales para ganarse el apoyo amplio y permanente del público, lo que debería fomentarse también mediante una mayor transparencia y una comunicación mejor»[23].

Estos cambios reflejan lo que analistas como Gideon RACHMAN han denominado «la muerte de la ampliación»; es decir, el fin de una visión o consenso en torno a la compatibilidad entre ampliación y profundización[24]. Lo que antes se daba por hecho, que ampliación era profundización y viceversa, hoy está puesto en cuestión de forma irreversible. Como ha manifestado el Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Eneko LANDÁBURU:

> «Las ampliaciones han sido un factor crucial a la hora de proyectar estabilidad sobre el continente. Pero la realidad es que la UE no se puede expandir *ad infinitud* -todo tiene sus límites. Por tanto, debemos honrar los compromisos existentes e insistir de forma muy estricta en el cumplimiento de los criterios de adhesión. Y uno de esos criterios es la capacidad de absorción ya que está claro que el ritmo y la escala de las ampliaciones está acercándose a los límites de lo que la opinión pública considera aceptable»[25]



Aparece así el elemento central de la cuestión: el apoyo de la opinión pública. De otra manera, la capacidad de absorción no resultaría tan polémica. En realidad, como se ha señalado desde múltiples ámbitos, una vez desglosada en sus diferentes elementos (aspectos económicos, comerciales, financieros, institucionales, demográficos, etc.), el debate en torno a la capacidad de absorción se convierte en un debate completamente homologable al habido en torno a otras ampliaciones[26]. Lo novedoso sería, pues, el juicio negativo tanto retrospectivo como prospectivo sobre la capacidad de la UE de seguir ampliándose.

Lógicamente, si el criterio central a la hora definir la capacidad de absorción es la opinión pública, deberíamos saber qué dice exactamente la opinión pública. Y aquí los datos pueden dar más de una sorpresa, ya que apuntan al hecho de que, aunque en el

[22] COMISIÓN EUROPEA (2006d).
[23] CONSEJO EUROPEO (2006).
[24] RACHMAN (2006).
[25] LANDÁBURU (2006).
[26] BARYSCH (2006); DURAND y MISSIROLI (2006); EMERSON *et alii* (2006); HASSIN (2007) y MORAVSCIK (2006).
[27] RUÍZ JIMÉNEZ y TORREBLANCA (2007b).

discurso de las elites políticas se haya tendido a considerar la existencia de un dilema (o *trade-off*) entre ampliación y profundización, éste no en absoluto el caso entre la opinión pública[27].

En primer lugar, los estudios empíricos demuestran que se mantiene entre la opinión pública la creencia de que ampliación y profundización son compatibles. A lo largo del año 2006, aquellos ciudadanos que apoyaban la Constitución Europea también tendían a apoyar las ampliaciones de la Unión (con una correlación de r = .258). Al mismo tiempo, aquéllos que estaban en contra de las ampliaciones de la Unión, también tendían a estar en contra de la Constitución Europea. Por tanto, se deducía, una postura de mayor dureza respecto a futuras ampliaciones no significaría necesariamente una mejora de los indicadores de apoyo al proceso de integración.

Ciertamente, los datos del Eurobarómetro muestran que la fortaleza de la correlación positiva entre ampliación y profundización no es homogénea entre los 27 Estados miembros. En Bélgica, Francia, Alemania, Finlandia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria y Suecia está correlación es significativamente más débil que en el resto de miembros de la Unión, ya que pese a la existencia de porcentajes altos de apoyo a la Constitución Europea (de entre el 50 y 66% dependiendo los países), los porcentajes de apoyo a la ampliación eran muy bajos en todos los países, cuando no claramente negativos en algunos de ellos (Alemania, Finlandia, Luxemburgo, Austria, Suecia y Francia).

Así, de los datos se deduce claramente la existencia de una doble fractura. Primero entre la ciudadanía, ya que el consenso en torno a las ampliaciones habría desaparecido, siendo sustituido por una clara fractura en la opinión pública europea (con los partidarios y los detractores alcanzando proporciones prácticamente iguales). Segundo, entre los Estados fundadores y los Estados miembros más recientes, que muestran visiones y valoraciones completamente diferentes acerca de los proceso de ampliación (con la excepción de Austria, Finlandia y Suecia, cuyas actitudes serían más similares a las de los fundadores). Así, los nuevos miembros, junto con los países del Sur de Europa, y los países de la primera ampliación (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), muestran unas actitudes mucho más favorables a las ampliaciones que los miembros fundadores y los países de la llamada ampliación «nórdica» (1995).

Esta polarización de las opiniones y visiones de ciudadanos y Gobiernos, deja en evidencia que el debate acerca de las futuras ampliaciones es claramente un debate político, no un debate técnico en torno a la gestión de las políticas de pre-adhesión, ampliación y pos-ampliación. Por tanto, el futuro de la Política de Ampliación se va a jugar en el terreno de la política nacional y europea, en los ciclos electorales y políticos, mucho más que en la filosofía política acerca del ser y la identidad de Europa o en el campo técnico del diseño de políticas.

## 5. Los límites de Europa

Si la discusión acerca de los límites de Europa se plantea, esto se debe precisamente a que estos límites no están prefijados. Para que el futuro estuviera escrito, sería necesario que el pasado hubiera seguido una senda lineal, preestablecida. Sin embargo, el futuro de la integración nunca estuvo escrito. Los federalistas siguen hoy lamentándose del rumbo pragmático, funcionalista, incremental, y fundamentalmente economicista que ha tomado el proceso de integración europeo, pero el lamento no es nuevo: Altiero SPINELLI, ya en los años 50, hizo clásica la observación de que se había puesto en marcha «un tren a ninguna parte» para describir el proyecto que MONNET *et alii* al habían puesto en marcha.

Esta falta de trayectoria, que es cierta para el proceso de integración en general, también lo es para los procesos de ampliación en particular. Pese a la retórica de los Tratados originales acerca de la promoción de una «Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», las ampliaciones nunca estuvieron en la pizarra. En realidad, por más que en los años 50 se lamentara el rechazo británico a incorporarse al proyecto de integración europeo, el diseño funcionalista inspirado por Jean MONNET en torno a la CECA y, posteriormente la CEE, claramente requería para funcionar un número pequeño de Estados. La integración europea estaba destinada a resolver el problema franco-alemán mediante la promoción de un estrecho entendimiento, la fusión de los intereses nacionales, la transferencia de la autoridad hacia instituciones supranacionales y la emergencia de «una solidaridad de hecho», como decía la Declaración Schuman, todo ello bajo el paraguas de seguridad proporcionado por EEUU y la OTAN. Y para ello eran necesarios pocos miembros, al menos al principio. Por tanto, si la integración europea pudo prosperar fue porque funcionó como un pequeño vivero en el que germinaría lo que MONNET denominó «el fermento del cambio»[28].



Esto no quiere decir que Europa se concibiera de forma cerrada o de acuerdo con una lógica excluyente. Si ése hubiera sido el caso, los padres fundadores no hubieran redactado un artículo 237, que abría la posibilidad de adhesión a todo Estado (europeo) que lo solicitara. Todo club suele fijar con cierto detalle los principios, normas y procedimientos para regular la adhesión de nuevos miembros. Máxime aún cuando, como sabemos, toda nueva adhesión disminuye el poder relativo de cada miembro del club. Y, naturalmente, cuando más exclusivo es o aspira a ser el club, más rígidas son las normas. Sin embargo, los padres fundadores demostraron estar muy poco preocupados por el número de miembros que pudiera alcanzar la CEE, y menos aún sobre qué criterios deberían reunir los nuevos miembros[29]. En realidad, si algún criterio transmitía el artículo 237 era el geográfico, pero al ser precisamente la definición de los límites de Europa una cuestión ambigua y difícil de resolver, el artículo 237 no sería de gran utilidad ante los casos en los que más se hubiera necesitado mayor claridad.

[28] MONNET (1962).
[29] KOCHENOV (2005).

La prueba de esta laxitud en cuanto a los criterios políticos y geográficos que deberían marcar las decisiones sobre nuevas adhesiones vino en los años 60, cuando la CEE tuvo que realizar los primeros pronunciamientos sobre adhesiones futuras; no siempre, como veremos, con plena coherencia. Primero vino el caso británico, donde la solicitud de adhesión de 1961 fue rechazada por el gobierno francés. En concreto, el General de Gaulle utilizaría argumentos acerca del Reino Unido que tienen mucho que ver con los que hoy se utilizan respecto a Turquía. El Reino Unido, decía De Gaulle en relación al perfil atlántico y su historia, «está en Europa, pero no es Europa». Por ello, la solicitud de adhesión del Reino Unido fue vetada en nada menos que en dos ocasiones por Francia, pese a ser un país intachablemente europeo, democrático y desarrollado económicamente.

Segundo, al mismo tiempo que se rechazaba la solicitud de adhesión del Reino Unido, la CEE firmaba acuerdos de asociación con Turquía, Grecia y Chipre, bajo el artículo 238, en los que se estipulaba que estos países podrían ser miembros en el futuro. Por tanto, aunque el «sí» estuviera condicionado a la integración económica (en torno a la Unión Aduanera) y muy difuminado en el tiempo, no dejaba de resultar extraño que el «no» al Reino Unido coincidiera temporalmente con el «quizá» dado a Turquía (recuérdese que en aquel momento, Turquía era un país fundador del Consejo de Europa y de la OTAN, con credenciales democráticas, europeas y, desde luego, occidentales, superiores a las de España).

En tercer lugar, cuando España se dirigió al Consejo de Ministros de la CEE solicitando la apertura de negociaciones de asociación bajo el artículo 238 (que no de adhesión, como a veces se confunde), se puso de manifiesto un nuevo criterio, no explícito hasta entonces, a saber: que el criterio democrático no sólo se exigiría como condición para ser miembro (lo que aunque no estaba escrito parecía evidente), sino que también se exigiría para asociarse a la Unión. Esta exigencia, que no figuraba en el artículo 238, tenía sentido toda vez que la asociación se había utilizado para premiar a Turquía, Chipre y Grecia. Además, como demostró la respuesta negativa al régimen de Franco, fue enormemente positiva como instrumento de legitimación de la UE y a la vez, como instrumento de promoción de la democracia.

El «portazo» a España, junto con la cláusula evolutiva concedida a Turquía, Chipre y Grecia, abriría un problema que todavía no se ha resuelto hoy: la confusión entre las políticas de vecindad y las políticas de adhesión, que tantas críticas ha recibido[30]. Al concebir la asociación en términos de preadhesión, en lugar de simplemente como Política Exterior de la UE, las dos políticas se contaminaron mutuamente. Por ello, vista la experiencia histórica, nada más celebrarse las primeras elecciones democráticas en Polonia en 1989, el nuevo Gobierno polaco se dirigiría a la Comunidad Europea para solicitar un acuerdo de asociación que le preparara para la adhesión. Y para sorpresa de los negociadores comunitarios, el Gobierno polaco pondría sobre la mesa el Acuerdo de Asociación de 1963 con Polonia, reclamando que esa fuera la base de negociación[31].

[30] LANDÁBURU (2004).
[31] TORREBLANCA (2001).

De forma inesperada, la Política de Ampliación se ha convertido en el más eficaz instrumento de política exterior de la UE, en realidad casi el único instrumento. Como demostró el caso de Grecia (Golpe de los Coroneles), posteriormente los casos de España y Portugal, y ya más recientemente los países de Europa Central y Oriental y el Sureste de Europa, la promesa de adhesión, canalizada vía los Acuerdos de Asociación, ha tenido un efecto decisivo a la hora de contribuir a dotar a la Comunidad Económica Europea de una importantísima dimensión política y de seguridad, al extender la paz, la democracia y la prosperidad a todo el continente, más que cuadruplicando su numero de miembros original. Como señalaba Jean Claude JUNCKER, cuando el Consejo Europeo de diciembre de 1997 tomó la decisión de abrir las puertas a los países de Europa Central y Oriental, sólo 10 años antes, 6 de los 8 Jefes de Estado y de Gobierno que esperaban el pronunciamiento del Consejo en la antesala estaban en la cárcel.[32]

## 6. Conclusión

Como se ha visto, la evolución de la Política de Ampliación de la Comunidad ha sido zigzagueante, incremental y, especialmente, consensuada. El acervo de la ampliación es complejo y rico, y ha surgido de forma progresiva, y adaptativa. Las condiciones establecidas por el Consejo de Copenhague en 1993 representan un logro singular, pues objetivan y a la vez, singularizan, los procesos de adhesión en términos equitativos para los candidatos, a la vez que salvaguardan los intereses de la UE.[33]

Con todo, el único principio estable que rige los procesos de ampliación es el del consenso: aunque el artículo 237 fuera sumamente vago (deliberada o inconscientemente), sí que estableció claramente que «las condiciones de acceso de los nuevos miembros deberían ser objeto de un [doble] acuerdo»: entre el candidato y los miembros, por un lado; y, por otro, entre los propios miembros.[34] Posteriormente, en 1987, con motivo de la firma del Acta Única Europea, se añadiría como criterio la conformidad del Parlamento Europeo. En consecuencia, más allá de la discusión acerca de los límites de Europa, existe un criterio político previo: las ampliaciones deben hacerse vía el acuerdo de los Estados miembro entre sí, y contar con el respaldo del Parlamento Europeo.



[32] *Bulletin Quotidien Europe* (9.406), 14 de abril de 2007.

[33] «La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria. La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos» (Consejo Europeo de Copenhague, SN 180/1/93 REV 1).

[34] Nótese como en la CECA la admisión de nuevos miembros requería acuerdo del Consejo, pero no la ratificación por los parlamentos nacionales conforme con los procedimientos constitucionales en vigor.

Ello no quiere que la Unión Europea carezca de límites geográficos, sino que la discusión acerca de esos límites no arrojará los resultados deseados por aquéllos que la promueven (en tanto en cuanto los casos difíciles como Turquía o Ucrania quedarán siempre pendientes de una interrogante) y que, incluso, puede ser contraproducente en la medida en la que desemboquen en una definición jurídico-formal de los límites de Europa que coincida con los 47 miembros del Consejo de Europa (48, si se cuenta una futura adhesión de Bielorrusia) como miembros potenciales de la UE. Dicho de otra forma, un proceso de definición de fronteras de la UE difícilmente podría ir más allá del doble criterio geográfico-político (estar en Europa y ser democrático), so pena de introducir elementos ajenos e incompatibles con la naturaleza de la UE (identidad, cultura, religión, etc…). Por ello, es fácil ver que las conclusiones de un debate de estar características están establecidas de antemano: inevitablemente, habría que concluir que todo país europeo (en un sentido geográfico presente), de carácter democrático tendría, como mínimo, un derecho a solicitar la adhesión, nunca un derecho a ser miembro, ya que sólo la unanimidad entre los miembros podría materializar la adhesión.

Por tanto, si al final del día es la unanimidad, es decir, el acuerdo político entre los Estados y (subsidiariamente, los ciudadanos, a través del requisito de conformidad del Parlamento Europeo), la condición *sine qua non* para cualquier ampliación, parece legítimo preguntarse qué sentido tiene embarcarse en una definición de las fronteras de la Unión, que muy probablemente sea más amplia que el propio consenso político existente en este momento y, previsiblemente, durante la próxima década. Alternativamente, si el único objeto de este proceso de definición de fronteras fuera y a la vez condujera a una «expulsión» de Turquía del ámbito europeo, al negar su eligibilidad, el proceso sería claramente contraproducente.

En consecuencia, existen motivos para sospechar que el único objeto del discurso construido en torno a la «fatiga de ampliación» (incluyendo el juicio retrospectivo acerca de la ampliación del 2004, la reforma de los criterios de Copenhague y, finalmente, la convocatoria de un grupo de sabios que informe sobre las fronteras finales de Europa), es buscar una justificación para decir «no» a Turquía (y, probablemente, a Ucrania), no el de buscar una mejor manera de gestionar futuros procesos de ampliación, haciendo compatible, como en el pasado, profundización y ampliación, asegurándose de que las instituciones y las políticas de la Unión se refuerzan y no debilitan con la llegada de nuevos miembros. Actuando así se soslayaría no sólo un debate sustantivo sobre Turquía de sumo interés para el futuro del proyecto europeo, sino también un debate sustantivo sobre la Política de Ampliación, también crucial para este proyecto.

## Bibliografía


- BARYSCH, K. (2006): *Absorption capacity: the wrong debate*. Centre for European Reform.

- CENTRE FOR EUROPEAN REFORM (2006): *Enlargement Two Years on: Economic Success or Political Failure?* Londres, Centre for European Reform.

- COMISIÓN EUROPEA (2006a) *Enlargement Two Years After: An Economic Evaluation*. Bruselas, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

  - (2006b), *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty* (Period 1 May 2004-30 April 2006). Bruselas, Comisión Europea.

  - (2006c): *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007. Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members.* Bruselas, Comisión Europea.

  - (2006d): *A Citizens Agenda: Delivering Results for Europe*. Bruselas, Comisión Europea.

- DURAND, A. y MISSIROLIi A. (2006), *Absorption capacity: old wine in new bottles?,* European Policy Center, Policy Brief, September 2006.

- EMERSON, M. A.; De CLERCK-SACHSE, J. y NOUTCHEVA, G. (2006): *Just what is the absorption capacity of the European Union?* Center for European Policy Studies, Policy Brief.

- EUROBARÓMETRO (2005) : *La Constitution européenne: sondage post-référendum en France*. Flash Eurobarometer 171.

- HAGEMANN, S. y DE CLERCK-SACHSSE, J. (2007): *Old Rules, New Game: Decision-making in the Council after the 2004 Enlargement.* CEPS Special Report.

- HASSIN, A. (2007): «La Capacité d'intégration de l'UE, pré requis politique ou alibi technique?» ; en *Études et Recherches* (6).

- INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK, ed.: *EU-25 Watch* (2). Disponible en http://www.iep-berlin.de/index.php?id=186

- KOCHENOV, D. (2005): «EU Enlargement Law : History and Recent Developments : Treaty-Custom Concubinage?»; en *European Integration Online Papers* (IX, VI).

- KREPPEL, A. y GUNGOR, G. (2006): *The Institutional Integration of an Expanded EU or How 'New' Europeans Fit into 'Old' European Institutions*. Viena, Institute for Advanced Studies.

- KURPAS, S. y SCHÖNLAU, J. (2006): *Deadlock Avoided but Sense of Mission Lost: The Enlarged Union and its Uncertain Constitution*, CEPS Policy Brief.

- LANDÁBURU, E. (2006), *From Neighbourhood to Integration Policy. Are there concrete alternatives to enlargement?* CEPS Policy Brief.

- MONNET, J. (1926): «A ferment of change»; en *Journal of Common Market Studies* (I, 1); pp. 203-211.

- MORAVCSIK, A. (2006): «Open the Doors»; en *Newsweek*, 2 de octubre de 2006.

- PIEDRAFITA, S.; F. STEINBERG y TORREBLANCA, J. I. (2006): *Twenty years of Spain's membership in the EU (1986-2006),* Madrid, Elcano Royal Institute for International Affairs. Publicado también como: *La europeización de España*, DT 39/2007.

- RICARD-NIHOUL, G. (2005): »Le 'non' français du 29 mai 2005: comprendre, agir» ; en *Études et Recherches* (44).

- RACHMAN, G. (2006): «The Death of Enlargement»; en *The Washington Quarterly* (XXIX, 3); pp. 51-56.

- RUÍZ-JIMÉNEZ, A. y TORREBLANCA, J. I. (2007a): *European public opinion and Turkey's accession: making sense of arguments for and against*. EPIN Working Papers.

- RUÍZ-JIMÉNEZ, A. y TORREBLANCA, J. I. (2007b): *Is there a trade-off between deepening and widening. What do citizens think?* EPIN Working Papers.

- STUBB, A. (2006): *Institutional aspects of the European Union's capacity to integrate new Member States*. Parlamento Europeo.

- TORREBLANCA, J.I. (2001): *The Reuniting of Europe: promises, negotiations and compromises.* Aldershot, Ashgate.

- TORREBLANCA, J. I. (2006): «To enlarge or not to enlarge: this is not the question»; en *Analysis* (ARI 67/2006).

# Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social

# BALANCE DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

*Joaquín Almunia* *

## 1. Introducción

Se acerca el décimo aniversario de importantes decisiones que hicieron historia y dieron lugar a la Unión Económica y Monetaria (UEM). Haciendo balance de esta ultima década, se puede afirmar que la UEM ha sido un éxito europeo, que ha proporcionado a sus miembros una estabilidad interna y externa que les ha protegido frente a desequilibrios y crisis exteriores, y que ha contribuido a mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos.

En primer lugar, este artículo explora el camino que condujo a la creación de la UEM y repasa sus principales características. A continuación, expone cuáles han sido los principales resultados de la UEM y cuál ha sido la contribución de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por último, tras un paréntesis para hacer una breve exposición acerca del papel de España en la UEM, el artículo presenta la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo y su contribución a la UEM, así como los retos más importantes a los que se enfrenta la UEM de cara al futuro.



## 2. Las grandes líneas de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Origen y desarrollo

La idea de una unión económica y monetaria en Europa surgió por primera vez antes incluso de la firma de los Tratados constitutivos europeos. Fue en 1929 cuando Gustav Stresemann habló de una moneda europea común durante su discurso ante la Liga de las Naciones. En su discurso, Stresemann se preguntaba si tal vez una moneda única europea facilitaría el comercio entre países europeos, dado que el Tratado de Versalles había desencadenado la proliferación de nuevos Estados en Europa y, por tanto, a la creación de nuevas fronteras que dificultaban el comercio. 70 años después de ese discurso, el 1 de enero de 1999, 11 países se incorporaron a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, finalmente, el 1 de enero de 2002 se introdujeron las monedas y billetes de euro en los entonces 12 Estados Miembros de la UEM.

* Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Unión Europea.

Durante los primeros años del proceso de creación de la Unión Europea, la UEM aún no estaba presente como objetivo principal. El Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, tan sólo incluía algunas provisiones acerca de la cooperación monetaria entre los miembros de la Europa de los 6. En aquellos años, estos seis miembros participaban en el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods en 1944 y, por lo tanto, no se estimaba necesario establecer un sistema europeo paralelo.[1] Sin embargo, cuando en los años 60 este sistema comenzó a debilitarse, la amenaza de inestabilidad monetaria en Europa llevó a los Estados miembros de la CEE a tomar medidas hacia la consecución de mayor estabilidad monetaria a nivel europeo, planteándose la creación de un sistema monetario alternativo para Europa.

Esta presión dio lugar al primer intento de crear una unión económica y monetaria con la presentación del Informe Werner en octubre de 1970. Un grupo de expertos, liderado por el Presidente y Ministro de Finanzas de Luxemburgo, Pierre Werner, presentó un informe que constituía el primer modelo para crear una unión económica y monetaria que permitiría alcanzar armonización y unidad de políticas económicas a nivel comunitario.

Sin embargo, el Informe Werner fracasó en su objetivo por dos razones: el colapso del sistema monetario internacional de Bretton Woods y la crisis del petróleo de 1973. Las políticas fiscales expansivas de Estados Unidos durante la Guerra de Vietnam, unidas a otras circunstancias, desencadenaron una serie de consecuencias que obligaron al Presidente Nixon a suspender unilateralmente la convertibilidad del dólar en oro en 1971. Esto terminó definitivamente con el régimen de tipos de cambio fijos y creó una situación de inestabilidad monetaria en la que las monedas fluctuaban libremente. Los Estados, mediante la firma del Acuerdo de Basilea de 1972, establecieron un sistema para reducir los márgenes de fluctuación entre las monedas comunitarias en comparación con los existentes entre estas monedas y el dólar. Pero este Acuerdo se vio afectado por la crisis del petróleo de 1973, que añadió aún más presión sobre las monedas europeas. Como consecuencia de la crisis y las diferentes políticas conducidas por los Estados miembros para combatirla, se alcanzó una situación en la que hacia finales de los años 70 la mayoría de los países miembros del sistema habían decidido dejar flotar completamente sus monedas y, finalmente, en 1977 se abandonó el Plan Werner.



El segundo intento de creación de una unión económica y monetaria surgió con el Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979. El impacto negativo que la fluctuación de los tipos de cambio de la mayoría de las monedas de la CEE había tenido en la cohesión interna, la inversión, así como en el comercio entre los países de la CEE y entre ellos y sus mayores socios comerciales, animó a llevar a cabo este nuevo intento con el objetivo de crear una zona monetaria estable para conseguir una mayor convergencia económica entre los Estados miembros. Ante esta situación, durante la Cumbre de Bruselas de diciembre de 1978, la Comunidad Europea

[1] Este sistema monetario internacional estaba basado en relaciones de tipo de cambio fijo en relación al oro, con un sistema de ajuste en caso necesario.

decidió relanzar la integración monetaria con la creación del SME, bajo la iniciativa del Canciller alemán, Helmut Schmidt, y el Presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing. El objetivo era estabilizar los tipos de cambio, reducir la inflación y preparar a los Estados para la integración monetaria.

El SME, que entró en vigor en marzo de 1979, constaba de tres elementos: primero, una cesta de monedas europeas llamada ECU[2]; segundo, un mecanismo de estabilización monetaria o mecanismo de tipo de cambio (ERM -*Exchange Rate Mechanism*, por sus siglas en inglés-); tercero, un mecanismo para financiar intervenciones monetarias. El mecanismo de tipo de cambio proporcionaba a cada moneda un tipo de cambio central en relación al ECU, el cual a su vez le daba tipos de cambio cruzados con el resto de las monedas incluidas. Se exigía a los Estados participantes que mantuvieran sus tipos de cambio dentro de una banda de fluctuación del 2,25% alrededor del tipo de cambio central. Con dos únicas excepciones: Italia, cuya banda era mayor (6%); y Reino Unido, que se mantuvo al margen de esta iniciativa.

Durante aquellos años, los países europeos aún no se habían recuperado de la crisis y presentaban situaciones económicas desfavorables, marcadas por las elevadas tasas de inflación y desempleo, así como unos niveles de productividad claramente inferiores en comparación con países como Japón y Estados Unidos. Ante esta situación, la CEE decidió retomar el proceso de integración comercial iniciado en 1957, lanzando el Programa de Mercado Único con el firme objetivo de crear un mercado interior más eficiente, a fin de fomentar la competencia y el dinamismo económico en la CEE.

El 28 de febrero de 1986 se firmó el Acta Única Europea. Su objetivo era crear un área libre de fronteras internas en el cual se garantizaran las cuatro libertades: libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, de acuerdo con las provisiones del Tratado. El Acta Única Europea era un ambicioso proyecto de legislación que pretendía eliminar las barreras existentes al comercio entre los Estados miembros. Ésta proporcionaba un marco legal de precondiciones para una competencia justa y leal, y una estabilidad a largo plazo dentro del Mercado Único. A su vez, mediante la introducción de un nuevo artículo en el Tratado de Roma (art. 102a), el Acta Única Europea recuperó la creación de una unión económica y monetaria como objetivo prioritario de la CEE.

En 1988 el Consejo Europeo de Hannover recordó que, al adoptar el Acta Única, los Estados miembros se comprometieron con el objetivo de la unión económica y monetaria, y encargó a un comité presidido por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, la misión de presentar una propuesta para materializar dicho objetivo. En esta ocasión había dos hechos que jugaban a favor de la creación de una unión económica y monetaria. Por un lado, en paralelo se había adoptado una Directiva acerca de la liberalización del movimiento de capitales, que representaba el paso necesario hacia un área de moneda única. Por otro lado, algunas de las

[2] Por sus siglas en inglés: *European Currency Unit* (Unidad Monetaria Europea).

precondiciones más importantes para la unión económica y monetaria, tales como un marco legal para una competencia justa y leal, ya se habían establecido en el marco del Acta Única Europea. Así, el Comité Delors pudo centrarse en los aspectos institucionales de la unión monetaria. En particular, la organización del sistema de bancos centrales, que sería responsable de formular y aplicar la política monetaria, así como de gestionar la política de tipo de cambio; y otros aspectos de estabilidad económica y monetaria, como normas para impedir el acceso público al dinero del Banco Central, o el procedimiento a seguir en caso de déficit público excesivo en un Estado miembro.

Las recomendaciones del Plan Delors, que se presentó en 1989, iban encaminadas a que los países europeos dieran importantes pasos hacia la convergencia económica, la estabilidad de precios y la disciplina presupuestaria antes de fijar irrevocablemente los tipos de cambio en una unión monetaria. El Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989 adoptó el Plan Delors como base de trabajo y decidió comenzar el proceso de creación de una moneda única. Dicho proceso constaba de tres fases: una primera fase, que consistía en reforzar la cooperación entre los bancos centrales; una segunda fase, en la que se recomendaba la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), así como la transferencia progresiva del poder de decisión en materia de política monetaria a las instituciones supranacionales; por último, la tercera fase, durante la que se fijarían de forma irrevocable las paridades de las monedas nacionales y éstas se sustituirían por la moneda única europea.

La primera fase de creación de la UEM comenzó el 1 de julio de 1990, coincidiendo con la total liberalización de los movimientos de capitales en la Comunidad Europea prevista en la Directiva de la CEE. Con vistas a la celebración de la Cumbre de Maastricht, se realizaron dos Conferencias Intergubernamentales: una para preparar una unión política (Unión Europea) y otra para preparar unión económica y monetaria (UEM). En un documento de 1990, la Comisión resaltaba los elementos que consideraba como la base de una verdadera unión económica y monetaria. Por un lado, que la Política Monetaria debía ser definida e implementada por una nueva institución europea, el Banco Central Europeo (BCE), cuya principal responsabilidad sería la de asegurar la estabilidad de precios, y que debería actuar independientemente de las presiones políticas. Además, establecía la necesidad de convergencia de las políticas económicas nacionales basadas en la disciplina presupuestaria. Y por último, el ECU debería convertirse en la futura moneda única europea. Este documento fue aceptado durante la Conferencia Intergubernamental, que sentó la base para la Cumbre de Maastricht.

Durante la Cumbre de Maastricht de los días 9 y 10 de diciembre de 1991, las dos uniones, política y monetaria, se recogieron en el Tratado de Maastricht. Con su firma, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) confirmaron su voluntad política de realizar una unión monetaria y económica, con excepciones para Dinamarca y el Reino Unido en cuanto al momento de su adhesión a la UEM. El Tratado de Maastricht diseñó la introducción de la moneda única europea en tres fases. La primera tendría por objetivo incrementar la coopera-

ción entre los bancos centrales en relación con la política monetaria, eliminar los obstáculos a la integración financiera, hacer un seguimiento de las políticas económicas nacionales y coordinar una política presupuestaria.

La segunda fase estaba previsto que comprendiera desde el 1 enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1998. En este tiempo, los Estados miembros tendrían que implementar toda la legislación secundaria de unión económica y monetaria. Concretamente, en esta fase se aplicarían los procedimientos previstos de déficit excesivo; la prohibición de acceso privilegiado a financiación por parte del Estado; la prohibición de los bancos centrales de conceder créditos a las autoridades públicas y viceversa; el establecimiento de las directrices generales de política económica; y, finalmente, la puesta en práctica de medidas dirigidas al cumplimiento de los criterios de convergencia. En particular, estos criterios de convergencia serían de obligado cumplimiento para los miembros de la UEM. Hacían referencia a los principales indicadores económicos -la tasa de inflación, la estabilidad de los tipos de cambio, tipos de interés a largo plazo y unas finanzas públicas saneadas (reducido déficit presupuestario y menor peso de la deuda pública)-, y se establecieron para dotar de estabilidad y credibilidad a la UEM, permitiendo evaluar el grado de compromiso de los Estados miembros a la hora de llevar a cabo una gestión económica próxima a la de los Estados más eficientes dentro de la Unión. Por último, estaba previsto que la tercera fase comenzara el 1 de enero de 1999, y marcaría el comienzo efectivo de la Unión Económica y Monetaria (UEM). A partir de esta fecha, el ECU dejaría de ser una cesta de monedas y se convertiría en una moneda propia, con otro nombre (euro) y con un tipo de cambio correspondiente a la oferta y la demanda del mercado.

En los meses siguientes a la firma del Tratado de Maastricht, las fluctuaciones en el mercado de divisas desestabilizaron algunas monedas de los Estados miembros (la peseta española y la lira italiana). Estas fluctuaciones desestabilizadoras obligaron a la lira italiana y la libra esterlina a abandonar el sistema. El origen de este periodo de incertidumbre económica fue la vulnerabilidad del mecanismo de tipo de cambio (conocido por sus siglas en inglés: ERM -*Exchange Rate Mechanism*-), ante una serie de ataques especulativos, que se aprovecharon de la falta de coherencia de las políticas económicas de algunos Estados miembros con respecto a los tipos de cambio centrales en los que se basaba el ERM. Para contrarrestar la presión especulativa, especialmente contra la peseta española y el franco francés, en 1993 se ampliaron temporalmente las bandas de fluctuación establecidas en el ERM para permitir fluctuaciones mayores.

Una vez superada la crisis del ERM, la UE impulsó de nuevo el proceso de integración económica y monetaria. El impulso lo dio el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995, cuando dio nombre a la moneda única -el euro- y fijó la fecha de comienzo de la tercera y última fase de creación de la UEM: el 1 de enero de 1999. En este Consejo también se tomaron importantes decisiones acerca del nuevo escenario de creación de la UEM. Por un lado se estableció que la decisión acerca de cuales serian los Estados miembros que participarían en el

euro se tomaría antes de 1998, tomando como referencia los datos económicos de los Estados miembros que se presentaran en 1997. Asimismo, se decidió la creación del Banco Central Europeo (BCE) y el nombramiento de un Consejo Ejecutivo que estuviera operativo en 1999. De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Maastricht, las funciones del BCE comprendían la introducción y gestión de la nueva moneda y, en general, garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. El BCE también sería responsable de fijar las grandes líneas directrices y ejecutar la Política Monetaria de la UE. En cuanto a la transición de las monedas nacionales al euro, se tomaron dos decisiones importantes. Por un lado, que entre la creación del euro y la introducción de los billetes y las monedas habría un periodo de transición de tres años, durante el cual existiría libertad de utilizar el euro como moneda contable en las transacciones, pero sin obligación de hacerlo (principio de «no obligación, no prohibición»). Por otro lado, se acordó que la circulación simultánea del euro y de monedas nacionales duraría un máximo de seis meses, antes de que se abandonaran las monedas nacionales definitivamente.

A partir de 1995, los Estados miembros realizaron importantes esfuerzos para cumplir los criterios de convergencia de Maastricht y prepararse para la introducción del euro. Como consecuencia de estos esfuerzos, los déficit públicos disminuyeron por término medio más del 5% del PIB entre 1993 y 1998, y las tasas de inflación se redujeron significativamente, pasando de una media superior al 4% en 1991 a una media del 1,5% en 1998.

En relación a los criterios de convergencia, una importante decisión fue la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997. El Pacto supuso un importante paso para facilitar la coordinación de políticas monetarias y económicas y facilitar la introducción, estabilidad y credibilidad del euro. Cuando se creó la UEM, en vista de que los Estados miembros perderían el tipo de cambio como instrumento de ajuste ante inestabilidades y crisis externas, los estabilizadores automáticos fiscales pasaban a adquirir una mayor importancia. Por tanto, el objetivo principal del Pacto era garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros después de la creación del euro. Estaba considerado pues como el pilar fiscal de la UE, que permitía alcanzar un adecuado equilibrio entre las funciones de disciplina presupuestaria y la estabilización macroeconómica de la política fiscal.



El Pacto está constituido por dos componentes: el preventivo y el correctivo. Por un lado, el componente preventivo consistía en la presentación de programas de estabilidad (por parte de los Estados miembros de la UEM) y de convergencia (por parte de los Estados miembros que no pertenecen a la UEM). Estos programas tienen como principal objetivo informar acerca de la situación económica del Estado miembro para poder tomar medidas con la suficiente antelación, si fuera necesario. Proporcionan información acerca del objetivo presupuestario a medio plazo del Estado miembro, sus perspectivas de desarrollo económico, descripción de sus políticas presupuestarias y económicas, así como un análisis del impacto que tendrían los cambios en las principales asunciones económicas. Además, los Estados miembros que no pertenezcan a la UEM deben proporcionar información acerca de sus objetivos de política monetaria a medio plazo y sus efectos en los objetivos de estabilidad de precios y de tipo de cambio. Esta informa-

ción sirve de base para desencadenar, si fuera necesario, un «mecanismo de aviso a tiempo», que permite al Consejo Europeo actuar (bajo recomendación de la Comisión) en caso de que exista riesgo de que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la UEM. Por otro lado, el componente correctivo consiste en un procedimiento de reducción de los déficit excesivos una vez que se habían identificado. El Pacto establece dos criterios para determinar la existencia de un déficit excesivo: un déficit público que rebase el valor de referencia del 3% del PIB, y una deuda pública superior al 60% del PIB, a menos que ésta disminuya a un «ritmo satisfactorio».

Asimismo, el Consejo de Ámsterdam de 1997 adoptó los principios y los elementos fundamentales de un nuevo mecanismo de tipos de cambio (ERM II: *European Exchange Rate Mechanism II*) para regular las relaciones entre el euro y las monedas de los Estados de la Unión que no participarían en la UEM.

Al año siguiente, en 1998, el Banco Central Europeo (BCE) fue creado de conformidad con el Tratado de Maastricht. En ese mismo año, durante una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno el 2 de mayo de 1998 en Bruselas, se decidió qué 11 Estados miembros cumplían los criterios de convergencia y participarían en el euro a partir del 1 de Enero de 1999, en base a los informes de convergencia preparados por la Comisión y el BCE. Estos países eran Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

Por tanto, de acuerdo con el plan establecido, la tercera y última fase de creación de la UEM comenzó el 1 de enero de 1999, fecha en la que los 11 países seleccionados se incorporaron a la UEM. Posteriormente, Grecia solicitó ingresar como miembro y se incorporó oficialmente el 1 de enero de 2001. Así, la idea que se planteó en 1929 con el discurso de Stressemann ante la Liga de las Naciones se materializó por fin el 1 de enero de 2002, cuando las monedas y billetes de euro se introdujeron en los 12 Estados miembros de la UEM. Desde entonces, Eslovenia también ha adoptado el euro, de manera que hoy la Zona Euro es un área de 13 países soberanos europeos que comparten una moneda única.



## 3. Los resultados de la UEM

En conjunto, el balance de los casi diez años de la Unión Económica y Monetaria (UEM) desde su creación en 1999 hasta hoy es muy positivo. La UEM ha permitido que, a pesar de los conflictos económicos y financieros que han tenido lugar en los últimos años (crisis energéticas, guerra de Irak, crisis bursátiles, atentados terroristas), sus miembros disfrutaran de la estabilidad y predictibilidad que necesitan inversores y consumidores. El euro se ha convertido en la segunda moneda del mundo y se está afirmando cada vez con mayor fuerza como moneda de reserva y de pago junto al dólar. En general, los principales logros de la UEM se resumen a continuación.

En primer lugar, la UEM ha proporcionado estabilidad macroeconómica a sus miembros, que durante décadas habían experimentado periodos de gran inestabilidad, y les ha proporcionado protección en el contexto actual de cambio económico y Globalización. El euro ha contribuido a que las fluctuaciones de los tipos de cambio que sufrieron las monedas europeas durante años sean hoy cosa del pasado. La UEM ha eliminado el riesgo de la volatilidad de los tipos de cambio, puesto que hoy en día gran parte del comercio europeo se realiza entre países de la Zona Euro. El euro fomenta el comercio y la inversión intracomunitarios, proporcionando a Europa mayor influencia internacional. Esta estabilidad macroeconómica se ha logrado en gran medida gracias al esfuerzo inicial que realizaron los Estados miembros durante la década de los 90 para alcanzar los criterios de convergencia. El buen nivel de consolidación presupuestaria que lograron antes de la entrada del euro proporcionó un margen de actuación adecuado durante los periodos de desaceleración económica.

En segundo lugar, las tasas de inflación dentro de la Zona Euro se han logrado mantener bajas y estables, lo que representa un verdadero logro en unos países que contaban con niveles de inflación que rondaban el 7% en la década de los 80. En claro contraste, en los últimos años se ha conseguido mantener la inflación por debajo del 2%. En términos generales, la UEM ha facilitado un periodo de estabilidad de precios sin precedentes en sus Estados miembros. Esto ha contribuido a que se hayan logrado significativas reducciones en los tipos de interés, lo cual a su vez ha revertido en una serie de beneficios para los ciudadanos y empresas europeos, tales como créditos y préstamos hipotecarios más accesibles. Gracias a la baja tasa de inflación, los ciudadanos y las empresas toman decisiones de consumo e inversión con mayor información. Además, se estimula el crecimiento económico, puesto que los inversores tendrán menos tendencia a exigir una prima por riesgo de inflación. En general, el control de la inflación es una excelente contribución de la política monetaria para el crecimiento sostenible a largo plazo.



En tercer lugar, sin duda la UEM ha contribuido a una mayor y más rápida integración económica dentro de la Unión Europea y continuará siendo un importante acicate para la integración europea en el futuro, como demuestra el creciente nivel de comercio entre Estados miembros y el progreso en la integración de los mercados financieros. Además, ha jugado un importante papel como catalizador de inversiones extranjeras directas en la Zona Euro. En particular, el impacto positivo de la UEM ha contribuido de manera significativa acelerando el ritmo de integración de los mercados financieros en la zona del euro, con agrupaciones no sólo entre intermediarios sino también entre bolsas de valores. Esto ha revertido en los ciudadanos europeos en forma de transacciones financieras más baratas y la eliminación del riesgo de tipo de cambio.

En cuarto lugar, el euro se ha convertido en la segunda moneda más importante a nivel global tan sólo ocho años después de su creación. El papel del euro en el contexto internacional refleja la creciente confianza en la moneda única y en el marco político-económico e institucional que la sustenta. Lo cual a su vez ha contribuido a que la UEM haya podido manifestar un rol de cooperación en el contexto económico global, sobre todo en los países vecinos de la UE, que

proporciona a ésta la oportunidad de demostrar liderazgo en cuestiones económicas globales. Por tanto, el euro se ha erigido como un importante símbolo de integración europea, afirmándose cada vez con mayor fuerza como moneda de reserva y de pago junto al dólar.

El euro ha logrado imponerse no sólo como una moneda fuerte y creíble. La UEM ha alcanzado un crecimiento económico del 2,7% durante 2006, superando las previsiones económicas, y se espera que alcance el 2,6% en 2007. Estas tasas de crecimiento representan las más altas desde 2000, y se sitúan muy por encima de su media en los últimos años. Este crecimiento va acompañado de una reducción de la tasa de desempleo, que ha alcanzado su mínimo de los últimos 15 años, por primera vez por debajo del 8% desde 2001. La tasa de crecimiento de empleo alcanzó 1,4% en la Zona Euro en 2006, equivalente a la creación de dos millones de nuevos empleos, y una tasa de inflación que ronda el 2%.[3] Estos datos respaldan la afirmación acerca del buen funcionamiento de la UEM.

En general, las previsiones para 2007 y 2008 en la Zona Euro son de sólido crecimiento económico, por encima del potencial. Por tanto, a pesar de la subida en el precio del petróleo y de la desaceleración del crecimiento de la economía de Estados Unidos, las previsiones de crecimiento en la Zona Euro se mantienen positivas. En este contexto, la UEM deberá continuar alerta en relación a los riesgos que pueden hacer peligrar estas buenas perspectivas.

## 4. La UEM hoy tras el Pacto de Estabilidad

Un elemento fundamental de la Unión Económica y Monetaria (UEM) es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado en junio de 1997. El Pacto juega un papel esencial en el área de las finanzas públicas, concretamente en el control presupuestario, proporcionando credibilidad al euro. El Pacto fue reformado en 2005, y desde entonces los déficits presupuestarios han disminuido y se ha conseguido detener la tendencia al alza de la deuda pública dentro de la Zona Euro.

Durante los primeros años de vida del euro se detectaron algunos problemas, principalmente como consecuencia de una serie de errores de política económica por parte de los Estados miembros, los cuales, unidos a la recesión económica de 2001-2002, llevaron los déficits públicos de varios Estados miembros a situarse en los niveles de déficit excesivo, provocando por tanto la activación del componente correctivo del Pacto. El principal error consistió en que varios Estados miembros no supieron aprovechar las coyunturas favorables para acelerar su proceso de saneamiento presupuestario. Al contrario, algunos Estados miembros aplicaron políticas pro-cíclicas, empeorando aun más su situación fiscal. A esto hay que añadir que los niveles de deuda no disminuyeron a un ritmo satisfactorio, llegando incluso a aumentar en algunos casos.

[3] SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007a).

Por lo tanto, ante esta situación en 2005 se decidió realizar una reforma del Pacto, sobre la base de las recomendaciones que propuso la Comisión[4]. Ésta recomendaba reforzar el marco fiscal común mediante una sólida racionalidad económica, con el objetivo de permitir una mejor gestión de las diferencias en los contextos económicos de los Estados miembros, lo que a su vez contribuiría a una mayor credibilidad y aceptación del Pacto por parte de los Estados miembros, partiendo de la cultura establecida en la UE de sólidas políticas fiscales desarrollada durante la última década.

La reforma del Pacto representa una evolución del sistema para adaptarlo a circunstancias cambiantes y tomar en consideración la experiencia derivada de su aplicación en el pasado. Su objetivo es introducir un sistema más efectivo, sin cambiar sus principios fundamentales, manteniendo los valores de referencia para el déficit y deuda pública. En una Unión de 27 miembros existen grandes diferencias en las estructuras económicas de cada país, los tipos potenciales de crecimiento y el impacto del envejecimiento de la población en las finanzas públicas. Es por esto que la Comisión detectó la necesidad de fijar objetivos presupuestarios a medio plazo que reflejen estas diferencias y que permitan aplicar las reformas, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La reforma del Pacto ya no exige a los Estados miembros que cumplan con el objetivo uniforme de presupuesto equilibrado o superávit a medio plazo que se exigía previamente, sino que establece objetivos a medio plazo diferenciados para cada Estado miembro. Esto permite tener en cuenta las especificidades de cada país para poder establecer un margen de seguridad adecuado con respecto al valor de referencia del 3% del PIB, y asegurar que se alcanza y se mantiene un nivel adecuado de deuda pública. La reforma del Pacto también recoge una serie de principios simples y sólidos en materia de política fiscal para aquellos Estados miembros que aun no han logrado alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo, y para el comportamiento fiscal en ciclos de crecimiento económico.



La reforma del Pacto ha ayudado a aumentar la flexibilidad y racionalidad económica del sistema. Además, ha contribuido a prestar una mayor atención al desarrollo de la deuda pública y a la implementación de las políticas estructurales, de manera que se mejora el potencial de crecimiento y la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. El Pacto tras la reforma requiere que los Estados miembros incrementen sus esfuerzos fiscales en períodos de bonanza económica, para crear unos márgenes que permitan alcanzar una situación mas holgada para hacer frente a períodos económicos menos favorables. En particular, el nuevo Pacto establece que los Estados miembros de la Zona Euro, o aquéllos que participan en el mecanismo de tipo de cambio ERM-II, deberían perseguir un ajuste anual estructural del 0,5% del PIB como valor de referencia, intentando alcanzar un valor aun más elevado en periodos de bonanza económica. Ahora, los objetivos a medio plazo de los Estados miembros muestran un claro enlace entre sus contextos económicos particulares y la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Por un lado, el

[4] Estas recomendaciones se recogen en COMISIÓN EUROPEA (2004).

componente correctivo se ha beneficiado del incremento de racionalidad económica de las decisiones y recomendaciones en el procedimiento de déficit excesivo, puesto que ahora se toman teniendo en cuenta un análisis económico. Por otro lado, el nuevo componente preventivo del Pacto contiene incentivos para que los Estado miembros reduzcan sus niveles de deuda e implementen reformas estructurales que aumenten la sostenibilidad de las finanzas públicas de forma directa, como por ejemplo las reformas en el sistema de pensiones, o indirectamente, a través de un incremento en el potencial de crecimiento.

En general, la reforma del Pacto ha logrado un equilibrio razonable entre los fundamentos económicos y la sencillez, y entre la racionalidad económica y la aplicación de las normas. Por tanto, la reforma ha reafirmado Pacto en su función principal de instrumento de coordinación fiscal para la consecución de un alto nivel de estabilidad macroeconómica, la cual constituye una condición esencial para alcanzar un crecimiento económico y un nivel de empleo sostenibles.

La experiencia con la reforma del Pacto es positiva, en especial con la implementación del componente correctivo. El procedimiento de déficit excesivo que establece la reforma del Pacto se ha beneficiado sin duda del incremento de racionalidad económica en las decisiones y recomendaciones. Desde la reforma del Pacto, los informes que ha preparado la Comisión en los casos en los que el déficit sobrepasaba el límite de referencia del 3% del PIB han tenido en cuenta todos los elementos del contexto económico del Estado miembro, y se han enfocado a lograr esfuerzos de consolidación fiscal estructurales por parte del Estado miembro más que hacia la consecución de resultados nominales a corto plazo. Esto ha permitido que el Consejo pudiera hacer uso del margen de maniobra previsto en la reforma del Pacto para aplicar el juicio económico, al decidir cuándo ha existido décifit excesivo y a la hora de establecer los plazos para corregirlo. De esta forma ha sido posible establecer plazos distintos en cada caso, dependiendo del margen de exceso del déficit sobre el límite establecido y de las perspectivas de crecimiento del Estado miembro en cuestión. Uno de los beneficios de la reforma del Pacto ha sido la mejora del diálogo entre los Estados miembros, la Comisión y el Consejo, que ha pasado a ser más transparente y más constructivo.



La implementación del componente preventivo del Pacto aún despierta algunas preocupaciones. El objetivo de la reforma del Pacto era introducir una mayor racionalidad económica a la hora de establecer los objetivos presupuestarios a medio plazo, como consecuencia del incremento de la complejidad en las estructuras económicas de los Estados miembros, y en vista de su persistente fracaso en cumplir con los objetivos establecidos. Sin embargo, aún es pronto para afirmar si efectivamente los esfuerzos de consolidación fiscal de los Estados miembros han ido en línea con el aumento de las perspectivas de crecimiento.

Desde 2005 se han establecido los objetivos presupuestarios a medio plazo de los Estados miembros de acuerdo con sus contextos económicos individuales, exigiendo una situación de equilibrio o ligero superávit a aquellos Estados con bajas perspectivas de crecimiento y alto nivel de deuda, y un déficit alrededor del 1% del PIB para aquellos con altas perspectivas de

crecimiento y bajo nivel de deuda. Sin embargo, los Estados miembros aún parecen no cumplir con el requisito del 0,5% del PIB[5]. Y a pesar de que se ha experimentado una clara mejoría, todavía persisten cuestiones de credibilidad en torno a los ajustes sobre los objetivos a medio plazo propuestos por los países miembros. El éxito de la reforma del Pacto se juzgará en la medida que los Estados miembros sean capaces de realizar los necesarios ajustes fiscales a través de los años para alcanzar los objetivos establecidos.

Esto implica que de cara al futuro existen todavía una serie de desafíos en relación a la implementación de la reforma del Pacto. Será necesario asegurar que se incrementan los esfuerzos de reforma durante los períodos de bonanza económica. La experiencia ha mostrado la importancia de llevar a cabo políticas fiscales prudentes durante periodos de bonanza económica para contener la acumulación de deuda y conseguir mantenerla en niveles sostenibles. Las previsiones y los indicadores económicos muestran un panorama económico favorable para la UE; por tanto, el objetivo de los Estado miembros debe ser el de evitar políticas pro-cíclicas durante esos periodos de bonanza económica, con el fin de alcanzar posiciones presupuestarias sostenibles que contribuyan al crecimiento económico y la creación de empleo. Sobre todo, con vista a aumentar la sostenibilidad de las finanzas públicas para evitar el impacto negativo del envejecimiento demográfico. Este objetivo debe convertirse en una prioridad para los Estados miembros, razón por la cual la reforma del Pacto pone mayor énfasis en estos temas.

También será importante mejorar la gobernanza y calidad de las estadísticas. En este sentido, la reforma del Pacto contiene provisiones dirigidas a involucrar a las instituciones nacionales en el control presupuestario. Las diversas medidas adoptadas en paralelo a la reforma del Pacto, como los nuevos procesos para la evaluación del cumplimiento de la normativas contable y aumentar la credibilidad de la información reportada por las autoridades nacionales, son de la mayor importancia para asegurar la calidad de las estadísticas fiscales de la UE.



Asimismo, será importante aprovechar las sinergias entre el crecimiento y las políticas fiscales. Como ya se ha mencionado, es importante progresar hacia una posición fiscal sostenible y que esté dirigida a lograr objetivos de crecimiento.

Por ultimo, será imprescindible apoyar políticas fiscales, así como instituciones fiscales adecuadas, que permitan conseguir unas finanzas públicas sostenibles y que contribuyan a evitar políticas pro-cíclicas en periodos de bonanza económica.

[5] Los Estados miembros de la Zona Euro o aquéllos que participan en el mecanismo de tipo de cambio ERM-II deben perseguir un ajuste anual estructural del 0,5% del PIB como valor de referencia.

## 5. España y la UEM

Para España, la entrada en la UE y en la UEM ha supuesto un magnífico impulso modernizador y de progreso. Los 20 años de pertenencia a la UE han significado para España el periodo de mayor estabilidad política, prosperidad y dinamismo social y cultural de su historia contemporánea. Prueba de ello es que el PIB español ha crecido casi un 50% en términos nominales en este periodo, y ha completado un proceso acelerado de convergencia nominal y real que ha elevado la renta *per cápita* hasta alcanzar el nivel de la media comunitaria, pasando del 70% de la media comunitaria en 1985 a cerca del 100% en la actualidad.

Parte de esta renovación había comenzado con la reestructuración industrial a principios de los 80 a raíz de la segunda crisis del petróleo, provocada por la apertura de la economía y la masiva eliminación de aranceles y trabas a los productos procedentes del resto de Europa. Sin embargo, la gradual apertura que implicaba pertenecer al Mercado Único aceleró esta reestructuración, que implicó importantes costes en términos de empleo: la tasa de desempleo se disparó hasta alcanzar una cifra superior al 18% a mediados de los años 80. Una diferencia significativa en comparación con la del resto de las economías europeas que se mantuvo hasta casi finales de los años 90.

Hoy en día, la tasa de desempleo ha descendido significativamente y se han creado en España 6 millones de puestos de trabajo desde su incorporación a la CEE. Al mismo tiempo, gracias al enorme esfuerzo de solidaridad de la UE, canalizado a través de los Fondos Estructurales, España ha modernizado significativamente sus infraestructuras. Por tanto, no cabe duda de que España ha sabido aprovechar la oportunidad que supuso su entrada a la CEE en 1986, que ha revertido en numerosos beneficios para sus ciudadanos.



En el mismo año en que España accedió a la CEE se relanzaba por tercera vez el debate de creación de la UEM. Entonces, el Gobierno español participó activamente en el proyecto de unificación económica, contribuyendo a la definición de las bases de la moneda única y de su puesta en práctica. Consecuentemente, España fue uno de los primeros 11 miembros de la UEM. Para ello España hubo de tomar importantes decisiones y llevó a cabo grandes esfuerzos para cumplir los criterios de convergencia de manera sobresaliente.

España no ha tenido dificultades para alcanzar los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto se debe, en particular, al saneamiento presupuestario que tuvo lugar en la segunda mitad de los 90 y que supuso un logro importante para España. Como ya se ha comentado, durante el periodo de incertidumbre económica inmediatamente posterior a la firma del Tratado de Maastricht en 1991, España no escapó a la crisis del mecanismo de tipo de cambio (ERM) y a las presiones especulativas que afectaron a toda Europa, y se vio obligada a devaluar la peseta en 1992 (en torno al 11%) y en 1993 (alrededor del 8%). España atravesó una época de

altos déficits y acumulación de deuda. En 1995 el déficit público español llegó a alcanzar un máximo de 6,6% del PIB. Además, inició el periodo de convergencia registrando unos tipos de interés a largo plazo del 10% y una tasa de inflación del 5%.

Sin embargo, Europa logró superar la crisis del ERM y los progresos alcanzados en este contexto fueron muy importantes. Su déficit público comenzó a disminuir gradualmente a partir de 1996, y logró superar todas las expectativas, ingresando en la UEM con unos tipos de interés a largo plazo sensiblemente inferiores al valor de referencia de Maastricht, un déficit presupuestario del 1% y una tasa de inflación del 2%. España, que ya estaba comprometida a mejorar la situación de sus finanzas públicas, reforzó aun más su compromiso de saneamiento presupuestario como consecuencia de su objetivo de ingresar en la Unión Monetaria. Además, el Pacto impulsó aún más este proceso entre 1997 y 2000. A diferencia de lo ocurrido en otros Estados miembros, la reducción del déficit fue más allá del valor de referencia del 3%, hacia el objetivo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit. En 2002 se alcanzó un presupuesto equilibrado. Esto ayudó a crear un margen de maniobra adecuado, que podría ser utilizado más adelante en periodos de recesión económica. Por otro lado, el Pacto también implicó cambios institucionales con la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria como instrumento de estabilidad nacional para garantizar una estrecha coordinación entre las políticas fiscales de las Comunidades Autónomas y del Estado.

España ha visto cómo sus tradicionales ventajas comparativas, basadas en bajos costes de producción, han ido desapareciendo gradualmente. Sin embargo, en los últimos años esto no ha ido acompañado de un incremento de la productividad significativo. Y esto, junto con la apreciación del euro en los últimos años, está deteriorando la competitividad de la economía española. Algunas de las razones de la falta de competitividad y la baja productividad de la economía española están ligadas a las importantes carencias en materia de ciencia y tecnología.



Para hacer frente a este problema, es necesario aumentar los esfuerzos e implementar las medidas de acuerdo con la Estrategia de Lisboa y recogidas en el Plan Nacional de Reforma (PNR), presentado por España en Octubre de 2005. En el PNR se establecen los objetivos de España para 2010: alcanzar la convergencia plena en renta *per cápita* con la UE y situar la tasa de empleo en el 66% de la población en edad de trabajar. Por un lado, el compromiso con la estabilidad presupuestaria permitió a España cerrar las cuentas públicas de 2005 con superávit por primera vez en 25 años. Y no hay duda de que la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas se beneficiará del acuerdo alcanzado en julio de 2006 para reformar el sistema de Seguridad Social y, en ese mismo año, para realizar una reforma tributaria. Además, España puso en marcha en marzo de 2005 el Plan de Dinamización de la Economía e Impulso de la Productividad, que incluía medidas en materia de defensa de la competencia, mercados de bienes y servicios, investigación y desarrollo (I+D) y calidad y eficiencia del gasto público. Estas medidas están dirigidas a reducir la distancia con los objetivos planteados para 2010 en materia de renta *per cápita* y tasa de desempleo.

Además, España ha tomado medidas para flexibilizar el mercado laboral para alcanzar un equilibrio entre mayor flexibilidad laboral y seguridad en el empleo («flexiseguridad»), para reformar su sistema de pensiones y para aumentar la productividad, especialmente en los sectores de la energía y de la distribución. Otras medidas que España tiene previsto implementar incluyen el aumento de la financiación en I+D, creando instrumentos para incentivar el esfuerzo inversor privado, ya sea a través de inversiones de capital riesgo, o mediante otros mecanismos. También prevé profundizar en medidas dirigidas hacia la consecución de un mayor grado de excelencia en el sector de la investigación, mediante la promoción de masa crítica, la especialización de los grupos de investigación, movilidad del personal investigador y cooperación entre las universidades y el sector privado; todo ello encaminado a facilitar un rápido aumento de la capacidad I+D en el tejido productivo.

Por otra parte, en los próximos años seguirá siendo esencial asegurar unas condiciones de equilibrio para las haciendas públicas de los Estados Miembros de la UEM. Esto es fundamental, no sólo para la buena marcha de la Zona Euro, sino también para afrontar las repercusiones presupuestarias del envejecimiento de la población europea. Por ello, el Programa de Estabilidad 2006-2009 para la economía española prevé el mantenimiento de ritmos elevados de avance del PIB, significativamente superiores al 3% (3,8% para 2006 y 3,4% para 2007), que permitirán continuar avanzando en el proceso de convergencia real con la UE. En su estrategia fiscal, España expresa su compromiso con la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico, estableciendo como prioridad el gasto público productivo y las políticas encaminadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas, así como medidas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, para asegurar a su vez la suficiencia y sostenibilidad del gasto social. Cabe resaltar que la calidad de las finanzas públicas ocupa un lugar central en la estrategia fiscal de España, atendiendo no sólo a la vertiente de los gastos e ingresos, sino también a la vertiente institucional. En este sentido destacan la reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria, la reforma del Reglamento de Subvenciones o Ley de Agencias, y la reforma tributaria de la imposición directa. Todas ellas tendentes a asegurar la consolidación y sostenibilidad de unas finanzas públicas de calidad.

España puede y debe afrontar el futuro de su economía con optimismo, pero al mismo tiempo es necesario avanzar hacia el aumento de la productividad, la mejora de la competitividad y la reducción del importante déficit exterior. Además, España deberá apostar decididamente por una educación de calidad y por un aumento de la inversión en I+D, en línea con los objetivos de la nueva Agenda de Lisboa, lo que debería llevar a una acumulación significativa y eficaz de capital físico y humano basado en el conocimiento. Sin embargo, hay que reiterar que, tal y como lo indican las previsiones de primavera elaboradas por los Servicios de la Comisión, comparada con otros países de la Zona Euro, la valoración de la economía española es muy positiva.

## 6. La UEM y la Estrategia de Lisboa

La Estrategia de Lisboa es un programa de reformas para la Unión Europea (UE) adoptada por el Consejo Europeo en Lisboa en marzo de 2000, con el objetivo de actuar sobre la baja productividad y el estancamiento económico en la UE, formulando varias iniciativas políticas que debían ser adoptadas por los Estados miembros. La Estrategia de Lisboa tiene como objetivo incrementar la productividad y el empleo, a la vez que promueve el conocimiento y la innovación como motores del crecimiento económico. Por tanto, engloba reformas estructurales que actúan en áreas que *a priori* son difíciles y políticamente sensibles, tales como el mercado laboral, el sistema de bienestar sociales, y la liberalización y desregulación de los mercados.

La Estrategia de Lisboa se adoptó para un periodo de 10 años con el ambicioso objetivo principal de hacer de Europa la «economía del conocimiento» más competitiva y dinámica del mundo en el año 2010. Las principales áreas de actuación son la sostenibilidad y la renovación económica, social y medioambiental, asentándose en los conceptos de innovación como motor del cambio, la renovación social y medioambiental y la «economía del conocimiento».

En 2005 se evaluó el progreso de la primera mitad del periodo de implementación de la Estrategia de Lisboa, y se llegó a la conclusión de que la UE no estaba aprovechando totalmente las oportunidades de crecimiento que ésta ofrecía[6]. Por esta razón, la Comisión Europea propuso una serie de políticas de reforma para renovar la Estrategia y redirigir todos los esfuerzos hacia el crecimiento y la creación de empleo (Estrategia de Lisboa Renovada para el Crecimiento y el Empleo)[7]. Para conseguir estos objetivos, Europa debe ser un lugar más atractivo para invertir y trabajar, el conocimiento y la innovación deben ser el motor del crecimiento europeo y el diseño de las políticas debe permitir que las empresas europeas puedan crear más y mejores trabajos; todo ello bajo el objetivo principal de mejorar el bienestar y nivel de vida de las generaciones presentes y futuras de manera sostenible.



La Estrategia Renovada de Lisboa es un proyecto muy ambicioso y se asienta en dos importantes instrumentos, que la Comisión planteó para reforzar la asociación entre la UE y los Estados miembros para el crecimiento y la creación de empleo: el diseño de un programa de acción a nivel comunitario (Programa Comunitario de Lisboa -PCL-), y programas de acción a nivel de los Estados miembros (Programas Nacionales de Reforma -PNR-). Éstos contienen firmes compromisos por parte de los Estados miembros para contribuir a los objetivos prioritarios definidos conjuntamente en el Programa a nivel comunitario.

6 COMISIÓN EUROPEA (2005c).
7 COMISIÓN EUROPEA (2005a).
8 COMISIÓN EUROPEA (2005b).

Desde la renovación de la Estrategia de Lisboa se han conseguido resultados fehacientes en las cuatro prioridades definidas por el Consejo de Primavera de 2006 para aumentar el crecimiento y el empleo: a) mayor inversión en conocimiento e innovación; b) liberar el potencial empresarial, en particular el de las pequeñas y medianas empresas (PYME); c) mayor adaptabilidad de los mercados laborales basada en la flexiseguridad; y d) energía y Cambio Climático[8]. Dentro de estas áreas prioritarias, se definieron una serie de medidas específicas que debían llevarse a cabo antes de finales de 2007, antes de que comenzase el segundo ciclo de la Estrategia de Crecimiento y Empleo en 2008.

Por un lado, en la dimensión comunitaria la implementación del PCL presenta una serie de acciones prioritarias, de las cuales se ha implementado un 75% hasta finales de 2006. Por tanto, aunque aún queda una parte de la agenda pendiente de ejecución, se ha progresado satisfactoriamente. En particular, cabe destacar algunas de las acciones que se han llevado a cabo desde la renovación de la Estrategia de Lisboa. Por ejemplo, la adopción de la Directiva relativa a los Servicios, que pretende sentar las bases para completar el mercado único de servicios. Además, en paralelo se han realizado avances significativos en materia de servicios financieros. En el área de la innovación se ha adoptado un nuevo esquema de ayudas estatales para I+D y la innovación, y se ha acordado el 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, que está previsto que apoye las grandes asociaciones entre el sector público y privado y que incremente en un 75% la financiación entre 2007 y 2013.

Por otro lado, en el plano nacional, el avance de los Estados miembros en el proceso de reforma es desigual, como consecuencia de que partían de distintas posiciones iniciales y que han seguido un grado de compromiso y un ritmo e intensidad de reforma diferentes. Algunos de los Estados miembros aún podrían adoptar medidas mas enérgicas en áreas tales como la sostenibilidad de las finanzas publicas, la reforma del mercado laboral, la I+D, políticas en materia de Cambio Climático y energía, e innovación y competencia, en especial en industrias de red y en servicios.



Desde que se adoptó la Estrategia de Lisboa, la competitividad de los mercados ha mejorado gracias a las reformas que se han realizado para promover la competencia leal, mejorar la eficiencia de las intervenciones públicas y estimular la innovación. Sin embargo, medidas adicionales para mejorar la competitividad son necesarias para reducir la inflación, especialmente en el mercado de servicios[9]. Este sector es el más grande dentro de la Zona Euro (representa alrededor del 70% del PIB y del mercado laboral), razón por la cual la implementación de las medidas para aumentar la competitividad de la Estrategia de Lisboa y para materializar totalmente el Mercado Único cobran tanta importancia. En este sentido, la Directiva sobre servicios es un importante paso en esta dirección.

[9] SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007a).

Para lograr el objetivo de ser una de las economías mas competitivas del mundo, la innovación se ha convertido en una prioridad para los Estados miembros y se han implementado medidas para afianzar a la UE como una «economía del conocimiento». Así lo demuestra el incremento de la investigación privada en más de un 5% en 2005, y la reducción del diferencial de innovación entre la UE y Estados Unidos por cuarto año consecutivo. Otro elemento esencial para la consecución de los objetivos de competitividad e innovación de la UE es la inversión en I+D. En este área sí se materializan los planes previstos: la inversión en I+D alcanzará el 2,6% del PIB en 2010, en contraste con el 1,9% del PIB en 2005.

En cuanto al objetivo principal de la Estrategia de Lisboa de crear empleo, la UE ha creado 9,9 millones de empleos entre el 2000 y el 2006. Además, se ha acelerado la productividad laboral en la Zona Euro, que ha alcanzado una media del 1,8% en los tres primeros trimestres de 2006, comparado con el 0,7% de media que se había observado la década anterior.

En la Zona Euro aún es de gran importancia realizar reformas estructurales adicionales con el fin de asegurar el buen funcionamiento de la UEM, ya que no tienen la posibilidad de hacer uso individual de ciertos instrumentos para realizar ajustes ante *shocks* económicos. En particular, dos áreas de reforma son especialmente relevantes para la Zona Euro: por un lado, la mejora de la competitividad de los servicios para lograr mayor flexibilidad de precios; y, por otro lado, una mayor integración de los mercados financieros para permitir una mejor financiación de la inversión y el consumo. De esta manera se logra fortalecer a la UEM y protegerla ante posibles *shocks* económicos.

Haciendo un análisis global, los resultados económicos conjuntos y las perspectivas de la UE son las mejores que se conocen desde hace años[10]. Como ya se ha comentado en líneas anteriores, la situación macroeconómica es estable y positiva y respaldada por perspectivas favorables. De cara al segundo ciclo de la Estrategia de Lisboa, que comienza en 2008, el progreso en la implementación de las medidas en las áreas prioritarias identificadas por parte de los Estados miembros, así como la «agenda inacabada» de Lisboa, serán de esencial importancia. Sin embargo, aún se necesita acentuar la coordinación de las políticas y mejorar la gobernanza económica mediante la Estrategia de Lisboa, en especial en el contexto del Eurogrupo.



## 7. Los desafíos de la UEM

La unión monetaria ha contribuido, entre otras cosas, a aumentar la estabilidad macroeconómica, a controlar la inflación y a que las tensiones en los tipos de cambio dentro de la UE hayan desaparecido. Sin embargo, el crecimiento económico ha sido insuficiente, sobre todo cuando se compara con el de los Estados Unidos. A pesar de que recientemente se ha

[10] COMISIÓN EUROPEA (2006b).

experimentado un repunte de la tasa de crecimiento en 2006 y una previsión muy positiva para 2007, uno de los retos a los que se enfrenta la UEM sigue siendo potenciar este crecimiento económico de manera sostenible.

Las proyecciones demográficas para Europa en las próximas décadas son muy desfavorables, teniendo en cuenta que el envejecimiento de la población se acentuará debido al continuo incremento de la esperanza de vida y las bajas tasas de natalidad. A ello se une la jubilación de la generación del *baby boom*. Esto afectará al crecimiento económico, las finanzas públicas y el sistema del bienestar social. Los Estados miembros experimentarán serias dificultades para mantener unas finanzas públicas sostenibles a largo plazo, puesto que el impacto del envejecimiento de la población en el crecimiento económico presionará para aumentar el gasto publico.

Especialmente para la UEM, esto supone un desafío importante, puesto que un incremento de la deuda publica y el déficit de los Estados miembros de la UEM pueden llevar a finanzas públicas a que no sean sostenibles y que conlleven un impacto negativo sobre la estabilidad macroeconómica de otros países de la UEM. Por tanto, es de especial importancia para la UEM asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de políticas dirigidas a equilibrar los presupuestos antes de que se materialice el impacto del envejecimiento de la población.

La calidad y eficiencia de las finanzas públicas será otro de los desafíos a los que hará frente la UEM. La intervención pública deberá continuar siendo adecuada para garantizar una serie de servicios sociales necesarios, pero deberá dejar de financiar partidas de gastos ineficientes para canalizar esa financiación hacia otros servicios que puedan fomentar el crecimiento, como por ejemplo la educación y la I+D. Esto, conjuntamente con una simplificación del sistema impositivo, ayudará a mantener unos niveles de deuda adecuados que contribuyan al crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas.



Otro de los retos de la UEM será lograr mayor integración en el mercado interior, que permita promover la demanda interior como fuente de crecimiento. El mercado interior es por tanto un elemento esencial para contrarrestar los efectos de la Globalización. El objetivo será acelerar la integración del mercado financiero, aumentar la competitividad en los mercados de servicios y crear un mercado único para la innovación y la investigación. La Comisión Europea ya ha comenzado a dar pasos en esta dirección a través de la revisión del mercado interior.

Por último, la Globalización está teniendo un profundo impacto en la economía mundial, con sorprendentes avances tecnológicos y el creciente poder económico de países como China e India. Estos cambios están teniendo importantes efectos en las estructuras del comercio internacional, aumentando competencia y por tanto la presión para la economía europea. Los países desarrollados, y entre ellos los Estados miembros, eran los principales productores hasta hace tan sólo 20 años. Sin embargo, esto ha cambiado y los países en desarrollo o emergentes

se han convertido en importantes productores, y se espera que hacia el año 2020 el 50% por de la producción provenga de estos países. La UEM tendrá que saber adaptarse a estos rápidos cambios en la economía mundial y el comercio internacional.

## 8. Conclusiones

Después de casi diez años desde la creación de la UEM, se puede afirmar que ha sido un éxito que ha facilitado la estabilidad en Europa y que ha favorecido una etapa de reformas presentes y futuras. Especialmente en el actual contexto de rápidos cambios en la economía mundial, la protección y la estabilidad que proporciona la UEM es un logro muy importante. Es sorprendente el nivel de integración y de desarrollo económico que ha logrado la UEM en tan pocos años. Sin duda, símbolo de este éxito es el euro, que se ha abierto paso para convertirse en la segunda moneda a nivel internacional después del dólar.

Sin embargo, la UEM debe hacer frente a una serie de importantes retos en los próximos años, como son la Globalización, el envejecimiento de la población y las diferencias económicas entre los países miembros. Estos retos hacen necesario un mayor esfuerzo en áreas como la calidad y eficiencia del gasto publico, la sostenibilidad de las finanzas publicas, la realización de un mercado único eficiente y una mayor integración financiera.



## Bibliografía


- Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009 (2006). España
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. [COM(2004)581]
- COMISIÓN EUROPEA (2005a): *Objetivos estratégicos 2005-2009. Europa 2010: una asociación para la renovación europea - Prosperidad, solidaridad y seguridad*. [COM(2005)12]
- COMISIÓN EUROPEA (2005b): *Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: un año de resultados*. [COM(2006)816]
- COMISIÓN EUROPEA (2005c): *Trabajando unidos para el crecimiento y el empleo: un nuevo comienzo para la Estrategia de Lisboa*. [COM(2005)24]
- COMISIÓN EUROPEA (2006a): *Finanzas publicas en la UEM 2006: Primer año de la reforma del Pacto de Estabilidad*. [COM(2006)304]

- COMISIÓN EUROPEA (2006b): *Reforzamiento de la zona del euro: principales prioridades*. [COM(2006)714]

- COMISIÓN EUROPEA (2006c): *La sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo*. [COM(2006)574]

- *Economic Review* (2006, 11).

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2007): *Economic Survey of the Euro Area 2007.*

- SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007a): *Annual Report on the Euro Area 2007* (AREA 2007).

- SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA (2007b): *Annual Statement on the Euro Area 2007* (ASEA 2007).

# LOS PRIMEROS NUEVE AÑOS DE POLÍTICA MONETARIA ÚNICA

*José Manuel González- Páramo* *

## 1. Introducción

La introducción del euro en 1999, con la transición a un nuevo marco estratégico y operativo de la Política Monetaria, supuso un hito histórico sin precedentes. En ese momento, la economía europea experimentó un cambio institucional sustantivo: 11 economías nacionales, que mantenían intactas sus competencias en materia de Política Presupuestaria y Políticas Estructurales, unificaron su moneda y su Política Monetaria.

Desde el mero punto de vista de la gestión y la implementación de la Política Monetaria, la magnitud de esta apuesta es fácil de intuir si se tiene en cuenta que, en el contexto de la nueva Unión Monetaria, las principales relaciones económicas que habían sido válidas en el pasado podían perder gran parte de su relevancia. Este formidable cambio institucional generó inicialmente una notable incertidumbre sobre aspectos tan relevantes como el funcionamiento del mecanismo de transmisión de la Política Monetaria, o sobre las propiedades de los indicadores estadísticos que se habían armonizado entre los países de la zona del euro con anterioridad al comienzo de la Unión Monetaria. Del mismo modo, en el terreno de la instrumentación de la Política Monetaria constituía un reto de enorme entidad preparar la transición de la diversidad de los esquemas operativos existentes a un marco verdaderamente uniforme y armonizado, y que fuera además flexible y adaptable a unas circunstancias potencialmente cambiantes.



En este contexto de incertidumbre, y sobre la base del marco institucional establecido en el Tratado de la Unión Europea, se definió la estrategia de Política Monetaria del Banco Central Europeo (BCE), a cuya breve descripción está dedicada la segunda parte de este artículo. A continuación, se efectúa un repaso de las decisiones de Política Monetaria del Banco Central Europeo desde 1999 y se ofrece una evaluación de dicha política en términos de su capacidad para lograr el cumplimiento de su mandato y de la robustez y flexibilidad mostrada por su marco operativo. Por último, el artículo aborda brevemente algunos de los retos actuales más significativos para la economía europea y el posible papel de la Política Monetaria.

* Banco Central Europeo.

## 2. La estrategia de Política Monetaria del Banco Central Europeo

### 2.1. La independencia del Banco Central Europeo

El primer elemento de la estrategia de Política Monetaria lo constituye la plena independencia del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales que integran el Eurosistema, garantizada en el artículo 108 del Tratado de la Unión Europea.

La independencia del Banco Central en el desarrollo de la Política Monetaria resulta esencial, porque ésta constituye una salvaguarda contra cualquier sesgo inflacionista, asociado al ciclo político. En efecto, tanto los argumentos teóricos como la evidencia empírica disponibles muestran que la credibilidad y los resultados de la Política Monetaria mejoran cuando las decisiones referentes a esta última quedan excluidas de la esfera de influencia política[1].

La independencia refuerza la credibilidad del Banco Central en lo que se refiere a su capacidad para mantener la inflación bajo control y para anclar las expectativas del mercado en un nivel acorde con la estabilidad de precios, contribuyendo, de esta forma, al logro de otros objetivos de política económica, como el mantenimiento de un crecimiento sostenido y un alto nivel de empleo.

Por supuesto, como un aspecto fundamental de la legitimidad democrática, la independencia ha de estar acompañada de la aplicación rigurosa de normas de control. Un banco central independiente ha de rendir cuentas de sus decisiones ante los ciudadanos y sus representantes. De hecho, esta obligación, el reverso de la moneda de su independencia, impone, en sí misma, una disciplina al Banco Central para que desempeñe sus funciones de acuerdo con su mandato.



### 2.2. El objetivo de estabilidad de precios y su definición

Un segundo aspecto clave de la estrategia del BCE es el relativo al objetivo de la Política Monetaria. El Tratado de la Unión Europea establece, en su artículo 105.1, como objetivo primordial y prioritario del Banco Central Europeo el mantener la estabilidad de precios en la zona del euro. El establecimiento de este objetivo es un reconocimiento también a la evidencia acumulada a lo largo del tiempo, tanto de orden teórico como empírico, que sugiere que la presencia de tasas de inflación elevadas tiene efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo a largo plazo[2], mientras que una situación de estabilidad de precios favorece el funcionamiento de los mercados y contribuye a la sostenibilidad del crecimiento económico y al incremento del bienestar social.

---

1 Véase, por ejemplo, CUKIERMAN (1992); ALESINA y SUMMERS (1993) y POSEN (1993).

2 Véase, por ejemplo, GARCIA HERRERO *et alii* (2001).

El Tratado deja sin definir, sin embargo, la cuestión de qué ha de entenderse en la práctica por «estabilidad de precios». En consecuencia, en octubre de 1998, el Banco Central Europeo publicó una definición cuantitativa de estabilidad de precios como «un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) inferior al 2% para el conjunto de la zona del euro»[3]. Con posterioridad, el Consejo de Gobierno del BCE aclaró este objetivo, haciendo explícita su interpretación del objetivo de estabilidad de precios: se trata de mantener las tasas de inflación «en un nivel inferior, aunque próximo, al 2% a medio plazo»[4]. Diversos elementos de esta definición merecen un comentario más detallado.

En primer lugar, en relación con el ámbito de la definición, la estabilidad de precios se evalúa en función de la evolución de los precios en el conjunto del área del euro. Con una Política Monetaria única, las decisiones deben tomarse de forma que reflejen las condiciones prevalecientes en el área del euro en su totalidad, y no las prevalecientes en áreas regionales o nacionales específicas.

En segundo lugar, como instrumento de medición de la estabilidad de precios, el Banco Central Europeo decidió elegir un índice general de precios específico, el IAPC, frente a otras opciones existentes. Esta elección se realizó, fundamentalmente, por motivos de transparencia, relevancia económica y gobernanza[5]. El IAPC es el único índice de precios de «alta calidad» de la zona del euro, lo suficientemente armonizado entre los distintos países y que se publica todos los meses; además, es el índice que mejor aproxima las variaciones que se van produciendo en el precio de una cesta representativa de bienes y servicios adquiridos por los hogares de la zona del euro. La utilización de este índice hace patente, por último, un elemento de buena gobernanza: frente a otras definiciones de inflación, el IAPC es elaborado y publicado por instituciones ajenas al BCE.



En tercer lugar, la delimitación cuantitativa del objetivo de inflación, una tasa de inflación positiva, aunque reducida, viene justificada por distintas consideraciones:

- De un lado, este objetivo de inflación proporciona un margen suficiente que sirva de protección contra los riesgos de deflación. La experiencia de Estados Unidos en los años 30 del siglo pasado y, más recientemente, de Japón muestra que una situación de deflación prolongada puede implicar riesgos para la estabilidad macroeconómica. Sobre todo, un período prolongado de deflación paralelo a una situación de debilidad

[3] La definición del BCE se alinea con las definiciones utilizadas por la mayoría de los bancos centrales nacionales de la zona del euro antes del inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, lo que introdujo un importante elemento de continuidad con las estrategias de Política Monetaria seguidas con éxito en el pasado por aquéllos. Por ejemplo, cuando el Deutsche Bundesbank fijó su objetivo monetario para el período 1997-1998, lo formuló como un incremento de los precios a medio plazo de entre un 1,5% y un 2%. En 1998, el Banque de France definió la estabilidad de precios como un incremento de la tasa de inflación medida por el IPC inferior al 2% a medio plazo. Banca d'Italia adoptó un objetivo similar para 1998. Por otra parte, cuando el Consejo ECOFIN adoptó, en julio de 1995, las Orientaciones Generales de Política Económica, indicó que el 2% sería la tasa máxima de inflación compatible con la estabilidad de precios, lo que quedó implícitamente confirmado por las *Orientaciones* publicadas en 1998. Véase DUISENBERG (2001).

[4] Véase BCE (2003).

[5] El BCE realiza también un seguimiento periódico de otras mediciones, aunque no las emplea para definir la estabilidad de precios, puesto que algunos aspectos de su cálculo no son lo suficientemente transparentes. Véase BCE (2001).

del crecimiento podría limitar la eficacia de la Política Monetaria, dado que los tipos de interés nominales no pueden reducirse por debajo de cero. Varios estudios han tratado de valorar la probabilidad de que los tipos de interés nominales se sitúen en torno al límite inferior cero con objetivos de inflación del Banco Central en diversos niveles. La mayor parte de estos estudios muestran que esta probabilidad es muy reducida cuando el objetivo del Banco Central está dirigido a mantener la tasa de inflación por encima por encima del 1% a medio plazo[6].

- De otro lado, el fijar un objetivo de inflación superior a cero permite también tener en cuenta el hecho de que todo índice de precios de consumo puede estar sujeto a un sesgo de medición, de manera que la inflación medida por el IAPC podría resultar ligeramente superior a la inflación real. Este sesgo es atribuible a las dificultades de las autoridades estadísticas para introducir sin retraso los ajustes relacionados con los cambios en la calidad de los bienes, en la representatividad muestral y en el patrón de preferencias de los consumidores. En la zona del euro, la magnitud precisa de este sesgo es difícil de estimar, aunque probablemente sea reducida, teniendo en cuenta las continuas actualizaciones que realiza Eurostat en el índice[7].

- Por último, lograr una tasa de inflación inferior, aunque próxima, al 2% debería atenuar el riesgo de que algunos países operen estructuralmente con tasas de inflación negativas o muy reducidas[8].



## 2.3. La orientación de medio plazo

Por otra parte, el objetivo de inflación del Banco Central Europeo se refiere a un horizonte de medio plazo, lo cual supone un reconocimiento de que la Política Monetaria únicamente puede controlar la evolución de los precios en horizontes temporales largos, nunca a corto plazo.

En contraste con las estrategias de objetivo de inflación (*inflation targeting*), el Banco Central Europeo no ha establecido un horizonte temporal específico para su Política Monetaria. Las razones que justifican esta decisión son múltiples. Los desfases con los que la Política Monetaria influye en la evolución de los precios son variables e inciertos. Además, la respuesta óptima de la Política Monetaria depende siempre de la naturaleza e intensidad específica de las perturbaciones que afectan a la economía. Un horizonte de medio plazo permite a los bancos centrales la flexibilidad necesaria para responder adecuadamente a perturbaciones económicas de distinta naturaleza, evitando introducir una volatilidad innecesaria en la producción y del empleo.

6 Véanse COENEN (2003) y KLAEFFLING y LÓPEZ PÉREZ (2003).
7 Véase WYNNE y RODRÍGUEZ PALENZUELA (2002).
8 Véase BCE (2005b).

## 2.4. Los dos pilares

A fin de cumplir este objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios en el medio plazo, el Banco Central Europeo ha elegido una estrategia basada en un conjunto amplio de indicadores que descansa sobre dos pilares, el análisis económico y el análisis monetario[9]. Su finalidad es garantizar que toda la información relevante sea tenida en cuenta, y que se preste la debida atención a diferentes perspectivas analíticas en la evaluación de los riesgos para la estabilidad de precios.

- El análisis económico se centra en los riesgos a corto y a medio plazo, basándose, fundamentalmente, en la evaluación económica y financiera, desde la perspectiva de la interacción entre la oferta y la demanda en los mercados de bienes, servicios y factores. En este contexto, las proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del Eurosistema, que se publican periódicamente por razones de transparencia, desempeñan una función importante en el análisis económico. Importante pero no exclusiva, pues el Consejo de Gobierno analiza todas las proyecciones y fuentes de información disponibles.

- El análisis monetario ofrece indicaciones sobre las tendencias futuras de los precios desde una perspectiva de medio y largo plazo, aprovechando la relación a largo plazo existente entre el dinero y los precios. La valoración del crédito y del dinero desempeña un destacado papel en este contexto.

Estas dos perspectivas sobre el funcionamiento de la economía ofrecen, por tanto, información complementaria, y cada una tiene sus ventajas comparativas. El análisis económico se adecua al examen de los riesgos para la inflación en horizontes más cortos, mientras que el análisis monetario constituye un instrumento para detectar la emergencia de presiones inflacionistas o deflacionistas incipientes en horizontes temporales más largos. En ausencia de un modelo macroeconómico satisfactorio que integre plenamente la información procedente de ambos grupos de indicadores, el Banco Central Europeo ha decidido contrastar periódicamente la información suministrada por los dos pilares a fin de obtener una valoración global de los riesgos para la estabilidad de precios.



[9] Véase BCE (2004).

## 2.5. Transparencia, rendición de cuentas y comunicación del BCE

Un último aspecto esencial de la estrategia de Política Monetaria del Banco Central Europeo se refiere a la transparencia, la rendición de cuentas y la comunicación.

La transparencia de los bancos centrales respecto de la estrategia, las decisiones y la instrumentación cumple dos funciones: una que se podría llamar «política», y otra «económica». La función «política» busca dotar de legitimidad al ejercicio independiente de una competencia delegada por los ciudadanos, a través de sus representantes democráticamente elegidos. Así, son fundamentalmente el Parlamento Europeo y sus miembros ante quienes el BCE responde, vía comparecencias periódicas del Presidente u otros miembros de órganos de gobierno o a través de otros medios.

La segunda función de la transparencia es de índole «económica», pues tiene como objetivo aumentar la eficacia de las decisiones de la Política Monetaria a través de la comunicación. En este contexto, los bancos centrales de todo el mundo conceden hoy mucha importancia al logro de un elevado grado de transparencia. La adopción de una estrategia adecuada y transparente, complementada por la explicación continua de las decisiones, constituye una guía para los mercados en lo que concierne, sobre todo, a las expectativas de inflación y a la orientación futura de la Política Monetaria.

La cuestión de la credibilidad es otro aspecto importante de este debate. En palabras de ALAN BLINDER (1999): «un banco central tiene credibilidad cuando el público cree que hará lo que dice». Esto significa que la credibilidad se ve reforzada si las palabras se corresponden con las acciones, lo que implica que los bancos centrales han de seleccionar sus palabras con mucha ponderación. Al mismo tiempo, el banco central ha de hacer lo que esté en su mano para que, tanto el carácter condicional de las previsiones que utiliza, como los mensajes referentes a las perspectivas para el curso de la Política Monetaria, se entiendan de manera adecuada. De no ser así, en el caso de que la realidad resultase ser distinta de sus previsiones, el Banco Central podría ver en juego su credibilidad. La incertidumbre inherente a que se enfrenta necesariamente el banco central ha de formar parte, por tanto, de su comunicación.



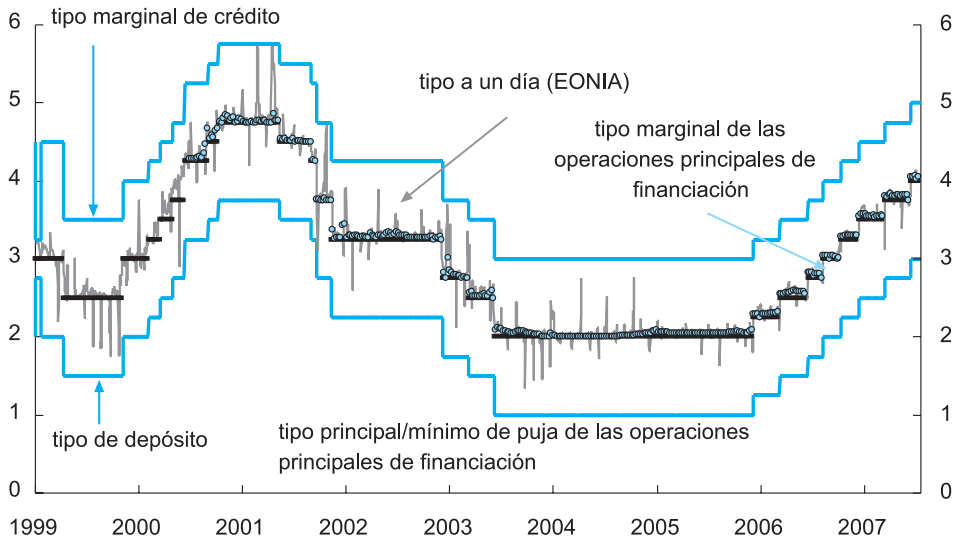
## 3. La evolución de la Política Monetaria del BCE desde el comienzo de su andadura

¿Qué valoración podemos hacer de la capacidad de la Política Monetaria para cumplir con su mandato tras nueve años de experiencia? Para tratar esta cuestión cabe efectuar, en primer término, un breve repaso de la evolución de la Política Monetaria del Banco Central Europeo desde su creación.

## 3.1. Los pasos iniciales

El proceso de convergencia que desembocó en la tercera fase de la UEM concluyó con éxito cuando el BCE se hizo cargo de la Política Monetaria de la zona del euro, el 1 de enero de 1999. La estabilidad de precios que se había alcanzado en los países integrantes de la zona permitió al Consejo de Gobierno iniciar sus operaciones en un momento en que los tipos de interés ya estaban en niveles muy reducidos. El tipo de interés de la primera operación principal de financiación se fijó en el 3% (Gráfico 1).

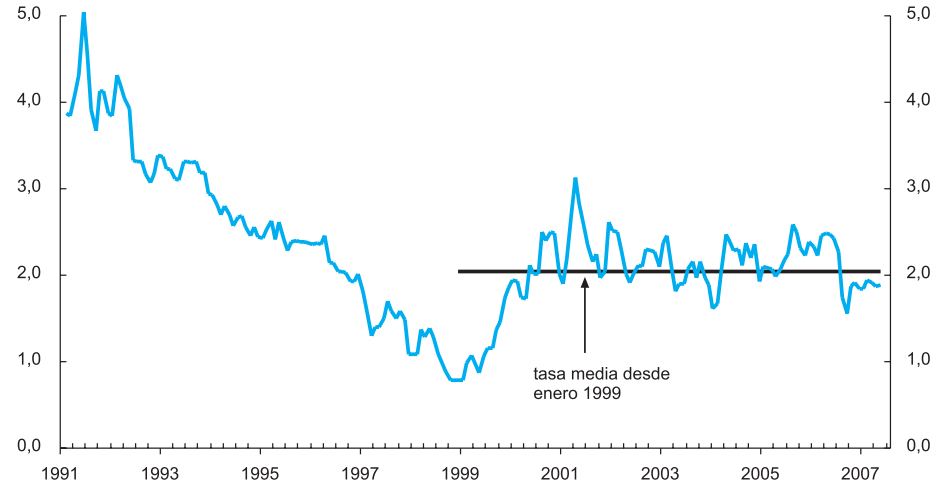
**Gráfico 1.**
**Tipos de interés del BCE y tipo a un día del mercado monetario**
**(en porcentaje; datos diarios)**




Fuentes: BCE y Reuters.

En el primer trimestre de 1999, los precios se mantuvieron en una senda moderada, debido, principalmente, a los efectos de anteriores perturbaciones de oferta de carácter favorable asociadas, en particular, a la caída de los precios del petróleo y a las presiones bajistas sobre los márgenes de beneficios que se produjeron en algunos sectores, en particular en el de telecomunicaciones, como consecuencia de los procesos de liberalización de los mercados. A principios de 1999, la inflación medida por el índice de precios armonizados (IAPC) era inferior al 1% (Gráfico 2). En este entorno de inflación reducida, se pusieron de manifiesto riesgos de desaceleración del crecimiento económico, asociados a la mayor debilidad de la demanda exterior derivada de la crisis asiática de finales de 1997 y al empeoramiento de la confianza tras las perturbaciones provocadas en los mercados financieros por la crisis rusa del verano de 1998. Así, fue haciéndose cada vez más patente que los posibles riesgos para la estabilidad de precios en el medio plazo serían a la baja.

**Gráfico 2. Índice armonizado de precios de consumo**
**(tasa de variación interanual; datos mensuales)**



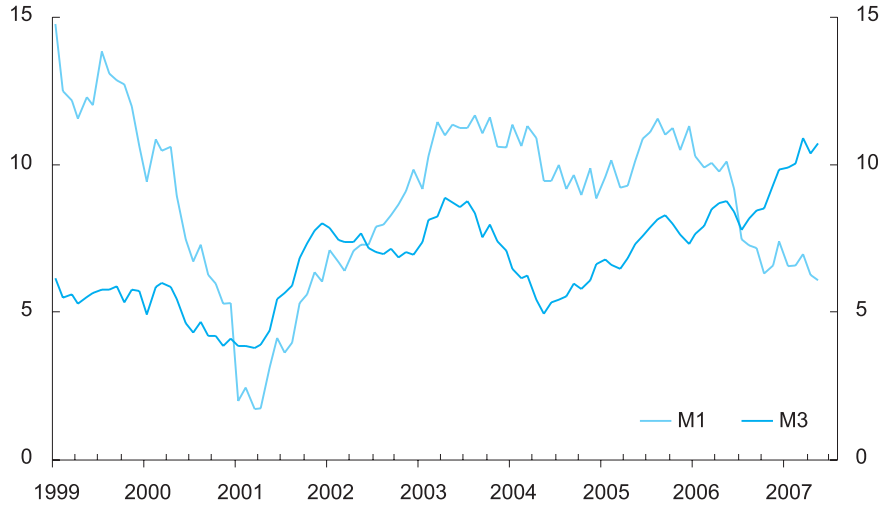

Fuentes: BCE y Eurostat.

No obstante, al mismo tiempo algunos indicadores parecían apuntar en dirección opuesta. A pesar de la desaceleración económica, la confianza de los consumidores se mantuvo relativamente alta. Por otra parte, los precios del petróleo comenzaron a elevarse a partir de mediados de febrero, y el euro se depreció ligeramente en términos efectivos en los primeros meses del año. Por último, en el mismo período los préstamos al sector privado crecieron a una tasa interanual de aproximadamente el 10%, y el crecimiento de M3 se situó por encima del valor de referencia del BCE (Gráficos 3 y 4). Con todo, la evolución monetaria no parecía entrañar riesgos al alza para la estabilidad de precios en esos momentos, en parte porque las desviaciones con respecto al valor de referencia (fijado en 4,5%) no fueron ni significativas ni prolongadas.



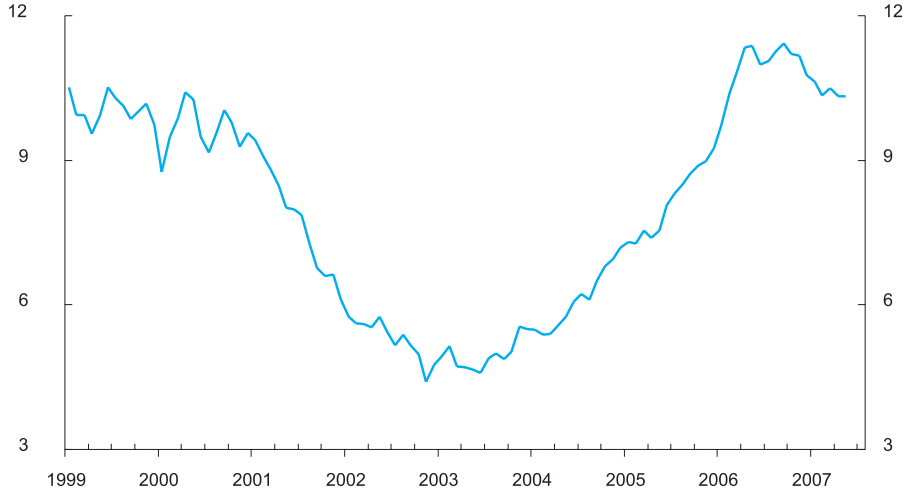
En resumen, en un contexto en el que las tasas de inflación observadas se situaban significativamente por debajo del límite superior de la definición de estabilidad de precios del Eurosistema, y en vista de las presiones a la baja sobre la evolución futura de los precios asociadas a un debilitamiento de la actividad, el Consejo de Gobierno decidió en abril de 1999 reducir el tipo de las operaciones principales de financiación en 50 puntos básicos hasta situarlo en el 2,5%.

**Gráfico 3.**
**Agregados monetarios**
**(tasas de variación interanual; datos mensuales)**




Fuente: BCE.

**Gráfico 4.**
**Préstamos de Instituciones Financieras Monetarias al sector privado**
**(tasa de variación interanual; datos mensuales)**



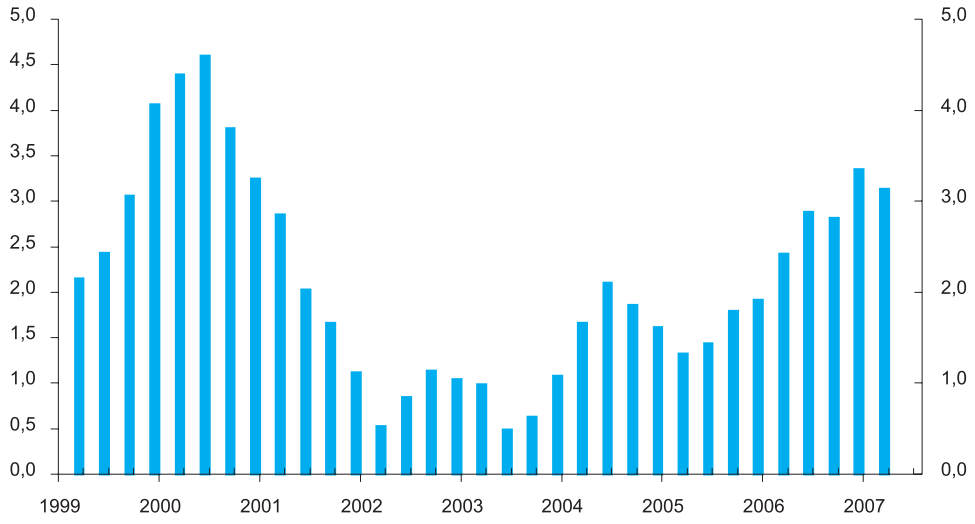

Fuente: BCE.

## 3.2. El primer ciclo alcista: 1999-2000

A partir del verano de 1999 se registraron perturbaciones substanciales de incremento de los precios. En un primer momento el impacto más fuerte provino de la combinación de un fuerte incremento del precio del petróleo y un aumento generalizado de los precios de importación, que reflejaron la evolución del tipo de cambio, que se depreció considerablemente, y los precios a nivel mundial. Antes de finalizar el año 2000, los precios del petróleo y de importación habían aumentado a niveles que no se habían observado desde el comienzo de los 90.

En este contexto, y también teniendo en cuenta la robustez del crecimiento económico de la ZONA DEL EURO en 1999 y 2000 (Gráfico 5), el *boom* todavía existente en los mercados de activos y la continua acumulación de liquidez observada, con crecimientos de M3 superiores al 6% y una tasa de crecimiento de los préstamos al sector privado en torno al 10% interanual, el Consejo de Gobierno aumentó progresivamente los tipos de interés en varias ocasiones entre noviembre de 1999 y octubre de 2000, hasta un total de 225 puntos básicos, con el principal objetivo de mantener la estabilidad de precios en el medio plazo. Se trataba de impedir que las perturbaciones mencionadas afectaran las expectativas de inflación de la ZONA DEL EURO en el medio y largo plazo. Las indicaciones proporcionadas tanto por el análisis económico como por el pilar monetario justificaban esta orientación de la Política Monetaria.

**Gráfico 5.**
**Producto interior bruto real**
**(tasa de variación interanual; datos trimestrales)**




Fuente: Eurostat.

## 3.3. Desaceleración internacional y volatilidad financiera: 2001-2003

La inflación interanual medida por el IAPC continuó elevándose a principios de 2001 y superó el 3%, principalmente como consecuencia de las alzas registradas en los precios de los alimentos no elaborados, relacionadas con las enfermedades sufridas por determinadas especies animales[10], aunque el crecimiento de los salarios también contribuyó al aumento de la inflación.

Estas presiones a corto plazo sobre los precios contrastaban, sin embargo, con la evolución de la economía real. A finales de 2000 la economía mundial ya mostraba señales de debilidad. Las primeras indicaciones de una ralentización en Estados Unidos, que se hizo patente tras el acusado descenso de las cotizaciones bursátiles con respecto a los máximos registrados a principios de 2000, así como el deterioro de la situación en Japón, generaron una creciente incertidumbre en torno a las perspectivas de crecimiento mundial. En la zona del euro también se observaron algunos indicios de desaceleración del crecimiento económico a principios de 2001. De hecho, todas las previsiones disponibles a finales de 2000 y principios de 2001 indicaban, para finales de 2001, un descenso gradual del crecimiento del PIB real en la zona del euro hacia niveles acordes con su crecimiento potencial.

En cuanto a las variables monetarias, el crecimiento interanual de M3 se mantuvo por debajo del nivel de referencia, y la tasa de crecimiento interanual de los préstamos al sector privado también se moderó desde comienzos del 2001. Se puede afirmar, por lo tanto, que tanto la evolución monetaria como la moderación de las perspectivas de crecimiento apuntaban a una disminución de las presiones inflacionistas. En este contexto, el BCE comenzó un ciclo de relajación de su Política Monetaria y acordó reducir los tipos de interés en 25 puntos básicos en mayo y, de nuevo, en agosto de 2001.



Con posterioridad, en septiembre de 2001, en respuesta a las circunstancias excepcionales causadas por los atentados terroristas en Estados Unidos, el Consejo de Gobierno del BCE recortó los tipos oficiales en 50 puntos básicos, en línea con la reacción de la Reserva Federal de Estados Unidos y de otros bancos centrales.

Tras los atentados terroristas se hizo cada vez más patente que la actividad económica de la zona del euro mantendría su atonía. Al mismo tiempo, el impacto de las presiones inflacionistas causadas por la subida de los precios del petróleo, la depreciación del tipo de cambio del euro en los años 1999 y 2000 y el aumento de los precios de los alimentos registrado a principios de 2001, estaba empezando a remitir. Además, aunque el crecimiento monetario era intenso, no se consideraba indicativo de riesgos al alza para la estabilidad de precios, dado que se entendía

[10] En concreto, los problemas sanitarios relacionados con los casos de encefalopatía espongiforme bovina registrados en algunos países, el brote de fiebre aftosa y las medidas adoptadas para impedir la propagación de esta enfermedad ejercieron presiones al alza sobre los precios de los alimentos no elaborados.

que la persistente caída de las cotizaciones bursátiles con respecto a los máximos observados a principios de 2000, había llevado a muchos inversores a reestructurar sus inversiones a favor de instrumentos a corto plazo más líquidos y más seguros. Este proceso se afianzó aún más tras los atentados terroristas en la medida en que elevaron la incertidumbre. Al mismo tiempo, el crecimiento de los préstamos estaba disminuyendo. Considerando todas estas circunstancias, el BCE rebajó los tipos de interés en 50 puntos básicos adicionales en noviembre de 2001, situándolos en el 3,25%.

En los primeros meses de 2002, algunos indicadores apuntaron a una recuperación de la actividad económica en la zona del euro y, en general, a escala mundial. No obstante, la fortaleza de la recuperación permaneció rodeada de un grado excepcionalmente alto de incertidumbre debido, entre otros factores, a la elevada volatilidad de los mercados de valores. De hecho, en el segundo semestre de 2002 el repunte de la economía resultó ser más débil de lo esperado. Las tensiones geopolíticas en Oriente Medio se intensificaron, como quedó reflejado en la subida de los precios del petróleo. Al mismo tiempo creció la inquietud sobre la fiabilidad de la información sobre la contabilidad financiera que proporcionaban las empresas. Esto, unido a datos de beneficios empresariales peores de lo esperado, continuó afectando a las cotizaciones bursátiles en un entorno de elevada volatilidad. Todos estos factores dieron lugar a que las expectativas de crecimiento económico en la zona del euro se revisaran de nuevo a la baja.

No obstante, la inflación medida por el IAPC se mantuvo por encima del 2% en el 2002, debido en parte al efecto de condiciones meteorológicas adversas en los precios de los alimentos, y a la subida de los precios del petróleo. También se produjo cierto impacto al alza en los precios como consecuencia de la introducción física del euro, en particular en lo que respecta a determinados servicios, aunque el efecto general fue reducido. El hecho de que los componentes menos volátiles de la inflación mantuvieran tasas bastante elevadas en un contexto de contención de la actividad económica y de que el crecimiento de los salarios nominales continuara siendo relativamente intenso a pesar del aumento del desempleo, fueron motivos de cierta preocupación en lo que se refiere a las perspectivas para la estabilidad de precios a medio plazo.



Sin embargo, la moderación de la actividad económica se consideraba, cada vez más, un factor que, en última instancia, limitaría los posibles riesgos al alza para la estabilidad de precios, ya que en este entorno era menos probable que se materializaran riesgos relacionados con los salarios. Además, la apreciación del tipo de cambio del euro en la primavera del 2002 contribuyó a reducir las presiones inflacionistas.

El crecimiento monetario mantuvo su intensidad en 2002 y principios de 2003. Al igual que en 2001, esta evolución obedeció, en parte, a la elevada volatilidad de los mercados financieros, que aumentó las preferencias de los inversores por activos financieros líquidos a corto plazo y de menor riesgo. Teniendo en cuenta la debilidad de la actividad económica en la zona del euro y la persistencia de un crecimiento moderado del crédito, se consideró que los riesgos inflacionistas relacionados con el fuerte crecimiento monetario eran limitados. Considerando todas estas circuns-

tancias, el Consejo de Gobierno volvió a recortar los tipos de interés oficiales del BCE un total de 125 puntos básicos durante el período comprendido entre diciembre de 2002 y junio de 2003.

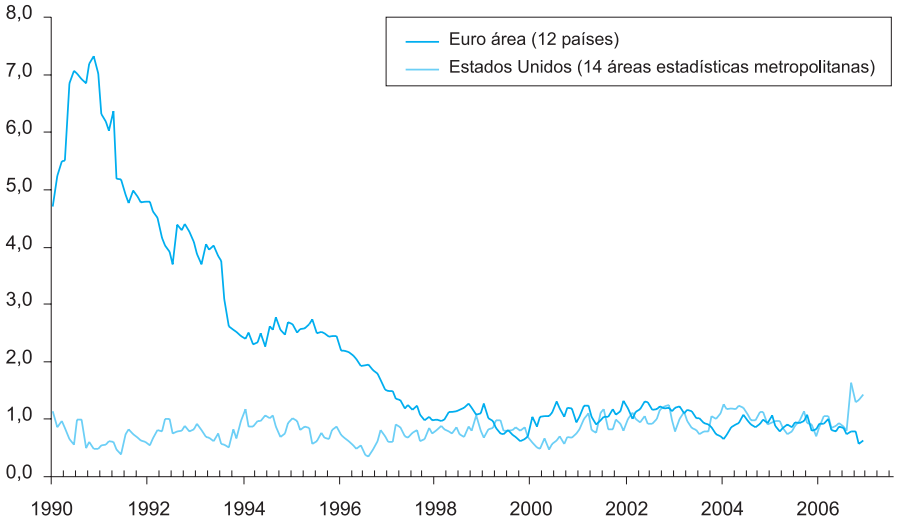
En total, el ajuste de la Política Monetaria en el área euro desde mayo de 2001 hasta junio de 2003 supuso una reducción acumulada en los tipos de intervención de 275 puntos, que situaron los tipos de interés en el 2%.

## 3.4. Tipos de interés en niveles históricamente bajos: 2003-2005

En el segundo semestre de 2003 se inició una recuperación de la actividad económica en la zona del euro, que continuaría también en 2004, aprovechando el intenso crecimiento económico mundial, si bien a partir del segundo semestre de 2004, el dinamismo económico en la zona del euro se debilitó ligeramente, debido en parte a la subida de los precios del petróleo, que sufrió una notable escalada a partir de marzo.

En este contexto de gradual recuperación, las presiones inflacionistas internas siguieron contenidas, gracias sobre todo a los moderados incrementos de los costes laborales. La ligera apreciación del euro en términos efectivos nominales también contribuyó a que se redujeran en cierta medida las presiones inflacionistas. No obstante, en 2004 el aumento de los precios administrados y de los impuestos indirectos, así como el alza de los precios del petróleo, especialmente en el segundo semestre del año, afectaron significativamente a las tasas de inflación.

**Gráfico 6. Expectativas de inflación en el área del euro (tasa anual en porcentaje)**




Fuentes: BCE, Tesoro francés, Consensus Economics y Reuters.

En cuanto a las variables monetarias, el crecimiento interanual de M3 experimentó una tendencia a la baja desde el verano del 2003, una evolución que reflejaba principalmente la reversión de anteriores movimientos de cartera, a medida que los inversores modificaron la estructura de su carteras a favor de activos financieros a más largo plazo y con mayor nivel de riesgo no incluidos en M3, tras un período de preferencia excepcional por la liquidez asociado a la mayor incertidumbre económica y financiera observada entre el 2001 y mediados del 2003. Sin embargo, en el segundo semestre del 2004, el impacto al alza sobre el crecimiento de M3 -especialmente en sus componentes más líquidos- de la persistencia de los reducidos tipos de interés, fue más intenso que el gradual impacto a la baja de la normalización del comportamiento de los inversores en la asignación de carteras. Además, los bajos tipos de interés estimularon la demanda de crédito en el sector privado. En particular, la demanda de préstamos para adquisición de vivienda aumentó con respecto a unos niveles ya elevados.

Con toda esta información, al evaluar las tendencias de los precios a medio plazo, el Consejo de Gobierno estimó que las presiones inflacionistas seguirían contenidas, debido, sobre todo, a la débil situación de mercado de trabajo y a las expectativas de moderación salarial. En este clima de presiones moderadas de los precios internos y de unas perspectivas favorables para la estabilidad de precios a medio plazo, el Consejo de Gobierno del BCE no modificó los tipos de interés oficiales ni en la segunda mitad de 2003 ni durante todo el año 2004, que se mantuvieron en mínimos históricos.

Sin embargo, el Consejo de Gobierno observó paulatinamente que el mantenimiento de un exceso de liquidez elevado y la fuerte expansión del crédito no sólo constituían riesgos al alza para la estabilidad de precios, sino también una posible causa de aumentos insostenibles de los precios de los activos, sobre todo, en los mercados inmobiliarios.



En el primer semestre de 2005, esta situación no se modificó sustancialmente. El crecimiento económico siguió siendo moderado, aunque se estimaba que seguían dándose las condiciones para un fortalecimiento de la actividad económica, y persistían riesgos a la baja relacionados con el bajo nivel de confianza de los consumidores, el elevado nivel y la volatilidad de los precios del petróleo y los desequilibrios mundiales.

Asimismo, continuó el fuerte dinamismo de la evolución monetaria y la expansión del crédito al sector privado. Así, la demanda de préstamos para adquisición de vivienda continuó siendo vigorosa, al tiempo que la tasa de crecimiento interanual de los préstamos concedidos a sociedades no financieras volvió a repuntar gradualmente.

En lo que respecta a la evolución de los precios, la acusada subida de los precios del petróleo siguió ejerciendo una significativa presión al alza en la dinámica de la inflación. No obstante, la evolución de los salarios continuó siendo moderada, con lo que no hubo evidencia de acumulación de presiones inflacionistas internas en la zona del euro. Sí se apreciaron, sin embargo, riesgos al alza, relacionados, en concreto, con la evolución futura de los precios del

petróleo y los posibles incrementos de los precios administrados y los impuestos indirectos. Asimismo, el Consejo de Gobierno subrayó la necesidad de mantenerse alerta ante la posibilidad de que se produjesen efectos secundarios, por la fijación de salarios y precios que podría resultar de la subida de los precios del crudo.

En definitiva, el Consejo de Gobierno concluyó que, si bien en el entorno de moderación de las presiones inflacionistas internas seguía siendo apropiado mantener los tipos de interés en niveles históricamente bajos, debía mantenerse alerta ante la posibilidad de que se materializasen los riesgos para la estabilidad de precios a medio y a largo plazo.

## 3.5. Recuperación económica y riesgos inflacionistas: 2005-2007

Durante el segundo semestre de 2005, la expansión de la actividad económica de la zona del euro volvió a cobrar dinamismo, beneficiándose del fuerte y persistente crecimiento de la demanda mundial, del sólido aumento de los beneficios empresariales y de las muy favorables condiciones de financiación. Al mismo tiempo, las perspectivas para la actividad económica seguían sujetas a riesgos a la baja.

Por lo que se refiere a la evolución de los precios, las tasas de inflación crecieron hasta niveles significativamente superiores al 2%, llegando a situarse en el 2,6% en septiembre de 2005, principalmente como consecuencia de los incrementos de los precios de la energía. Además, contrariamente a lo esperado en los primeros meses de 2005, se fue haciendo patente que el alza de los precios del petróleo sería relativamente prolongada. En consecuencia, aunque las previsiones disponibles en los primeros meses del 2005 apuntaban a un descenso bastante pronunciado de la inflación medida por el IAPC en el 2006, esta valoración cambió sustancialmente durante el curso del año. En el segundo semestre del 2005, parecía probable que la tasa de inflación anual se mantuviera, en promedio, por encima del 2%, incluso en el supuesto de que los incrementos salariales siguieran siendo moderados.

El análisis monetario continuó, por su parte, revelando indicios de la existencia de riesgos al alza para la estabilidad de precios a medio y a largo plazo. El fortalecimiento del crecimiento monetario observado desde mediados del 2004 se intensificó incluso en el tercer trimestre del 2005. Asimismo, la expansión del crédito siguió siendo muy intensa.

En consecuencia, en el segundo semestre del 2005, el Consejo de Gobierno expresó una creciente preocupación respecto a los riesgos al alza para la estabilidad de precios, e hizo hincapié en la necesidad de una máxima vigilancia de la evolución de las expectativas de inflación a largo plazo.

En resumen, entre junio de 2003 y noviembre de 2005 el Consejo de Gobierno mantuvo los tipos de interés sin cambios. Esta política se decidió en un contexto en el que las previsiones de la mayoría de las instituciones apuntaban a una aceleración del crecimiento económico en la zona del euro. Una respuesta automática a estas previsiones habría sugerido iniciar un endurecimiento de la Política Monetaria. Sin embargo, el Consejo de Gobierno tuvo en cuenta la existencia de riesgos para la recuperación económica y decidió mantener los tipos de interés estables. Con perspectiva, se puede afirmar que esta decisión resultó la correcta. Una reacción excesivamente temprana de la Política Monetaria podría haber exigido posteriormente un movimiento en el sentido contrario, arriesgando la reputación de una institución tan joven como el BCE. En paralelo, una comunicación firme, destinada a enfatizar el compromiso permanente del BCE con la estabilidad de precios, permitió mantener ancladas en todo momento las expectativas de inflación. Los mercados consideraron plenamente creíble la actitud de alerta de la institución[11] (TRICHET, 2005a).

Al final de 2005, sin embargo, el Consejo de Gobierno del BCE decidió aumentar los tipos de interés en un contexto en el que durante la segunda mitad de 2005, conforme los datos y los indicadores iban apuntando en la dirección de un reforzamiento de la actividad económica, se iba afianzando asimismo el riesgo de que la tasa de inflación, después de haber aumentado hasta niveles significativamente superiores al 2%, permaneciese por encima o en ese nivel durante 2006 y 2007. La evolución de los agregados monetarios continuaba también indicando riesgos para la estabilidad de precios en el medio plazo, dada la amplia liquidez acumulada en la economía. En estas circunstancias, esperar a nuevos datos que confirmaran de forma fehaciente la recuperación de la actividad económica y la materialización de los riesgos para la estabilidad de precios habría dañado la credibilidad del BCE. En esa ocasión, por tanto, las palabras (alerta) fueron acompañadas de una acción de política (subida de tipos) con el fin de mantener las expectativas de inflación en el medio y largo plazo sólidamente ancladas.



La decisión de diciembre no comprometía una secuencia de aumentos de los tipos de interés, pero sí confirmó la disposición del Consejo de Gobierno del BCE a actuar cuando fuera necesario. Asimismo, tras la decisión, los tipos de interés de la zona del euro permanecían en unos niveles muy bajos en todos los plazos, tanto en términos nominales como reales. Por lo tanto, la Política Monetaria del BCE continuaba ofreciendo un estímulo considerable para la actividad económica y la creación de empleo.

En ese contexto, al comienzo de 2006 se fueron recibiendo indicaciones que confirmaban que la recuperación económica era un hecho. Las previsiones económicas situaban, además, el crecimiento económico en torno a su potencial con los riesgos en el corto plazo equilibrados. Las sucesivas publicaciones de los datos trimestrales de crecimiento de la zona del euro fueron confirmando esta recuperación, que habían anticipado los principales indicadores de la actividad económica. Además, el crecimiento fue adquiriendo un carácter más generalizado y sostenido,

[11] TRICHET (2005a).

también gracias al afianzamiento de la demanda interna. De hecho, el crecimiento del segundo trimestre de 2006 fue del 1% intertrimestral, significativamente por encima del observado en los anteriores trimestres, que también fueron revisados al alza.

El fortalecimiento del crecimiento económico se confirmó en la segunda mitad del año. De esta forma, la tasa de crecimiento del 2006 en su conjunto se situó en el 2,9%, el nivel más elevado en seis años y bastante por encima del potencial de la economía del área del euro. Con posterioridad, los datos del primer trimestre del 2007 continuaron avalando un crecimiento vigoroso, aunque algo más moderado. En este contexto, la tasa de desempleo continuó su tendencia a la baja iniciada a mediados de 2005 y a mediados de 2007 descendió al 7%, su nivel más bajo desde 1981.

La información procedente de diversas encuestas de confianza y de estimaciones basadas en indicadores apuntan a la prolongación de la expansión económica a lo largo del 2007 a un ritmo superior al que se esperaba hace un año. Asimismo, las previsiones económicas anticipan una evolución favorable de la actividad en el medio plazo, sustentada en el robusto crecimiento del entorno exterior y la expansión a un ritmo relativamente elevado de la demanda interna, si bien los riesgos para estas perspectivas favorables apunten a la baja, debido principalmente a factores externos.

La inflación, por su parte, continuó situándose por encima del 2% en 2006, como consecuencia, sobre todo, de la evolución de los precios del petróleo, y las sucesivas previsiones disponibles situaron la inflación por encima del 2% en media tanto en 2006 como 2007. Los riesgos para este escenario continuaban situándose, además, al alza debido a la posibilidad de subidas adicionales de los precios del petróleo, la transmisión de dichas subidas a los precios de consumo más acusada de lo previsto, en un contexto de mayor crecimiento, aumentos adicionales de los precios administrados y de los impuestos indirectos y, lo que es más importante, un dinamismo de la evolución de los salarios mayor de lo esperado, debido posiblemente a los efectos de segunda vuelta derivados de los pasados incrementos de los precios del petróleo. A partir de septiembre, sin embargo, el crecimiento del IAPC se redujo por debajo del 2%, debido al significativo descenso registrado por los precios del petróleo. Aún así, la tasa de inflación media se mantuvo en el 2,2% durante el año 2006.

Durante la primera mitad de 2007, la tasa de crecimiento del IAPC se ha estabilizado entre 1,8% y 1,9%. En todo caso, y aunque las perspectivas para los precios de la energía son siempre inciertas, el aumento de la cotización del petróleo en los mercados de futuros sigue haciendo probable que la tasa de inflación se incremente de nuevo durante los últimos meses de este año y los primeros de 2008, de forma que permanecería en torno al 2% de media en 2007 y, probablemente, en 2008.

En cuanto a las variables monetarias, su crecimiento siguió siendo muy intenso, tras una ligera desaceleración al final de 2005, y la tasa de expansión interanual del crédito concedido al sector privado continuó incrementándose alcanzando cifras de dos dígitos, apuntando, de nuevo, la existencia de riesgos al alza para la estabilidad de precios.

En este contexto, el Consejo de Gobierno del BCE decidió entre marzo de 2006 y junio de 2007 siete nuevos incrementos de 25 puntos básicos cada uno, que situaron los tipos de interés en el 4%. Tanto el análisis económico como monetario justificaban esta paulatina retirada de la acomodación monetaria y, de hecho, el Consejo de Gobierno ha señalado repetidamente que, de confirmarse su escenario de referencia, sería necesaria una corrección progresiva del carácter todavía acomodaticio de la Política Monetaria, a fin de evitar que los riesgos para la estabilidad de precios llegasen a materializarse.

En resumen, el Banco Central Europeo ha modificado sus tipos de interés en 23 ocasiones desde enero de 1999 hasta junio de 2007. En el mismo periodo la Reserva Federal casi ha duplicado el número de cambios en los tipos de interés ¿Resulta esto evidencia de diferencias sistemáticas en el grado de activismo de los dos bancos centrales? Aunque sus estrategias de Política Monetaria muestran algunas diferencias, la evidencia empírica disponible muestra que el grado de activismo -esto es, la intensidad con la que responden a distintos tipos de perturbaciones- de los dos bancos centrales es similar. Las diferencias observadas se deben, sobre todo, al tamaño y naturaleza de las perturbaciones a las que se han visto sometidas las dos economías. Este factor habría sido más importante a la hora de explicar las mencionadas diferencias de activismo aparente que el relativo al distinto grado de flexibilidad observado en las dos zonas económicas[12].



## 4. Una valoración de la estrategia, con nueve años de perspectiva

### 4.1. Estabilidad de precios y anclaje de expectativas

Tras esta breve descripción de la estrategia de Política Monetaria del BCE, es lícito preguntarse si ha tenido éxito en el logro de su objetivo. Si echamos la vista atrás y analizamos la situación desde 1999, la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Es cierto que en algunos momentos la tasa de inflación ha superado el 2% como consecuencia de perturbaciones de carácter temporal como, por ejemplo, el fuerte incremento del precio del petróleo. En presencia de este tipo de *shocks*, sin embargo, lo que es importante desde el punto de vista de la Política Monetaria es que la estabilidad de precios se mantenga en el medio plazo, es decir, cuando el *shock* desaparece.

[12] SAHUC y SMETS (2006) y CHRISTIANO, MOTTO y ROSTAGNO (2006).

Un indicador adicional del éxito de la Política Monetaria del Banco Central Europeo es el que proviene de la evolución de los indicadores de expectativas de inflación (Gráfico 6). Éstas pueden ser estimadas, por ejemplo, a partir de las tasas de inflación implícitas obtenidas de los bonos indiciados con la inflación y de los bonos nominales convencionales, así como de los tipos de interés de los *swaps* indiciados con la inflación. Al analizar estos indicadores, debe tenerse en cuenta que la diferencia entre los rendimientos de los bonos nominales y de los bonos comparables indiciados lleva incorporada la prima de riesgo requerida por los inversores como remuneración, por la incertidumbre respecto a la inflación que supone la tenencia de bonos nominales a largo plazo. Teniendo esto en cuenta, y observando a distintas medidas de expectativas de inflación a largo plazo en el área del euro disponibles, tales como la *Encuesta del BCE a los expertos en previsión económica* y el denominado *Consensus Forecasts*, se puede concluir que las expectativas de inflación a largo plazo se han mantenido sólidamente ancladas en un nivel consistente con la definición de estabilidad de precios del BCE desde la introducción del euro.

## 4. 2. Predecibilidad de las decisiones

Adicionalmente, el éxito del BCE puede ser juzgado a través del grado de predecibilidad de su Política Monetaria, entendida como capacidad del público para anticipar correctamente las decisiones de Política Monetaria. Diversos estudios económicos confirman que el BCE ha logrado un alto grado de predecibilidad. Los mercados financieros han previsto generalmente bien las decisiones de Política Monetaria del BCE en el corto plazo. Por último, el hecho de que la volatilidad de los mercados haya sido menor en los últimos años corrobora la idea de que la comprensión del marco de Política Monetaria del BCE ha mejorado con el tiempo[13].



Si analizamos los resultados proporcionados por la literatura en mayor detalle, podemos concluir que entre el 1 enero de 1999 y el 12 de diciembre de 2005, de un total de 120 días en los que se reunió el Consejo de Gobierno, los mercados financieros se vieron sorprendidos -de acuerdo con esta definición- en sólo ocho ocasiones. La mayor sorpresa se produjo el 17 de septiembre de 2001, cuando el BCE redujo los tipos de interés en una reunión no programada para dar respuesta a los excepcionales sucesos del 11 de septiembre de ese año. Las sorpresas se distribuyen más o menos por igual entre los días en que se modificó el tipo de interés oficial y los que no se modificó. A todas las sorpresas producidas en días en que no se modificaron los tipos de interés siguió, un mes después, un cambio en la dirección esperada. Algunas de las sorpresas tuvieron relación con la magnitud de la variación de los tipos de interés oficiales, como ilustra el caso de las sorpresas ocurridas dentro de períodos más largos de gradual endurecimiento o relajación monetaria (a principios de 2002 ó a principios de 2003, respectivamente). Por último, cabe notar que las mayores sorpresas se produjeron dentro de los tres primeros años de

[13] BCE (2006).

la Unión Monetaria, lo que indica que la previsibilidad a corto plazo del BCE podría haber aumentado con el tiempo. Esta evidencia reflejaría el hecho de que los mercados financieros han ido aprendiendo más sobre el marco de Política Monetaria y de comunicación del BCE.

La evidencia también sugiere que la volatilidad de los precios de los futuros sobre bonos a largo plazo aumenta en torno al momento en que el BCE anuncia su Política Monetaria y celebra sus conferencias de prensa, de lo que se deduce que cualquiera de estos eventos contiene información relevante para los mercados de bonos[14]. No obstante, el aumento de la volatilidad es relativamente moderado y de corta duración, lo cual es coherente con la interpretación de que las decisiones del BCE han sido previsibles y su comunicación adecuada.

## 4.3. Eficacia y adaptabilidad del marco operativo

Finalmente, el éxito de la Política Monetaria del Banco Central Europeo puede ser también juzgado en relación con su instrumentación operativa. El BCE ha sido capaz de guiar los tipos de interés y la liquidez de una manera suave que, a través de la estabilización de los tipos del mercado monetario, ha contribuido a una adecuada transmisión de los impulsos de Política Monetaria al conjunto de la economía. Cabe recordar, por ejemplo, que la volatilidad de los tipos de interés a corto plazo se ha mantenido más baja en el mercado monetario de la zona del euro que la observada, por ejemplo, en Alemania, Italia o España, antes de la introducción del euro. Esto refleja el alto grado de credibilidad alcanzado por el marco operativo del Banco Central Europeo y su habilidad para gestionar la liquidez en la zona del euro.



Asimismo, la instrumentación de la Política Monetaria se ha mostrado muy flexible ante los cambios en las condiciones económicas y financieras. En efecto, en los últimos años el BCE ha enfrentado a algunos desafíos a los que su marco operativo ha sido capaz de responder adecuadamente.

En 2001, por ejemplo, el marco operativo fue capaz de superar con éxito las presiones derivadas del ataque terrorista del 11 de septiembre. En ese caso, las operaciones de ajuste fueron un instrumento importante para ayudar a contener la variabilidad de los tipos de interés a un día, proporcionando liquidez de manera inmediata. Otra referencia ilustrativa es enero de 2002, con la introducción física del euro. La incertidumbre generada por este proceso produjo una cierta volatilidad en las condiciones de liquidez junto con tensiones en los tipos de interés a corto plazo. En respuesta, el BCE decidió seguir una política de liquidez abundante en todas sus operaciones semanales de enero de 2002 y se mantuvo en contacto con los mercados de manera permanente. Como resultado, el impacto del canje al euro sobre la volatilidad de los tipos de interés fue relativamente reducido.

[14] Véase BRAND, BUNCIC y TURUNEN (2006).

A diferencia de los casos referidos, de origen exógeno, otros ejemplos de adaptabilidad se pueden asociar a ciertas características específicas del marco operativo. Un primer reto fue integrar la variedad de los activos de garantía admitidos a las entidades de contrapartida. La gran diversidad de estructuras financieras y tradiciones en los distintos países del área del euro hacía esta cuestión especialmente compleja. Sin embargo, la definición de dos listas de activos se mostró efectiva para responder a esa complejidad. Este sistema de dos listas se ha sustituido a partir de la entrada en vigor el 1 de enero de 2007 de la «lista única», reflejo de la evolución de los mercados y, asimismo, del compromiso del BCE con la integración financiera en Europa.

## 5. Retos de política económica en la zona del euro: el papel de la Política Monetaria

La ejecución de la Política Monetaria se encuentra sujeta a un entorno permanentemente cambiante, lo que le obliga a afrontar retos permanentes. Dos de los más relevantes con los que la economía de la zona del euro se enfrenta en la actualidad son la diversidad económica entre los países que forman la Unión y la dinámica de los precios de los activos.

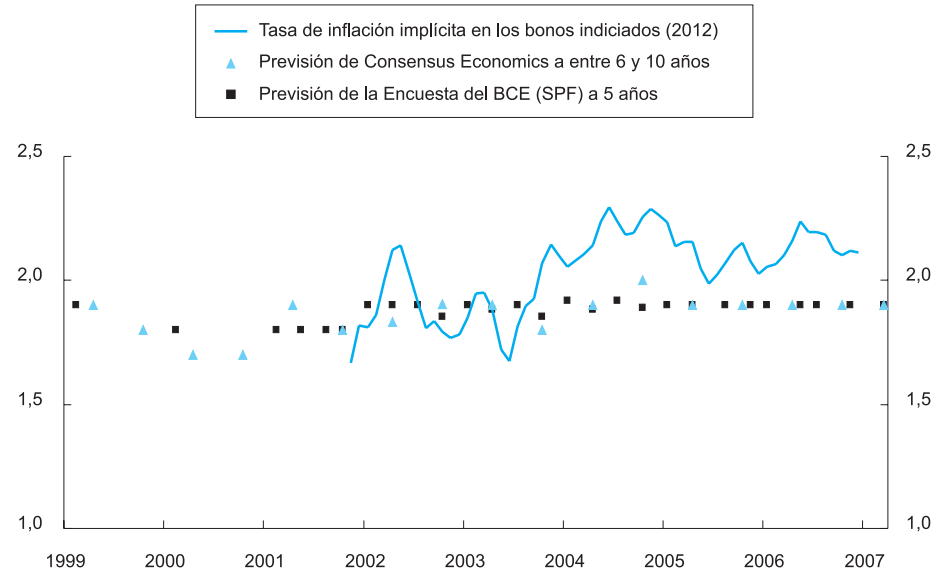
### 5.1. Diversidad económica en la Unión

En primer lugar, la cuestión de la diversidad dentro de la Unión Monetaria y la forma de responder a ella, o no hacerlo, ha atraído la atención del mundo académico desde bastante antes de la introducción de la moneda única[15]. En este sentido, debe comenzarse por apuntar que, en términos de inflación, la dispersión entre los países de la zona del euro se ha estabilizado en niveles reducidos desde la introducción de la moneda única (Gráfico 7). Con una perspectiva de más largo plazo, el grado de dispersión, medido por la desviación típica sin ponderar entre los países que integran la zona del euro, se caracterizó en la década de los 90 por una acusada tendencia a la baja, hasta fluctuar, desde 1999, en torno a valores muy próximos a los observados en los Estados Unidos.

Los diferenciales de inflación deben verse como una característica normal de toda Unión Monetaria y como un reflejo del mecanismo de ajuste de los precios relativos. A diferencia de lo que ocurre en otras uniones monetarias, estos diferenciales presentan, sin embargo, en la zona del euro una elevada persistencia, lo que, en cierta medida, se debe a los desajustes de las políticas fiscales nacionales, a la evolución inadecuada de los salarios y a ineficiencias estructurales muy arraigadas, que originan rigideces nominales y reales en los mercados de productos y

[15] Véanse los estudios pioneros de MUNDELL (1961).

**Gráfico 7.**
**Dispersión de la inflación en el área del euro y en Estados Unidos**
**(desviación típica no ponderada, en porcentaje)**




Fuentes: BCE, Eurostat y US Bureau of Labour Statistics.

factores. Afrontar el reto representado por la heterogeneidad requiere, por tanto, asignar un papel importante a las políticas de reforma estructural, a fin de impulsar una mayor movilidad de los factores y la flexibilidad de los salarios.



En cuanto a la Política Monetaria, es obvio que asignar a ésta el papel adicional de abordar directamente la cuestión del equilibrio relativo entre los sectores o las regiones del área monetaria en el proceso de ajuste frente a las perturbaciones sobrecargaría dicha política en detrimento de su objetivo primordial. Una Política Monetaria orientada a la estabilidad de precios en el conjunto del área es la mejor contribución al ajuste correcto de los precios relativos y a la asignación eficiente de los recursos entre los diversos sectores y países de la zona del euro cuando se producen perturbaciones asimétricas. Debe notarse, asimismo, que el objetivo del Banco Central Europeo de mantener la tasa de inflación en un nivel inferior aunque próximo al 2% da cabida a diferenciales normales de inflación entre las regiones, y ofrece al mismo tiempo un margen de seguridad adecuado frente al riesgo de que algunas de éstas se vean obligadas a operar estructuralmente con tasas de inflación negativas.

## 5.2. Dinámica de los precios de los activos

Un segundo reto surge como consecuencia de la posible aparición de burbujas en el precio de los activos. Episodios históricos han puesto de manifiesto que estas burbujas pueden evolucionar con rapidez y que su estallido puede tener un coste muy elevado para la economía.[16] Además, resultan difíciles de identificar en tiempo real y, por ello, a menudo sólo se identifican *ex post*.

El debate entre los representantes del mundo académico sugiere que es posible reaccionar ante las burbujas de precios de activos de varias formas[17]. Incluso en los casos poco frecuentes en los que el Banco Central puede afirmar que se enfrenta a una variación inusual y, posiblemente, desestabilizadora de los precios de los activos, su reacción no puede ser automática, sino que requiere una reflexión detenida.

En este sentido, el Banco Central Europeo no establece como objetivo el precio de los activos. Sin embargo, sí lleva a cabo un atento seguimiento de sus fluctuaciones con el fin de mantener la estabilidad de los precios de consumo en horizontes temporales más dilatados. A este respecto, el destacado papel que desempeñan el dinero y el crédito en la estrategia del BCE pueden ayudarle a valorar la evolución de los precios de los activos, los riesgos para la estabilidad financiera y de precios en un futuro más lejano y, en consecuencia, la influencia que esta evolución pueda tener en las decisiones de Política Monetaria.

## 6. Conclusiones



Los primeros nueve años de Política Monetaria única del Banco Central Europeo, basada en una definición cuantitativa de estabilidad de precios y en el análisis económico y monetario, han reivindicado la elección de la estrategia. Esta estrategia ha sido esencial a la hora de garantizar el elevado nivel de credibilidad del Banco Central Europeo y de su Política Monetaria. Una Política Monetaria que ha permitido estabilizar la inflación en la zona del euro y anclar firmemente las expectativas de inflación en un nivel compatible con la estabilidad de precios, incluso en circunstancias difíciles. Se trata de un logro que no debe menospreciarse, dada la ausencia de historial de credibilidad con la que contaba el Banco Central Europeo. Continuar concentrándose en su objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios en un entorno incierto y cambiante es, sin duda, la mejor contribución del Banco Central Europeo a la prosperidad económica y a la creación de empleo en Europa.

[16] Véanse TRICHET (2005b); DETKEN y SMETS (2004) y BORIO y LOWE (2002).
[17] Véase también BCE (2005a).

## Bibliografía


- ALESINA, A. y SUMMERS, L. H. (1993): «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence»; en *Journal of Money, Credit, and Banking* (25); pp. 151-162.
- BCE (2001): «Medidas de la inflación subyacente en la zona del euro»; en *Boletín Mensual del BCE* (julio); pp. 53-63.
- BCE (2003): «Resultados de la evaluación del BCE de su estrategia de Política Monetaria»; en *Boletín Mensual del BCE* (2003); pp. 83-97.
- BCE (2004): *La Política Monetaria del BCE*. Frankfurt.
- BCE (2005a): «Burbujas del precio de los activos y Política Monetaria»; en *Boletín Mensual del BCE* (abril); pp. 51-65.
- BCE (2005b): «La Política Monetaria y los diferenciales de inflación en un área monetaria heterogénea»; en *Boletín Mensual del BCE* (mayo); pp. 63-80.
- BCE (2006): «Previsibilidad de la Política Monetaria del BCE»; en *Boletín Mensual del BCE* (enero); pp. 57-67.
- BLINDER, A. (1999): «Central Bank Credibility: Why Do We Care? How Do We Build It?». Cambridge, NBER Working Paper (7.161).
- BORIO, C. y LOWE, P. (2002*): Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*. Basilea, BIS Working Papers (114).
- BRAND, C.; BUNCIC, D. y TURUNEN, J. (2006): *The impact of ECB monetary policy decisions and communication on the yield curve*. Frankfurt, ECB Working Paper (657).
- CHRISTIANO, L.; MOTTO, R. y ROSTAGNO, M. (2006): «Shocks, Structures or Policies? A Comparison of the Euro Area and the US»; en *Journal of Economic Dynamics and Control*.
- COENEN, G. (2003): «Zero lower bound: Is it a problem in the euro area?»; en ISSING, O., ed.: *Background Studies for the ECB's Evaluation of its Monetary Policy Strategy.* Frankfurt; pp. 139-156.
- CUKIERMAN, A. (1992): *Central Bank Strategies, Credibility, and Independence.* Cambridge, MIT Press.

- DETKEN, C. y F. SMETS (2004): *Asset price booms and monetary policy*. Frankfurt, ECB Working Paper (364).

- DUISENBERG, W. (2001): *The ECB's Monetary Policy strategy and the quantitative definition of price stability*; carta de W. F. Duisenberg, Presidente del BCE, al Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios; 13 de diciembre de 2001.

- GARCIA HERRERO, A.; GASPAR, V.; HOOGDUIN, L.; MORGAN, J. y WINKLER, B., eds. (2001): *Why price stability?*. Frankfurt, First ECB Central Banking Conference.

- KLAEFFLING, M. y LÓPEZ PÉREZ, V. (2003): «Inflation targets and the liquidity trap»; en ISSING, O., ed.: *Background Studies for the ECB's Evaluation of its Monetary Policy Strategy*. Frankfurt; pp. 157-186.

- MUNDELL, R. (1961): «A Theory of Optimum Currency Areas»; en *American Economic Review* (51); pp. 657-665.

- POSEN, A. (1993): «Why central bank independence does not cause low inflation. There is no institutional fix for politics»; en O'BRIEN, R., ed.: *Finance and the International Economy 7.* Oxford, Oxford University Press.

- SAHUC, J. G. y SMETS, F. (2006): «Differences in interest rate policy at the ECB and the Fed: an investigation with a medium-scale DSGE model», *Journal of Money, Credit, and Banking* (forthcoming).

- TRICHET, J. C. (2005a): «Monetary Policy and 'Credible Alertness'», intervention en el Panel «Monetary Policy Strategies: A Central Bank Panel», dentro del Simposio organizado por el Banco de la Reserva Federal de Kansas City (agosto de 2005). Wyoming, Jackson Hole.

- TRICHET, J. C. (2005b): «Asset price bubbles and monetary policy», Mas lecture, Singapur.

- WYNNE, M. y RODRÍGUEZ PALENZUELA, D. (2002): *Measurement bias in the HICP: what do we know and what do we need to know?* Frankfurt, ECB working paper (131).

# 50 AÑOS DESPUÉS DEL TRATADO DE ROMA
# EL PLANETA NO ESTÁ EN VENTA: ¡SALVÉMOSLO!

*Pervenche Berès* *

¿Reconocerían los padres fundadores la Europa que nosotros conocemos hoy? Estoy convencida de que valorarían la paz que hemos instalado entre nosotros, esta solidaridad de hecho que nos une alrededor de un territorio y del Mercado Único, esta voluntad de avanzar juntos, la fuerza persistente de este método comunitario que inventaron, esta cultura y esta diversidad que nos asimila y nos une. ¿Pero podían imaginar la caída del Muro de Berlín; lo que serían las tensiones entre ampliación y profundización; la relación ambigua que el Reino Unido mantiene con lo que pasó a ser la Unión Europea; en qué medida la Globalización pondría bajo tensión el Mercado Interior y trastornaría el equilibrio representado por el Estado del Bienestar; y, finalmente, cómo esta maravillosa máquina tendría dificultades para integrar la indispensable voz de los ciudadanos?

¿Y nosotros? Sabemos que China será una gran potencia, pero: ¿en qué condiciones políticas y sociales? ¿A qué se asemejará nuestra demografía y cuál será el equilibrio de las migraciones? ¿Cuáles serán la geografía y la densidad de las políticas comunes? ¿Llegaremos a ser una Unión política o seremos un espacio de libre comercio? ¿Cuáles serán nuestras fuentes de riqueza y su método de redistribución?



Intentemos ser, pues, modestos, ambiciosos y rigurosos a la vez, apoyándonos en nuestras convicciones. Sin lugar a dudas, Europa está en una encrucijada y es seguramente éste el motivo de que dos de sus pueblos fundadores, Francia y los Países Bajos, dijeran no a un proyecto de Constitución, al no entender cómo les permitiría este texto hacer frente a los retos futuros que les inquietan. La fase de ajuste en la que nos hayamos no se cerrará mediante un acuerdo institucional. Estamos sumergidos en un largo ciclo de redefinición y renegociación de las condiciones de nuestra convivencia europea, en el que es necesario pensar a largo plazo. Como socialista, como europea, como francesa, el mejor medio de hacerlo es expresar nuestro punto de vista y definir nuestro proyecto sabiendo dónde queremos ir. Como dicen los campesinos, sólo siguiendo una estrella podemos trazar un surco recto[1]. Tengo la convicción de que Europa es nuestro futuro, siguiendo la bella fórmula de François Mitterrand, porque es nuestro mejor viático para mañana y puede ser útil para el mundo. Y, a pesar de que este horizonte es bonito, también es frágil puesto que sólo sobrevivirá avanzando y contando con el apoyo de los ciudadanos.

---

* Presidenta de la Comisión Económica y Monetaria del Parlamento Europeo.

1 En el texto original, la autora hace referencia a la expresión francesa: *C'est en suivant une étoile que l'on peut tracer un sillon droit* (nota del traductor).

Para definir este horizonte, me propongo examinar de manera bastante clásica lo que han sido los puntos fuertes de la Unión, sus fracasos y lo que debería hacer mañana. Lo haré partiendo del contrato inicial de la Comunidad Económica Europea y basándome en la experiencia que tengo. Este planteamiento conduce necesariamente a dejar de lado extensas áreas de actividad de la Unión, ya sean las futuras ampliaciones, la Política Exterior y de Defensa, la Política Comercial o el Espacio de Justicia, Seguridad y Libertad. Pero creo que esto es útil si queremos ahondar en el razonamiento y estamos convencidos, como yo lo estoy, de que lo que la Unión tiene que decir del mundo depende en primer lugar de lo que es por dentro. Desde este punto de vista, el reparto inicial no ha cambiado, la Unión no se ha convertido en una Unión política y su corazón sigue siendo lo que podemos construir en torno a su modelo económico y social.

## 1. Europa es fuerte por la paz, por su mercado, por sus políticas comunes y por su derecho

Sin volver a la historia europea, todo el mundo recuerda en qué condiciones históricas nació esta Europa y la voluntad, al salir de la Segunda Guerra Mundial, de sentar la paz entre los antiguos enemigos, las viejas naciones y los Estados constituidos. En comparación, el transcurrir constitucional y la política de integración americana no eran aplicables en la realidad europea de la posguerra. Europa nace también en un contexto internacional bien definido, en el que la guerra entre Francia y Alemania pasa a ser relevada por un enfrentamiento superior entre los Estados Unidos y Unión Soviética. El proyecto europeo nace en este teatro de sombras de la Guerra Fría y con la protección o la benevolencia de América.



### 1.1. El Mercado Interior como trampolín de Europa

Después del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, la lógica de los pequeños pasos aparece como la alternativa: la de los engranajes virtuosos creadores de solidaridades económicas de hecho que debía triunfar en el mundo capitalista anterior a la Globalización. Es también la postergación del proyecto de una unión política fundada en un modelo de potencia. La apuesta inicial era la de un Mercado Interior que debía permitir, en primer lugar, aflojar el proteccionismo de los seis países fundadores y favorecer la reconstrucción del viejo continente, teniendo como base la complementariedad de los intercambios, creando Derecho y Mercado. En Alemania la industria pesada, en Francia la agricultura. De un lado el Mercado Interior, del otro la Política Agrícola Común. En el espíritu de los padres fundadores, este contrato debía desembocar naturalmente y de manera progresiva en una Unión política. Muchos elementos de esta audacia de los fundadores, del método Jean Monnet, han sido implementados con éxito. ¿Es necesario recordar que la Unión Europea no ha sufrido ninguna guerra desde el horror de la Segunda Guerra Mundial y que, nacida en la Guerra Fría, ha resistido a la caída del muro de

Berlín? ¿Es necesario recordar que lo que empezó siendo un proyecto de seis países en un continente dividido por el Telón de Acero y donde muchos países vivían en dictadura cuenta hoy con 27 Estados miembros, y que muchos Estados, más allá de sus límites geográficos, aspiran a la adhesión?

La fuerza de Europa se encuentra en su Mercado Interior, el primero a la escala mundial, y constituido desde el origen alrededor del principio de la competencia libre y no falseada. Aviva el apetito, incluso de actores no europeos como el de los grandes bancos americanos de inversión, por citar un ejemplo. Para comprender nuestra situación actual, es esencial volver a este origen, en un mundo capitalista aún muy inspirado por el modelo renano en el que el reparto de los frutos del crecimiento del capital y del trabajo podía ser negociado en un espacio económico a escala del espacio político. En este contexto, la apuesta europea por la que el Mercado Interior estaba destinado a evolucionar hacia una Unión política era exacta.

Gracias a las políticas comunes que acompañaron la implantación del Mercado Interior, Europa ha sabido organizar la readaptación de su sector siderúrgico y de la construcción naval y acompañar la transformación de los sectores textil y automovilístico. Ha sabido preservar y modernizar su agricultura y financiar la solidaridad entre sus regiones. Ha sabido implantar la preferencia colectiva, hablar con una sola voz en el comercio internacional y obtener la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ha sabido dotarse de una moneda única sin Estado que ya es la segunda divisa del mundo.

## 1.2. El Derecho como la fuerza y la dureza de Europa



La fuerza de Europa es también el Derecho. Primero, la promoción de los Derechos Humanos más allá de la Unión propiamente dicha, puesto que ello es fruto ante todo del trabajo formidable de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Europa se encuentra en una situación única, por la que se ha elaborado un verdadero cuerpo de doctrina y de jurisprudencia en materia de Derechos Humanos al margen de cualquier estructura política de tipo estatal. Este éxito ha influido directamente a la Unión Europea para dotarse de su propio cuerpo de derechos y de valores con la creación de la Carta de Derechos Fundamentales, labor en la que tuve el privilegio de participar directamente.

Encontramos esta fuerza del Derecho en muchos otros campos. Así, la aplicación del Derecho de la Competencia por parte de la Comisión permite descomponer pactos y cárteles, sancionar a Microsoft o defender a Airbus frente a Boeing. En el campo medioambiental, la Legislación REACH («Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals») que ha adoptado recientemente la UE convierte a Europa en una pionera en la lucha contra los efectos nocivos de los productos químicos. Es probable que, en lo sucesivo, esta legislación sirva de referencia a escala internacional. La futura adopción de la directiva «Solvencia 2» en el

campo de las aseguradoras será mañana una prueba más de la fuerza del Derecho. Es por esta convicción, la de que el Derecho debe estar al servicio del progreso humano, y no por puro proteccionismo como temen a menudo los países emergentes, que Europa se pelea en la OMC para la inclusión de normas sociales y medioambientales.

Me gustaría citar, en el campo financiero, dos ejemplos que ilustran la fuerza de este progreso original de la Unión: el de las normas contables y el de las reglas de prudencia para los bancos. Este progreso ha tomado un rumbo particular en tiempos de la Globalización que, sin duda, no estaba presente en el espíritu de los padres fundadores. Ello responde al hecho de que hoy en día los instrumentos de normalización y de regulación se han convertido en piezas clave en la competencia mundial. Tanto es así que la regulación puede ser utilizada tanto como arma de protección, incluso de proteccionismo, como instrumento al servicio de la competitividad de un centro financiero. En la actualidad, el de la regulación es uno de los mayores campos de conflicto entre la Unión Europea y los Estados Unidos, hasta el punto que las discusiones internacionales se articulan alrededor de las normas elaboradas en estos dos territorios sin que, por el momento, los otros actores mundiales lo critiquen.

El primer ejemplo es el de la elaboración de las normas contables. En los años 70 surge una conciencia a nivel europeo de la necesidad para las empresas que actúan en un mercado único de poder utilizar una sola norma de presentación de sus cuentas. La dificultad de la tarea, tal como se manifestaba entonces, era doble: hacer converger o armonizar las prácticas nacionales y mitigar la ausencia de normas adaptadas al grado de complejidad de las operaciones a tener en cuenta. Las normas contables que existían entonces en la inmensa mayoría de los Estados miembros para negociar, por ejemplo, la consolidación de las cuentas no eran suficientes. Para muchos, la adopción de normas adaptadas pasaba por copiar las británicas o las americanas. Pero en lugar de esto, la elección europea fue la de sobrepasar sus contradicciones internas elaborando una nueva normativa contable internacional, en un momento en el que ya se intuía que éste sería rápidamente el radio de acción de las empresas más grandes. En un cierto modo, eran las premisas de la Globalización. Inmediatamente, los Estados Unidos se interesaron activamente en esta labor y contribuyeron a la creación de instancias responsables, hasta el punto que algunas de ellas tienen su base en Nueva York. Por su parte, la Comisión Europea, muy mal equipada para ejercer su monopolio de iniciativa en los campos que sobrepasan la normalización de bienes, lo dejó todo en manos de los profesionales del sector, sin preocuparse por la representación específica de los intereses europeos. Este el primer ejemplo sorprendente de «autorregulación» del capitalismo mundial. Una vez elaboradas las normas IAS-IFRS, Europa, la «buena alumna», se comprometió a aplicarlas a partir del 1 de enero de 2005. Por su parte, y aunque influyeron considerablemente en su redacción, las autoridades americanas consideran que estas normas no son compatibles con las suyas propias, el US GAAP. No obstante, y aquí se halla la fortaleza de Europa, las normas internacionales existen porque los europeos decidieron aplicarlas, sirviendo de ejemplo al resto del mundo. Desde entonces, varios informes publicados en los Estados Unidos han demostrado que el proteccionismo re-

glamentario aplicado en este país perjudica su competitividad, abogando por la rápida adopción de estas normas por los Estados Unidos[2]. Ésta es la razón por la cual la autoridad americana del mercado, Securities and Exchange Commission (SEC), está estudiando la posibilidad de que tanto las empresas extranjeras instaladas en los Estados Unidos como las propias empresas americanas presenten sus cuentas según las normas internacionales. Esta discusión es paradigmática, puesto que demuestra hasta qué punto la aplicación europea de una norma internacional otorga autoridad a dicha norma y crea una ventaja competitiva que obliga a otros actores a modificar su comportamiento.

La misma situación podría reproducirse en el campo de las reglas de prudencia que hacen referencia a los fondos propios de los bancos y a las condiciones de entrada vigentes desde los Acuerdos de Basilea II. Estos últimos deben su nombre a la ciudad dónde se reúnen desde 1974 los presidentes de los principales bancos centrales del mundo. Se lanzó, a petición de William J. McDonough (entonces presidente del Comité de Basilea y del Banco de la Reserva Federal de Nueva York), una negociación para revisar de modo sustancial la definición de los fondos propios que deben retener los bancos. Esta negociación, pues, ha venido motivada por la autoridad de uno de los responsables americanos más importantes del sector bancario. Sin embargo, una vez terminada la negociación, y siguiendo un mecanismo prácticamente idéntico al que se efectuó para las normas contables, Europa decidió aplicar los susodichos acuerdos al tiempo, en tanto que el Congreso americano negó su aplicación en territorio americano y lucha por una reapertura de la discusión que tenga en cuenta la situación específica del centro financiero americano. También en este caso, los grandes bancos americanos de inversión presionan a las autoridades para que el acuerdo de Basilea II entre en vigor en los Estados Unidos.

A mi juicio, estos dos ejemplos, no siempre bien conocidos por el gran público a causa de su relación con campos bastante técnicos a priori, ilustran perfectamente donde se encuentra la fortaleza de Europa en una escena internacional de capitalismo globalizado.

Así, podemos considerar que la Unión ha cumplido los objetivos que se le asignaron hace 50 años en la firma del Tratado de Roma. De hecho, en algunos puntos ha ido más allá de lo que habrían podido imaginar los padres fundadores. Y sin embargo, la Unión despierta poco interés y es a menudo mal entendida por los europeos. Los ciudadanos de dos de los Estados fundadores rechazaron por referendo dotarla de una Constitución en la que no veían los instrumentos necesarios para hacer frente a los desafíos del siglo XXI y en la que veían riesgos de perjudicar su identidad como Estado soberano.



[2] CÁMARA DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2007): *Commission on the Regulation of US Capital Markets in the 21st Century. Report and Recommendations*. Disponible en http://www.uschamber.com/publications/reports/0703capmarketscomm. Véase también el INFORME MCKINSEY (2007): *Sustaining New York's and the US' Global Financial Services Leadership* (financiado por Michael Bloomberg, alcalde de Nueva Cork, y Charles Schumer, senador). Disponible en: http://www.senate.gov/~schumer/SchumerWebsite/pressroom/special_reports/2007/NY_REPORT _FINAL.pdf

## 2. Europa es actualmente víctima de sus éxitos que precedieron a la Globalización

La Europa construida alrededor del mercado cuenta con un espacio público embrionario. En consecuencia, la definición de las preferencias colectivas es muy compleja, al tiempo que el movimiento y la elección política son difíciles de ejecutar. Por esta razón, la Unión Europea es en parte, aún más que los Estados miembros que la componen, víctima de sus éxitos, al no haber sabido repensar o reinventar a tiempo sus políticas comunes en un momento en el que la Globalización impone un cambio radical de nuestro entorno.

### 2.1. El crispamiento alrededor de la Política Agrícola Común

Tomaré la Política Agrícola Común (PAC) como primer ejemplo histórico de esta dificultad. Inicialmente, la PAC estaba pensada como un punto de equilibrio entre Francia y Alemania, porque ésta aprovechaba el Mercado Interior y la Tarifa Exterior Común para desarrollar su industria. La PAC debía asegurar la independencia alimenticia de Europa, el mejoramiento de la productividad agrícola y una renta suficiente para los propios agricultores, para la estabilización de los mercados y para el acceso de los consumidores a unos productos de precio razonable. En realidad, estos objetivos han sido generalmente cumplidos desde 1974, cuando Valéry Giscard d'Estaing era presidente de la República francesa. Sin embargo, y debido a la ausencia de una definición clara de políticas alternativas, no es hasta 1992, después de varias crisis vinculadas a la producción de excedentes lecheros y bajo la presión de las negociaciones del GATT, cuando se lanza la primera reforma de la PAC. La misma actitud conservadora prevaldrá en el momento de la negociación sobre el Presupuesto Plurianual de la Unión 2000-2007 y las perspectivas financieras, concluida en Berlín en marzo de 2000. La posición francesa -entonces en «cohabitación»- es adoptada por el Presidente de la República Jacques Chirac. Delegó en el Ministro de Agricultura de entonces, Luis Le Pensec, la tarea de defender la tasa de retorno del presupuesto de la Unión Europea a Francia, en calidad de la PAC y teniendo como base el índice ya existente. No es éste verdaderamente el interés de Francia que, sin duda, tiene más que ganar con un desarrollo del financiamiento colectivo de las infraestructuras y de los gastos del futuro, especialmente en materia de investigación. Sin embargo, la crispación francesa retrasó muchas adaptaciones necesarias a riesgo de que la PAC fuese brutalmente cuestionada por sus adversarios, aun cuando una Política Agrícola Común moderna es indispensable para responder a los desafíos del mañana.

## 2.2. El Mercado Interior como un fin en sí mismo

El Mercado Interior es la otra gran política de la Unión Europea que triunfó y que encuentra hoy límites. Pensado como un medio, el Mercado Interior se ha vuelto en un fin en sí mismo que suscita la incomprensión de muchos europeos. Desde 1992, los éxitos del gran mercado aún incompleto han requerido complementos para impedir que éste se volviese contra la preferencia colectiva y para establecer un verdadero mercado que no se limitase, como en los libros de economía, a la libre circulación de bienes y capitales. De hecho, éste era el espíritu de las cinco políticas de acompañamiento contenidas en el Acta Única Europea de 1985[3].

No existe en ninguna otra parte en el mundo ningún espacio donde circulen tan libremente bienes y capitales en ausencia de una autoridad política capaz de discutir y de arbitrar la definición de los bienes comunes, de las preferencias colectivas, de los servicios públicos, de las normas sociales o de las reglas fiscales comunes. Podríamos imaginar que es a la Comisión a quien le corresponde jugar este papel y definir el interés general europeo. Algunas veces lo ha hecho, particularmente en el período en el que Jacques Delors la presidió. Posteriormente, el ejemplo del modo de atribución de licencias UMTS, los teléfonos de la tercera generación, es más que revelador. El reparto de estas licencias, es decir, el de las frecuencias disponibles, ofrece todas las características de la necesidad de administrar un bien común. La Comisión Santer hizo una proposición tímida en este sentido, que luego retiró inmediatamente frente al apetito de los Estados miembros, que veían en la distribución de estas licencias un medio de conseguir recetas presupuestarias. ¡La competencia es tal que ciertas compañías de telecomunicaciones deberán luego renegociar las ofertas que acordaron a precios desorbitados! Hoy, sin embargo, el Mercado Interior Europeo funciona un poco como el espacio que soñaron los ideólogos del librecambismo. En el fondo, la corriente del mínimo denominador común, que consiste en deshacer barreras más bien que en construir estrategias, es la que se ha puesto finalmente en práctica. La política de la competencia hace las veces de política industrial, al tiempo que los principales competidores disponen de un arsenal impresionante de herramientas de defensa para hacer frente a ciertas inversiones extranjeras, en favor de las PYMES o de los campeones locales. Europa quiere favorecer a los campeones europeos, pero sin reconocer que ello implica una base y una estrategia ofensiva, y no únicamente una lucha contra los cárteles. En estos momentos, cuando Airbus deslocaliza una parte de su producción en zona dólar, los principales beneficiarios de la integración de los mercados financieros son los grandes bancos de inversión, americanos en su gran mayoría. El concepto originario de las preferencias colectivas se ha diluido en una Globalización en la que Europa aparece como una mujer ofrecida, de vientre blando e ingenuo. Estados Unidos, imperialistas o «hiperpoder», compiten con China o la India, que gozan de una ventaja natural en términos de costes. Mientras, Europa, mercado abierto, transfiere sus tecnologías para conseguir contratos sin haberse asegurado los medios de renovar estas tecnologías. Europa no tiene la vocación de imitar a los Estados Unidos o a China, pero debe encontrar su vía en un mundo globalizado.



[3] La capacidad monetaria, la política social, la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico y el medioambiente.

Los partidarios de esta aproximación ingenua del Mercado Interior, lejos de querer corregir los daños producidos en términos de cohesión social y de aceptación del proyecto europeo, no tienen otra ambición que la de seguir en el mismo camino y en esta lógica de ampliación del Mercado Interior, dándole una nueva dimensión transatlántica. A causa de esta estrategia, la Unión es vista por muchos ciudadanos europeos como un brazo armado de las deslocalizaciones. Esto se agrava por el carácter incompleto de la política social, mientras que en nombre de la competitividad, las autoridades europeas luchan a favor de la moderación salarial en un momento en el que, como describió Jean-Claude Juncker en una audición ante la Comisión Económica y Monetaria, otros actores se benefician «de remuneración desenfrenada y sin molestias» en los mercados financieros.

Llegados a este punto, es útil volver a las conclusiones del Consejo Europeo del 21 y 22 de junio de 2007 y al mandato de la Conferencia intergubernamental. La expresión «competencia libre y no falseada», que se había incluido como uno de los objetivos de la Unión en el proyecto de Constitución, y que hasta el momento no figuraba como objetivo ni en el Tratado de la Unión ni en el que instituía la Comunidad Europea, fue retirada. No obstante, esto no cambiará de manera radical el modo en el que la Comisión utiliza su poder en este campo, en la medida que esto hoy corresponde a su cultura y a la ejecución de su verdadero poder.

Sin embargo, la simple proposición, de sentido común, de que la competencia no es un fin en sí mismo, levantó las quejas de muchos. Esto ilustra, si es que había necesidad de ello, la concepción que muchos tienen del papel de la Política de la Competencia en el funcionamiento del Mercado Interior.



El desequilibrio del Mercado Interior se agrava cuando nos fijamos en la situación particular del Reino Unido. Este país ha consolidado una situación de excepción a su favor cuya trascendencia, en un principio, no fue bien calibrada por los europeos. Desde el primer momento, el Reino Unido negoció no adherirse al euro, debiéndolo hacer a corto o medio plazo. Sin embargo, en nombre del Mercado Interior, la Zona Euro nunca ha sido dotada de medios específicos en cuanto a la constitución y a la regulación de un mercado financiero unificado. Esta particular situación acaba de ser trasladada al dominio social. Para «salvar» la Carta de Derechos Fundamentales, los europeos aceptaron pagar el alto precio de un nuevo opt out concedido al Reino Unido. Tony Blair inauguró su mandato como Primer Ministro ratificando el Protocolo sobre Política Social del Tratado de Maastricht, pero lo terminó negándose a ratificar la Carta de Derechos Fundamentales. Esto es lamentable para los ciudadanos europeos, para los ciudadanos británicos y para los extranjeros residentes en este país, pero esto es también grave para la Unión, al confirmar el Reino Unido su estatuto de centro offshore. El mecanismo de la unanimidad ya le servía al Reino Unido de escudo en el campo fiscal, y ahora ha obtenido el mismo privilegio en el campo social. El argumento según el cual la naturaleza jurídica de la Carta es incompatible con el Derecho británico no es admisible. La realidad es que el Reino Unido tendrá, en lo sucesivo, unos mercados financieros sin euro y un Mercado Interior sin reglas sociales o fiscales.

## 2.3. El desequilibrio de la Unión Económica y Monetaria

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es el tercer ejemplo que quiero tratar en términos de política inconclusa o desequilibrada[4]. Esta situación se debe en gran parte a la ambigüedad creativa que ha acompañado al nacimiento de la moneda única. Para algunos, éste es un prolongamiento natural del Mercado Interior, pero para otros es el primer paso hacia una forma de soberanía europea finalmente encontrada. Y, sin embargo, el equilibrio inicialmente imaginado no se ha concretado, y los desequilibrios que al principio se ignoraron han tomado una relevancia estructural.

Me gustaría hablar en estas líneas de la subida al poder del «gobierno económico», aunque el término debería suscitar reservas en cuanto que sobreentiende que los Ministros de Economía y Finanzas son la pieza central de la elección económica, ignorando otros objetivos y actores, ya que ellos solos no pueden orquestar la transformación social. La UEM está gravemente desequilibrada porque descansa en una Política Monetaria Única pilotada por una institución totalmente integrada e independiente, el Banco Central Europeo (BCE). El otro polo de su equilibrio, la Política Económica, está en manos de los diferentes gobiernos de los Estados de la Zona Euro. Según el Tratado, los gobiernos deben considerar estas políticas económicas como una «cuestión de interés común», y acordaron gestionarla coordinadamente. La realidad es que hasta el momento esta coordinación ha funcionado principalmente de manera ex post con la disciplina del Pacto de Estabilidad, árbitro encargado de evaluar el resultado del juego pero sin reglas o entrenador que aseguren la belleza, sin reglas ex ante. Evidentemente, la coordinación de las políticas económicas, competencia de los Estados a miembros, es difícil organizar. No obstante, como estamos viendo estos días con el tema de las reformas estructurales, ello tiene un impacto sobre toda la zona. La gran diversificación de ajustes entre los Estados de la Zona Euro constituye una cuestión de interés común, aunque sólo sea porque el BCE determina la política monetaria en base a estas situaciones. Así, estoy convencida de que las tensiones sobre el mercado inmobiliario, particularmente el español, que son una cuestión de interés común, no se resolverán con el hecho de saber si España aplica bien o no la disciplina del Pacto. De la misma manera, y aunque las reformas fiscales emprendidas por los Estados de la zona tienen a menudo un impacto directo sobre el crecimiento de los otros, muchas veces las propuestas se conocen a través de la prensa. Esto no es lo que se entiende por la coordinación en cuestiones de interés común. Además, los países con la misma moneda de préstamo o de deuda deberían entender que tienen que trabajar conjuntamente en la ejecución de la Estrategia de Lisboa. Lo mismo ocurre con la puesta en marcha de las conclusiones del Consejo Europeo del 9 de marzo de 2007 sobre la lucha contra el Cambio Climático y la Política Energética. De la misma manera, considero que el modo en el que un país de la zona organiza su reactivación debería ser concertado, sobre todo cuando éste tiene un impacto fuerte debido a su influencia



[4] Lo que sigue se basa en dos textos que he escrito recientemente y que les invito a consultar: BERÈS, P. (2006): «Les cinq chantiers de l'euro»; en *Revue Française d'Économie* (IV, 20); e IDEM (2007): «La construction d'un marché financier intégré»; en *Revue d'Économie Financière* (87).

sobre la economía de sus compañeros. Si esta reactivación no fuese armoniosa, podría llegar a crear tensiones que activarían una respuesta de la autoridad monetaria al desequilibrio creado por una sola autoridad presupuestaria, una respuesta que afectaría el conjunto de la zona. Estoy admirada y me alegro de la recuperación alemana. Simplemente creo que la estrategia elegida es la menos cooperativa, y me pregunto si el valor añadido colectivo para el conjunto de la zona no habría sido más grande con una estrategia más cooperativa, y más cuando la reforma del Pacto habría venido motivada por la particular situación alemana. Toda la zona sufría la apatía de la economía germana, pero no toda se ha beneficiado de igual manera de su recuperación, que también se ha llevado a cabo usando formas disfrazadas de devaluación competitiva. Sirva esto de ejemplo de lo que no hay que hacer para aquéllos que deben tratar su déficit competitivo. Algunos sectores esgrimen que este tipo de divergencias existe entre los integrantes de los Estados Unidos. ¿Hay que recordar que se trata de un caso en el que el Estado Federal administra el 20 % del PNB y dispone de un verdadero poder fiscal?

No sirve de nada empezar el debate sobre el equilibrio de la UEM estigmatizando la independencia del Banco Central Europeo, que constituye la pieza clave del dispositivo. Sin embargo, el BCE es el banco central más independiente del mundo, ya que es el único que no tiene un interlocutor político capaz de identificar, claramente y de manera dinámica, la preferencia colectiva. Lo que se gesta desde 1992 y las carencias actuales son motivo de preocupación, a pesar de los pequeños progresos realizados. Lo que se pone en duda es la ausencia de un gobierno económico que pueda ejercer un contrapeso político al BCE y sea su interlocutor para discutir el policy mix, es decir, el equilibrio entre la política monetaria, presupuestaria, estructural y política, tal y como el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, pudo hacerlo con el presidente de la FED, Alan Greenspan, al día siguiente de su elección. Esto tampoco significa que no se pueda llevar a cabo ninguna modificación del BCE. Hay mucho que podría hacerse para mejorar su perfil democrático: ¿Es normal la manera en qué es llevado a cabo el único poder que tienen los Ministros de Finanzas de la Zona Euro, el que comparten con el Ecofin, que no es otro que el de orientar el perfil de la Política Monetaria a través del nombramiento de los miembros directivos del Banco Central? El nombramiento del sucesor de Otmar Issing, Economista Jefe del BCE, es paradigmático. Aún cuando los Ministros de Economía criticaban la política de subida de tasas emprendida por el BCE, aprobaban el nombramiento, sin debate alguno sobre su perfil, de un guardián de la ortodoxia monetaria que Alemania deseaba «promover» para un arbitraje político en el seno de la gran coalición. Esto no es razonable.



La otra ruptura del equilibrio inicial de la UEM se debe a la discontinuidad entre la Política Macroeconómica y las otras políticas de la Unión, empezando por la de la integración de los mercados financieros también en términos geográficos. La financiación del capitalismo está hoy al alza, y la construcción de un Mercado Financiero Integrado es indispensable, al tiempo que su impacto sobre la Política Macroeconómica toma una importancia considerable. Sin embargo, el Reino Unido ha obtenido y sabido desarrollar una situación que le proporciona las ventajas de la constitución de un Mercado del Euro sin tener que hacer frente a ninguna de sus disciplinas ni coacciones. El Reino Unido no es miembro de la Zona Euro, pero es de lejos el país más

beneficiado por la construcción de un Mercado Financiero Integrado Europeo. El Mercado Financiero de la Zona Euro está en Londres en nombre del Mercado Interior. En la Globalización, el impacto global que tiene esto merece ser examinado. He descrito anteriormente cómo los americanos se cuestionan hoy su competitividad y miran con interés la situación europea. La realidad es, sin duda, más sutil que esto. Aquí, los principales actores son algunas grandes empresas, principalmente grandes bancos americanos de inversiones, que han explotado la estrategia de la plaza de Londres. Desde hace tiempo, el Reino Unido no tiene ninguna estrategia de «patriotismo económico» más que la de sitio de mercado. No importa la nacionalidad de la empresa mientras su actividad se ejerza en Londres. Esto se traduce, en términos de estrategia fiscal y reglamentaria y de vigilancia de los mercados, en una aproximación business friendly, principle based, y en una supervisión ligera. En este contexto, los grandes actores de mercado han utilizado Londres como base, presionando con éxito para reforzar esta tendencia. Hoy, estos actores han remitido a los Estados Unidos los estudios anteriormente mencionados para exportar allí el fruto de los éxitos así obtenidos. De hecho, estos estudios no toman de referencia a la Unión Europea en temas de mercados financieros, sino a Londres.

Reencontramos la discontinuidad entre la UEM y las otras políticas de la Unión en el caso de la Política Comercial y sus consecuencias sobre la negativa de examinar lo que podría ser una estrategia de cambio de la Zona Euro. ¿Quién no ve que la Política Monetaria del dólar es ampliamente determinada por una estrategia comercial? Esto no es así en el caso del euro, ya que la definición de la preferencia colectiva por parte de la autoridad política es demasiado embrionaria.



## 2.4. Nuevas ambiciones sin herramientas adaptadas: Estrategias de Lisboa y de Göteborg

Europa sufre también por su dificultad en dotar sus nuevas ambiciones con unas herramientas adaptadas. Al principio, la construcción del Mercado Común se hizo gracias al método colectivo y a la Tarifa Exterior Común, el gran mercado con la co-decisión, la moneda única y los criterios de Maastricht. Desde entonces, y motivadas por la ambición inicial, se han definido varias estrategias que han quedado en letra muerta por falta de herramientas adaptadas, por no poder utilizar la fuerza del método colectivo: el poder necesario sigue descansando en manos de los Estados miembros.

Prueba de ello fue que las grandes obras de infraestructura que los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron iniciar, siguiendo la invitación del Presidente de la Comisión Jacques Delors en el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994, no recibieron la financiación necesaria por la negativa de los Ministros de Economía, aun cuando la Unión no tiene capacidad de préstamo. De la misma manera, la Estrategia de Lisboa, decidida en marzo de 2000, contiene un buen diagnóstico y recoge una buena estrategia: hacer de Europa: «La economía del conoci-

miento más competitiva y más dinámica del mundo de aquí al 2010, con un crecimiento económico duradero acompañado de un mejoramiento cuantitativo y cualitativo del empleo y de una mayor cohesión social». A esto se añade la dimensión medioambiental acordada en junio de 2001 en Göteborg, por lo que deberíamos hablar de una Estrategia de Lisborg definida en base a tres pilares: competitividad, empleo y medio ambiente. La herramienta adoptada para poner en ejecución esta ambición es la «del método abierto de coordinación», que se basa esencialmente en la buena voluntad de los Estados, y cuyos resultados son débiles. Hubiese sido necesario, por lo menos, reexaminar las políticas comunes de la Unión, su Presupuesto y el Pacto de Estabilidad para ponerlas al servicio de la Estrategia de Lisborg. Esta diferencia entre los objetivos y los resultados provoca el desconcierto y la desilusión de los ciudadanos europeos respecto a la Unión. Es preciso que los ambiciosos y justos objetivos relativos a la lucha contra el Cambio Climático y a la independencia energética de la Unión, adoptados en el Consejo Europeo del 9 de marzo de 2007, no sufran la misma suerte.

## 2.5. La cuestión nacional como expresión del malestar europeo

El no francés y holandés también reveló algo que cuenta en la definición de la futura Europa, esto es, la importancia de la persistencia o de la resistencia del fenómeno nacional. Tres factores explican bastante ampliamente este fenómeno. Primero, la Unión, una vez cumplido el objetivo del mercado en el sentido liberal del término, se interesa cada vez más por campos muy sensibles respecto a la cohesión económica y social de los Estados. Sin duda, el mejor ejemplo de esto es la cuestión de los servicios públicos, un tema en el que a veces los franceses son vistos como «protectores en el interior, depredadores en el exterior». Sin embargo, bajo diversas formas, esta cuestión se plantea en la mayoría de Estados miembros y la confrontación entre los objetivos europeos y las herramientas de cohesión nacional provoca, a menudo, un reflejo identitario contrario a la nueva ambición europea.



El otro factor que hay que tomar en cuenta es la Globalización, que al internacionalizar los desafíos da pie a al repliegue identitario nacional, cuando debería servir para que la Unión hiciese el salto necesario para convertirse en un actor global. Los Estados miembros están profundamente divididos sobre esta cuestión, puesto que algunos buscan primero jugar su propia carta nacional en la competición global, y otros creen que es necesaria también una aproximación fuertemente concertada a nivel europeo.

Finalmente, los términos de este debate también han estado profundamente trastornados por la llegada de los 12 nuevos Estados miembros a la Unión. Para la mayoría de ellos, después de haber dado el paso desde el antiguo régimen de dominación soviética a una soberanía reencontrada, el delegar competencias a la Unión es fuente de tensión. El ejemplo más paradigmático de esta dificultad está representado, evidentemente, por la actitud de los hermanos Kaczynski, en el poder en Polonia.

También tenemos que tener presente que, más allá de estos tres factores, no existe en la Europa de los 27 una visión común en cuanto a la naturaleza y el sentido del proyecto europeo. Uno de los apasionados debates que mantuvimos en el seno del Convenio sobre la Unión Europea ilustra perfectamente este profundo desacuerdo entre los que quieren sólo un gran mercado y los que pretenden una Unión política. Este debate fue el que se efectuó sobre la conveniencia de conservar o no la fórmula que encabeza el Tratado de la Unión Europea a favor de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

## 3. ¿Qué hacer? ¿Podrá resistir Europa a la Globalización?

En el siglo XXI, que ya se inicia con la Globalización y con el capitalismo financiero triunfante, Europa, basándose en sus cualidades y en su historia, tiene algo que decir en el mundo, responsablemente y sin ingenuidad. No tiene otra elección. ¿Sabrá hacerlo?

### 3.1. Las instituciones no lo son todo

Dentro del debate europeo eran muchos los que consideraban que, en ausencia de un acuerdo sobre el proyecto de Constitución, rechazado por holandeses y franceses vía referendo, y sobre el que los responsables británicos o polacos no querían emprender los procedimientos de ratificación, la reactivación era imposible. Alrededor de esta pregunta había seguramente una crispación simbólica, aunque creo profundamente que se trataba del árbol que escondía el bosque. Primero porque, en realidad, desde la llegada de los 12 nuevos Estados miembros al seno de la Unión, el proceso de decisión no ha estado bloqueado, y cuando ha habido la voluntad política, la pesadez de los procedimientos de decisión no ha impedido obtener resultados a veces muy significativos.

Un remarcable estudio realizado por el Instituto de Estudios Políticos de París[5] demuestra así que:

> «Los datos reunidos tienden a probar especialmente la persistente capacidad de adaptación de la Unión. Los autores resaltan así que la Unión no experimenta ningún bloqueo. Sin duda produce menos actos legislativos que en años precedentes, pero la disminución del número de proposiciones de la Comisión tiene menos relación con la ampliación que con el querer hacer menos pero mejor reivindicado por el equipo de José Manuel Barroso. Aunque es lícito inquietarse por ello, los datos reunidos por Olivo Costa, Renaud Dehousse y Florencia Deloche-Gaudez tienden a demostrar que no se alcanza la capacidad de la Comisión

[5] DEHOUSSE, R.; DELOCHE-GAUDEZ, F. y DUHAMEL, O., dirs. (2006): *Elargissement. Comment l'Europe s'adapte*. París, Presses de la FNSP.

para alimentar el proceso de decisión mediante nuevas proposiciones. Otra observación, más sorprendente aún: ¡Europa decide más rápido! Sean cuáles sean las reglas de voto (unanimidad o mayoría cualificada) o los procedimientos (sólo el Consejo, co-decisión, consulta), la duración media entre la transmisión de un acto legislativo y su adopción por el Consejo ha pasado de 459 días antes de la ampliación a 331 días desde mayo de 2004. ¿A través de qué milagro? Primero, en ausencia de reformas institucionales formales, los responsables europeos pusieron en funcionamiento mecanismos informales de adaptación, lo que se ilustra particularmente a través de un mejor dialogo entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Finalmente, siempre privilegiando la toma de decisiones por consenso, el Consejo vacilaría menos en recurrir al voto. De golpe, las actas apoyadas por coaliciones mayoritarias se adoptarían más rápidamente. Inversamente, obligando cada uno a escoger su campo, la aceleración del paso al voto conduciría a la emergencia de minorías de bloqueo sobre las cuales se encallarían otras propuestas.»[6]

Este debate alrededor de las instituciones y procedimientos de decisiones permitía en realidad retrasar el verdadero e ineludible debate sobre la naturaleza de la Unión y su proyecto. La verdadera pregunta que debemos responder es aquella tan fastidiosa que Jacques Delors nos hace desde hace tantos años: « ¿que queremos hacer juntos?». Este debate será más largo y sin duda nos llevará hacia un horizonte 2014 más doloroso. Es el que los franceses habían identificado confusamente alrededor de las aspectos clave de la tercera parte del proyecto de Constitución. ¿Qué políticas necesita Europa para renovar su apuesta inicial y ponerla en fase con los desafíos que la esperan?

## 3.2. La energía y el medio ambiente como nuevo horizonte europeo



Europa dispone -si quiere- de los recursos necesarios para hacer frente a los desafíos del mañana. Con la definición de objetivos en términos de medio ambiente y de energía durante el Consejo Europeo del 8 y 9 de marzo de 2007, Europa ha hecho una vez más un buen diagnóstico sobre los desafíos que la esperan y sobre la estrategia que hay que llevar a cabo. La estrategia adoptada podría llamarse «del 4-20», ya que apunta a reducir el 20% de las emisiones de gas de efecto de invernadero en 2020, a elevar al 20% el uso de energías renovables en el consumo total, y a reducir un 20% el consumo energético de la Unión. 53 años después de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, y 35 años después del primer choque petrolero, lo ha hecho de manera ejemplar para ella misma pero con un valor de ejemplo para el resto del mundo. La Unión contribuye con alrededor de un 15-17% a la emisión mundial de gas de efecto de invernadero y, por lo tanto, no resolverá esta cuestión ella sola. Esto no le da ningún derecho a hacer de aleccionadora del mundo, pero le da anticipación, mientras que los Estados Unidos esperan tener la suficiente maestría en las tecnologías necesarias de modo a imponer sus estándares más que a entrar en una aproximación de regulación. Ello le da también el poder para mostrar el camino a seguir en las cuestiones de interés planetario, que se pondrá nuevamente sobre la

[6] *Agence Europe* (724), 13 de marzo de 2007.

mesa en 2014 con el Protocolo de Kyoto. Gracias a dicha Estrategia del 4-20, la Unión obtuvo un éxito relativo durante la reunión del G8 en Heiligendamm (Alemania) en junio de 2007. Ahora el desafío consiste en la puesta en marcha, si es que no se quiere recaer sobre los escollos mencionados anteriormente, esperanzas fracasadas por falta de definición de las herramientas adaptadas a los objetivos fijados. Es necesario enlazar de forma coherente las estrategias, las políticas y las herramientas de la Unión, porque su apilamiento perjudica su eficacia. La ausencia de un espacio político integrado conduce a esta acumulación de estrategias y procesos, débilmente coherentes u optimizados en lo que refiere a la utilización de las herramientas. El éxito depende de que la estrategia se convierta en la columna vertebral de la acción de la Unión, sometiendo a ella las otras políticas. Así, la Estrategia de Lisborg debería ser considerada como un punto de aplicación concreta que permitiese orquestar el conjunto de las políticas de la Unión. Esto es verdad en las políticas comunes, incluso en la política de la competencia, que en esencia no puede resumirse a una nueva etapa de abertura de los mercados de la electricidad. Es verdad en el funcionamiento del Mercado Interior. Es verdad en la Política Presupuestaria y del Sistema de Contribuciones. También es verdad en la movilización de medios de la Zona Euro. La Unión no dispone de tantos recursos de acción como para permitirse el lujo de no movilizarlos todos cuando se dota de una estrategia global.

## 3.3. Aprovechar la cita presupuestaria para redefinir nuestro proyecto

En estas condiciones, el primer gran encuentro ya está fijado. Nos referimos a la próxima negociación presupuestaria y a la revisión, a medio camino, de las perspectivas financieras 2007-2013. Esta negociación debe empezar en 2008, en el curso de la Presidencia francesa de la Unión. La cláusula de la revisión adoptada durante el Consejo Europeo de diciembre de 2005 dispone que: «El Consejo Europeo invita a la Comisión a emprender una revisión completa y global que cubra todos los aspectos de los gastos de la UE, incluyendo la PAC, así como de los recursos, incluyendo la compensación a favor del Reino Unido». Esta negociación debería llevarse a cabo con la voluntad de optimizar la utilización de los recursos de la Unión para que la estrategia adoptada pueda ser ejecutada. Así, el tan frecuentemente rechazado debate sobre la redefinición de las políticas de la Unión podría así ser llevado a cabo, lo que resultaría hasta lógico. Si queremos un presupuesto útil, éste no debe limitarse a reproducir las posiciones adquiridas por unos y otros en el transcurso de los años. Para volver a enderezarlo, hay que saber qué políticas quiere emprender la Unión y dónde puede actuar más eficazmente, para luego definir su presupuesto acordemente.

Para conseguirlo, hay que romper la lógica por la que cada Estado miembro llega a la negociación presupuestaria con el único objetivo de defender su «justo retorno», siguiendo la venenosa fórmula introducida en la vida comunitaria por Margaret Thatcher en la Cumbre de Fontainebleau en 1984, que rompe la solidaridad en el seno de la Unión. Al contrario, los Estados miembro deben, en una negociación global, aceptar volver a poner sobre la mesa los privilegios

que han acumulado a lo largo del tiempo. Esto es de aplicación para la Política Agrícola Común, para el Mercado Interior en la fase actual de su desarrollo, para la Política de Cohesión, para el Cheque Británico, etc. Creo que esto requiere que la discusión vaya más allá que una simple lógica presupuestaria sobre base nacional, y asociar las fuerzas parlamentarias europeas y nacionales para plantear un debate sobre la naturaleza del proyecto.

En realidad, se trata de una ocasión para reescribir lo que constituía la Tercera Parte de la Constitución. El mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG), decidido en el Consejo Europeo del 22 de junio de 2007, corrige esta situación no constitucionalizando la parte sobre las políticas de la Unión. Es un buen punto, aunque también agrava la situación el no prever ningún medio suplementario para que la Unión pueda poner en marcha sus objetivos, y más cuando a éstos se le añade la lucha contra el Cambio Climático. Lamentamos también que no se haya propuesto ningún nuevo elemento en el campo de la Europa Social, en un momento en el que la Canciller Angela Merkel había manifestado una verdadera disponibilidad para contemplar un Protocolo Social.

Estoy convencida de que la solución pasa por la convocatoria de un nuevo convenio consagrado a la definición de estos nuevos enclaves y a la puesta en práctica de las políticas necesarias. Desgraciadamente, dudo que los Jefes de Estado y de Gobierno acepten tomar esta vía. Si ello no fuera posible, el Parlamento Europeo debería poner en marcha una comisión especial, como lo hizo en 2004-2005 bajo la autoridad de su presidente Josep Borrell en el momento de la negociación inicial de las perspectivas financieras 2007-2013. Por supuesto, el Parlamento no obtuvo todo lo que deseaba. Algunos aspectos, como la creación de un nuevo recurso propio o el replanteamiento de los adquis por parte de un Estado miembro, no fueron tan exitosos como algunos soñaban. Sin embargo, esta contribución esencial para abrir las puertas y las ventanas de la negociación entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Creo que, siguiendo esta línea, el Parlamento Europeo debe prepararse para la revisión de las perspectivas financieras estableciendo de nuevo una comisión especial que permita reunir las valoraciones presupuestarias y las de las diferentes políticas. Y es importante que el Parlamento lo haga a lo largo de esta legislatura, puesto que la coincidencia entre la apertura de esta revisión y las elecciones europeas, con el plazo de instalación que le sigue, lo pondría fuera de juego, incluso en su capacidad para ejercer sus poderes presupuestarios. Debería hacerlo siguiendo la proposición que hará la Comisión para poner las primeras guías de lo que debería cubrir este documento.



Por otra parte, cada parlamento nacional debería establecer una comisión especial que reuniese a los parlamentarios de la Comisión Presupuestaria y a los de las otras comisiones. Los candidatos elegidos a las elecciones europeas deberían estar asociados con esta comisión especial, con el fin de elaborar la posición nacional con la estrecha cooperación de los agentes sociales y la sociedad civil, permitiéndole salir de la lógica de la defensa de los adquis. Así, se podría elaborar el diálogo necesario sobre la naturaleza del proyecto y la coherencia de los medios presupuestarios entre los parlamentarios europeos y nacionales.

Desde este punto de vista, lamento que los Jefes de Estado y de Gobierno no definiesen ninguna cláusula de citación con la negociación siguiente, la que debería permitir reescribir a la tercera parte de la antigua Constitución, cuando definieron el mandato de la CIG y tuvieron que alcanzar un acuerdo sobre las instituciones. Por lo menos desde el Tratado de Ámsterdam, estas cláusulas permitían a la Unión pasar de una reforma a la otra. En ese entonces, Bélgica, Italia y Francia concertaron una Declaración, que se podría llamar BIF, por la que indicaban que las disposiciones aprobadas en términos de composición de la Comisión, de la ponderación de voto en el Consejo y del abasto del voto por la mayoría cualificada no permitían que la Unión se plantease nuevas ampliaciones. Sobre esta base se abrieron las negociaciones del Tratado de Niza, que precisamente se concluyó sobre la cita de Laeken y la definición de un mandato para el Convención. Una vez más, encontramos el mismo proceso con la cláusula de revisión a medio camino de las perspectivas financieras. Esta vez no hay nada inscrito en el mandato -sin embargo muy detallado- del CIG 2007. Y, sin embargo, esta cita me parece prioritaria si queremos usar el potencial de la Unión y responder a las expectativas de los ciudadanos europeos.

## 3.4. Pensar de otro modo las políticas comunes existentes

Utilizar todos los medios de la Unión al servicio de la Estrategia de los 4-20 también implica que la Unión acepte plantearse ciertas políticas de otro modo. Así, el uso que la Comisión hace de la Política de la Competencia y del Mercado Interior no me parece la mejor para «armar» a la Unión en los campos del clima y de la energía. La Comisión sigue convencida de que la apertura de los mercados, la diferenciación de las actividades entre producción y distribución de la electricidad o la prohibición de los contratos de entrega a largo plazo constituirían las piezas claves de un Mercado Energético eficaz. Sin embargo, esta aproximación debilita los operadores europeos en sus negociaciones con su proveedor, Rusia, que en una situación casi monopolística no aplica la regla de la diferenciación. Todo ello hace que Gazprom defina casi unilateralmente las condiciones del mercado. No obstante, dada la necesidad de inversión que tiene Rusia para explotar sus recursos, una Europa unida estaría en posición para negociar.

La Estrategia de los 4-20 no podrá ser ejecutada eficazmente con la concepción actual de la política del Mercado Interior. Ésta conduce a efectos perversos, incluido en términos de funcionamiento del mercado. Así, en nombre de esta estrategia, mientras que no se dice nada en el campo de la energía nuclear, las ayudas de Estados a favor de las energías renovables están ampliamente autorizadas. Esto falsea las condiciones de la competencia en función de las estrategias nacionales adoptadas. La Unión debería combinar la Política de la Competencia, el Mercado Interior y la Política Industrial alrededor de la Estrategia de los 4-20. Evidentemente, un mejor funcionamiento del mercado es deseable, pero no resuelve la ecuación a largo plazo ya que el mercado es miope.

La Política de la Competencia no puede sustituirse una Política Industrial ofensiva si la Unión quiere mantener su rango en la competición mundial, competición que no ganará con su única capacidad de ser una buena alumna del Protocolo de Kyoto. Europa ganará la batalla si cuenta también con empresas que impulsen una estrategia de inversión dinámica a favor del medio ambiente, como sucede en los Estados Unidos. Sin embargo, la Política de la Competencia de la Comisión Europea es a corto plazo y dificilita considerar las inversiones a largo plazo. Sin embargo, éstas últimas son necesarias para construir una estrategia europea en el campo energético, medioambiental y, por ende, en el de la investigación. Estas políticas no pueden limitarse a un análisis en términos de precios y de costes. Aumentar la eficacia energética necesita programaciones a largo plazo y una mejora de las condiciones de seguridad de abastecimiento de la Unión, que viene incentivada por los contratos largo plazo, aunque ello esté en contra de la interpretación actual de las reglas del Mercado Interior. Tal y como definió Jacques Delors, la Política Industrial:

> «Es la aplicación razonable de las reglas de la competencia, una cooperación más activa en materia de investigación y de innovación, tener en cuenta el interés europeo en dos grandes sectores como son la energía y los transportes»[7].

Éste es un campo en el que la Unión deberá progresar, al igual que en el tema de un financiamiento para una estrategia clara que sostenga las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), que, como ya han comprendido nuestros principales socios en la competición mundial, son a menudo las más innovadoras.



## 3.5. Definir nuestras preferencias colectivas

Conjugar Mercado Interior y Estrategia de los 4-20 implica también que desarrollemos la capacidad de definir nuestras preferencias colectivas. Las elecciones de unos y otros tienen un impacto sobre la capacidad colectiva de negociación, de independencia… Y, sin embargo, por nuestro desacuerdo en el tema nuclear hace que esta cuestión sea considerada como subsidiaria. Es una paradoja que 10 de los 12 nuevos Estados miembros hayan elegido la opción nuclear para garantizar su abastecimiento y que, a la vez, la Unión presione por una solidaridad más estrecha en el abastecimiento energético. ¿Quién se atrevería a decir que el hecho de que un Estado elija la opción nuclear, aligerando la demanda global de la Unión en importación energética, no tiene impacto para todos? ¿Quién se atrevería a decir que los riesgos asociados a la explotación de las centrales y a la gestión de los desechos no tiene un impacto sobre todos, en un momento en el que todo el mundo reconoce -incluso Francia- que la nube de Chernóbil no termina en la frontera Este de Francia? ¿Quién no ve que, para satisfacer la creciente demanda de gas de Alemania, que ha renunciado a la opción nuclear, Rusia ha vuelto a lanzar su propia

[7] *Les Échos*, 22 de marzo de 2007.

producción de energía nuclear? ¿Podemos considerar que el lanzamiento de nuevas unidades de producción de energía nuclear, como es el caso del proyecto lituano, no necesita ser acompañado de un funcionamiento impecable en términos de democracia, de transparencia en la información y de independencia de las autoridades de vigilancia? ¿Esto no es una cuestión para el conjunto de europeos? De hecho, este proyecto no sólo interesa a los tres Estados bálticos, sino también a Polonia que, actualmente, no reúne estas condiciones.

Esto supone que, que sea cuál sea la capacidad de negociación de los Estados miembros, todos admitan que en el exterior la Unión es más fuerte cuando negocia colectivamente. Si Europa quiere ser fuerte debe invertir sólidamente, por ejemplo, en los proyectos de construcción de infraestructuras y de gaseoductos. Sin embargo, a día de hoy, sólo se ha previsto invertir 20 millones de euros en el Proyecto Nabucco, que llevará el gas del Mar Caspio a la Europa Central sin pasar por territorio ruso. Así, me sorprendió la prioridad que Alemania concedió al tema energético durante su Presidencia de la Unión, justo después de haber provocado quejas (sobre todo de Polonia) por su bilateralismo a la hora de negociar con Rusia y Gazprom. En el fondo, podemos preguntarnos si Alemania no echó mano, una vez garantizado su abastecimiento, de un objetivo energético común para calmar las iras provocadas por su estrategia bilateral, particularmente en los nuevos Estados miembros. Se reproduce más o menos la situación que se creó cuando se negociaron los Acuerdos «Cielo Abierto» con los Estados Unidos, que definían las condiciones de acceso de las diferentes compañías aéreas de los Estados miembros de la Unión Europea al suelo americano y viceversa. A pesar de que era evidente que una estrategia colectiva reforzaría a todos, los Estados miembros, empezando por los más grandes, buscaron los acuerdos bilaterales antes de admitir que era necesaria y más eficaz una estrategia europea.



## 3.6. Usar el instrumento de la fiscalidad

La Unión deberá progresar en el terreno fiscal para usar esta herramienta al servicio de las estrategias que se hayan adoptado. Será difícil hacerlo, puesto que política está sujeta a la unanimidad y ciertos Estados miembros, como el Reino Unido o Irlanda, no dudarán en usar el derecho de veto del que disponen. Sin embargo, la fiscalidad es un instrumento necesario para toda política pública. A escala comunitaria, el instrumento fiscal puede tener efectos favorables sobre las energías limpias o a la hora de alcanzar el objetivo de reducción del consumo energético. El debate sobre una tasa sobre el carbono es un ejemplo de ello.

Sin embargo, desde un punto de vista político, hay ciertas contradicciones que deben ser consideradas, ya que no se pueden ejecutar estas reformas sin evaluar su impacto redistributivo. Deberemos pensar en mecanismos de fiscalidad que no recaigan principalmente sobre los más modestos, puesto que éstos ya son los primeros perjudicados cuando el precio de la energía aumenta, habida cuenta del peso que tiene la partida energética en los gastos de alojamiento y

transporte. Este debate se ha suscitado en Francia alrededor de la cuestión del llamado IVA Social. Este impuesto, en nombre de la lucha contra las deslocalizaciones, llevaría a aumentar los impuestos indirectos, que son los más injustos socialmente. Por otra parte, deberemos también solucionar la contradicción existente entre la aspiración a una energía cada vez más barata y la necesidad de desalentar el consumo y de internalizar en el coste del transporte los costes externos principalmente vinculados al Cambio Climático. La Comisión propone contribuir a ello aplicando los criterios de Kyoto en el transporte aéreo en la Unión.

Pero la fiscalidad es también un complemento indispensable para la construcción de un verdadero Mercado Interior, si éste quiere ser algo más que una simple zona de libre comercio en la que se autoricen todas las maneras de dumping fiscal y social. Esto es así porque, si bien la fiscalidad mantiene lo social en el estado, la realización del Mercado Interior requiere la armonización de ciertas normas fiscales, unas normas sociales mínimas y un reconocimiento de la importancia de los servicios públicos. En su defecto, los Estados miembros dejan al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) decidir una jurisprudencia que se impone posteriormente como una norma[8]. Esto es cierto en el ámbito fiscal, pero también en el ámbito social[9] o de los servicios públicos[10].

La cuestión fiscal es también fundamental si queremos reformar el Presupuesto de la Unión y dotarla con un nuevo recurso propio, como podría ser el impuesto sobre el carbono anteriormente mencionado o un porcentaje del impuesto de sociedades. El presupuesto de la Unión sería así suficiente para financiar, más allá de la necesaria reorientación de los gastos actuales, las obras del futuro y los gastos de investigación en el ámbito de la lucha contra el Cambio Climático y de las energías renovables en particular.



Combinado con el reconocimiento de la capacidad de préstamo de la Unión, esto será indispensable para que la Unión posea los medios necesarios para financiar ciertas preferencias colectivas. La cuestión del túnel del Canal de la Mancha o de Galileo demostró, si es que ello era necesario, que la financiación privada y el ahorro de los particulares no estaban adaptados para financiar inversiones a largo plazo, y que el partenariado público privado no era una panacea.

[8] Número de juicios del TJCE en el dominio de la fiscalidad directa y del IVA: 11 en 1992 (2+9); 20 en 2002 (8+12); 31 en 2004 (12+19); 57 en 2006 (21+36). Fuente: Comisión Europea, Dirección General de la Fiscalidad y de la Unión de Aduanas.

[9] Así en los asuntos Laval y Viking, el 23 de mayo del 2007, los abogados generales del TJCE han reforzado el derecho de los sindicatos a recurrir a acciones colectivas para oponerse a las relocalizaciones y a forzar a los prestatarios de servicio a aplicar las reglas relativas al salario mínimo.

[10] En su parada Altmark del 24 de julio del 2003, el TJCE fijó sus condiciones por las cuales las compensaciones públicas no constituyen ayudas de Estado.

## 3.7. Refundar la Política Agrícola Común

La cuestión agrícola podría convertirse en una nueva cuestión. Está, por supuesto, en el centro de muchos debates y, por lo tanto, debemos admitir que esta política no puede depender únicamente de las normas del mercado y de la competencia por los precios y los costes. De ahora en adelante, los mecanismos de la PAC deberían articularse en torno a tres tipos de agriculturas que deberán combinarse.

En primer lugar, una agricultura clásica que permita a la Unión garantizar su independencia y seguridad alimenticia y su capacidad de exportación. En este punto, la reciente evolución del trigo debe ser vigilada.

Una agricultura de calidad y diversidad, que permita mantener y comercializarlas producciones particulares de los territorios difíciles.

Una agricultura radicalmente nueva que permita la producción de productos sustitutivos de los productos industriales (fibras, etc.) y, por supuesto, el desarrollo de biocarburantes. Sobre este último punto, debería vigilarse de cerca la voluntad de marcar progresos significativos, si no queremos que se haga cualquier cosa desde el punto de vista medioambiental (erosión de los suelos, contaminación del agua, transporte de las materias primas…) en nombre de los objetivos fijados en términos de energías limpias y/o renovables.

Toda la reflexión sobre la Política Agrícola Común y su reorientación deberán también tener en cuenta su dimensión exterior respecto a las necesidades y la producción alimenticia mundial, las condiciones de acceso a nuestros mercados por parte de los países emergentes, el desarrollo de las agriculturas alimenticias y las condiciones de explotación de los biocarburantes.



## 3.8. Reconsiderar el equilibrio de la Unión Económica y Monetaria

En el marco de un renacimiento de su proyecto, principalmente a través de la Estrategia del 4-20, Europa no puede ahorrarse una reflexión acerca de su moneda. Primero, porque es una cuestión reveladora de las dificultades de Europa para articular democracia, voluntad política e integración. El euro, emblema muy concreto de la integración y la unión, representa también la incapacidad de la UE para definir una estrategia común y hablar unánimemente. Segundo, porque no se puede separar artificialmente política monetaria y políticas estructurales. Si Europa quiere lanzarse en un planteamiento audaz en torno a la energía, el medio ambiente y el conocimiento, se deben usar todas las herramientas, incluida la de la moneda.

## 3.9. Reforzar el pilar económico

Varias son las reformas que se deben emprender en la Unión Económica y Monetaria si queremos que el euro no sólo proteja sino que también estimule. Es necesario, en primer lugar, seguir trabajando en el refuerzo de su polo económico para llegar a un buen equilibrio entre la Unión Monetaria y la Unión Económica. Para eso, creo que en primer lugar hay que ir hacia la organización de un Consejo Europeo de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Zona Euro. Esta etapa está justificada si consideramos que la completa realización de la UEM requiere decisiones políticas al más alto nivel libre que sean posteriormente validadas por el propio Consejo Europeo. El hecho de compartir una misma moneda da, de por sí, unos derechos y unas obligaciones particulares. Es una oportunidad y a la vez una responsabilidad si queremos optimizar la posibilidad de poner en marcha las estrategias aprobadas por la Unión. Ello fue cierto con la Estrategia de Lisborg, en la que se debería haber utilizado mucho más el marco macroeconómico de la zona, pero también con la Estrategia del 4-20.

El refuerzo del polo económico de la UEM requiere también el refuerzo de la legitimidad y de la autoridad del Eurogrupo. La actual situación ya ha sido mejorada por la designación de Jean-Claude Juncker como Presidente del Eurogrupo por dos años renovables. Podría serlo aún más, como propuse en una contribución al Convenio sobre el futuro de la Unión[11], si el Presidente del Eurogrupo fuese también Vicepresidente de la Comisión y tuviese a su disposición los medios de una Dirección General de la Comisión. Asimismo, se debería poder prever otras formaciones de Ministros miembros de Zona Euro (por ejemplo, los Ministros de Asuntos sociales y de Empleo). También deberá plantearse la cuestión de si el Eurogrupo podrá disponer de poder autónomo. Esta es una cuestión que debe examinarse tanto desde el punto de vista jurídico como desde el presupuestario. Esta cuestión no era pertinente en el dispositivo inicial, cuando 11 Estados pertenecían a la Zona Euro y el ECOFIN, con 15 Ministros de Hacienda, ratificaba las elecciones aprobadas. Originariamente, el sistema fue pensado para «esperar» a los británicos. En la actualidad, la perspectiva de adhesión de este país, como la de los otros dos países con opt out (de derecho en el caso de Dinamarca y de hecho en el caso de Suecia), no está al orden del día. Esta situación cambia el reparto, incluso frente a los nuevos Estados miembros. Demasiado preocupados en pertenecer a los primeros de la clase europea, ninguno de estos países ha pedido beneficiarse de un estatuto particular. Esto significa que, una vez cumplidos los criterios definidos en el Tratado de Maastricht para acceder al euro, los nuevos Estados miembros tienen la obligación de hacerlo. Dicho esto, nadie aventura lo que pasaría si uno de estos Estados cumpliese manifiestamente los criterios y no presentase la solicitud de adhesión al euro.

Respecto a estos nuevos Estados miembros, debemos mencionar la reivindicación que algunos expresan al creer que dichos criterios de adhesión podrían ser inadecuados en economías en fase de recuperación económica. Esto es económicamente innegable, puesto que dichos criterios se decidieron en un momento en que la cuestión de la adhesión a la Zona Euro de

[11] *Quel exécutif européen?* (CONTRIB 319, CONV 397/02).

tales economías no se planteaba. No obstante, también es cierto que el interés objetivo de estas economías es el de llegar antes a una convergencia real y no incorporarse demasiado rápido a la Zona Euro. Y es que en ésta el ajuste por la moneda no existe, y muchas de estas economías registran ganancias de productividad muy rápidas que conducen a modificaciones importantes en el nivel de precios y, en consecuencia, a una forma particular de inflación. El otro debate es más político. Constato que, mientras que estos países negociaron amargamente las condiciones de su entrada en la Unión, ninguno planteó la cuestión de estos criterios. Se puede considerar que apresurados por adherirse a la Unión, estos países no querían abrir un frente adicional. Pero desde entonces se han ofrecido otras ocasiones, tanto en el momento del Convenio sobre el futuro de la Unión Europea como en el Consejo Europeo de 22 y 23 de junio de 2007, que define el mandato de la próxima Conferencia Intergubernamental. Ninguno de ellos ha aprovechado tales ocasiones. Los nuevos Estados miembros pueden querer reabrir el debate sobre la base de que los criterios de adhesión al euro ya no son pertinentes, habida cuenta de la actual situación y de su obligación a largo plazo de adherirse al euro. Es legítimo, entonces, considerar que las condiciones han efectivamente cambiado y que los criterios adoptados en 1992 deberían ser de nuevo discutidos.

Una vez más, entre la profundización y la ampliación, lo que se ha convertido en el pensamiento «políticamente correcto» prohíbe mantener seriamente el debate sobre la profundización de la Zona Euro. Desde la discusión sobre la petición lituana, que fue instrumentalizado por el Gobierno de entonces contra la opinión de la Comisión y del BCE, todo debate sobre la adhesión de nuevos Estados está prohibido y no responde más que a una lectura estrictamente mecánica de los criterios de Maastricht, temporizados por el de la viabilidad. Algunos consideran que la posible pausa después de la probable adhesión de Eslovaquia en el 2008 permitirá trabajar de nuevo de manera profunda sobre el funcionamiento de la zona. En todo caso, predomina la idea que asocia la entrada en la zona con la garantía de una economía sana, favoreciendo el poder de atraer inversiones. Sin embargo, la pertenencia a la zona no debería verse solamente como un escudo protector, sino también como la aceptación de una responsabilidad particular en términos de coordinación interna y frente al exterior.



En el ámbito de la coordinación de las políticas económicas también se han registrado progresos recientes. No obstante, estos esfuerzos deben ser mantenidos si queremos ejecutar de forma eficaz los pequeños pasos presentados en la reforma del Pacto de Estabilidad. Consistirían en armonizar el calendario de presentación de los presupuestos de los Estados miembros, con el fin de facilitar y volver más eficaz la concertación y de armonizar los datos macroeconómicos y de prospectivas (previsiones de crecimiento, tipo de cambio, curso del petróleo...), sobre los cuales se establecen estos presupuestos. Y, sin embargo, la verdadera coordinación de las políticas económicas no pasa simplemente por una observación ex post del respeto o no de las normas del Pacto de Estabilidad. La experiencia nos ha enseñado que el simple respeto a la disciplina no conduce necesariamente a la convergencia en la zona. Sin lugar a dudas, la reciente reforma del Pacto de Estabilidad ha reforzado su brazo preventivo, pero sigue tratándose de

una disciplina presupuestaria más que de una coordinación ex ante de las estrategias presupuestarias. Supone un diagnóstico compartido sobre la situación global, sobre la de cada Estado tomado individualmente y también una estrategia concertada sobre lo que deberían ser las inversiones del futuro, las estrategias de investigación.

La filosofía del Pacto sigue reposando sobre una estricta disciplina presupuestaria que exige que toda mejora deba consagrarse a la reducción del déficit. Esto es incompatible incluso con la idea de inversión y una visión a largo plazo de las herramientas de la competitividad. Por supuesto, no se trata de autorizar cualquier regalo fiscal sino de medir, de común acuerdo, las elecciones que mejor preparen a un país de la zona para afrontar los retos del futuro, ya sean tecnológicos o demográficos. Políticamente, es sin duda una de las parte más sensibles, en la medida que esta reforma afectaría un poder que permanece en el corazón de las competencias de los Estados miembro pondría en juego arbitrajes de prioridades políticas interiores. Esto explica porque, por primera vez, y una vez resuelta de común acuerdo la evaluación global de la situación de la zona, el Presidente de Eurogrupo haya decidido este año enviar de manera confidencial a cada Estado miembro las recomendaciones nacionales específicas que les conciernen. Este procedimiento deja a elección de los Estados el hacer públicas o no estas recomendaciones y la mejor manera de utilizarlas, sin que por ello dé la impresión de que los Estados están bajo tutela.

Creo que esto sólo puede ser una etapa. Porque para optimizar estas herramientas es necesario que los parlamentos nacionales se las apropien. Debemos también asociarlas con el establecimiento del diagnóstico. ¿Sabían que la mayoría de parlamentos nacionales no están asociados con la elaboración de los Programas de Estabilidad que sus Estados envían a la Comisión? Ésta es la razón por la que tomé la iniciativa de organizar un encuentro entre parlamentarios nacionales y europeos una vez al año, cuando se debaten las grandes orientaciones de las políticas económicas en el Parlamento Europeo. Lo anterior debería servir para que, en el futuro, los parlamentos nacionales tengan en cuenta el valor añadido de lo que representa la coordinación de las políticas económicas comunitarias a la hora de debatir sus presupuestos estatales, y no verlo como una imposición de Bruselas. Sería positivo, también, que parlamentarios nacionales de la opción mayoritaria y de la oposición acompañaran al Ministro en el debate sobre las orientaciones de la Unión. Estos avances son necesarios en tanto que la manera en la que un Estado miembro ejecuta las reformas estructurales tiene un gran impacto sobre el conjunto de la zona, incluso a través del peso que toma esta situación en la evaluación que el BCE hace para decidir la Política Monetaria. De la misma manera, se deberían discutir conjuntamente las estrategias fiscales de los Estados miembros, puesto que éstas pueden tener efectos directos sobre los intercambios entre aquéllos y, en consecuencia, sobre su crecimiento. Por último, si queremos optimizar las estrategias del futuro, es preciso utilizar el espacio privilegiado que constituye un único espacio monetario para financiar las inversiones necesarias.

## 3.10. Pensar las herramientas de la política de cambio

Así, la potenciación del Eurogrupo es necesaria para equilibrar dimensión económica y monetaria de la UEM. Lo mismo sucede con el ejercicio de las responsabilidades en el ámbito de los tipos de cambio. Aquí, el Tratado dispone que en situación de cambios flotantes «el Consejo [...] puede formular las orientaciones generales de política de cambio» (artículo 111.2). En realidad, sería necesario combinar la utilización de este artículo con el 99, sobre las cuestiones de interés común, en tanto que es evidente que el tipo de cambio del euro afecta a las economías de la zona.

Con un euro fuerte las exportaciones fuera de la zona se ven afectadas. El impacto varia según el peso del comercio extracomunitario en los intercambios de los Estados miembros, según la estructura sectorial de sus exportaciones o según su competitividad. Desde este punto de vista, la situación de Alemania es obviamente muy particular, puesto que hacia principios del año 2007, presentaba un excedente comercial de 48.500 millones de euros (de los cuales 64% en comercio intracomunitario), mientras que Francia presentaba un déficit de 8.500 millones y España de 22.100. Sin embargo, el Consejo no puede pretender que no haya nada que discutir ni considerar, ni que la cuestión se reduzca al déficit de competitividad de la economía francesa, cuando Airbus sufre por la fortaleza del euro y planea la deslocalización de su producción en zona dólar. Debemos encontrar la buena manera de hacerlo. Cuando el antiguo Ministro de Economía francés, Thierry Breton, llegó al Eurogoupo con declaraciones sobre la cuestión del tipo de cambio sin ninguna concertación previa, éste lo desautorizó. La paradoja es que en el Eurogrupo posterior, su homólogo alemán realizó declaraciones del mismo tipo respecto al inconveniente que representaba la infravaloración del yen para las exportaciones automóviles alemanas. El resultado fue el mismo.



La realidad es que, desde su origen, la Zona Euro se ha desarrollado en un sistema de cambios flotantes y que, hasta el momento, el Consejo nunca ha utilizado plenamente las competencias que posee. Por su parte, el BCE considera que en esta situación no existe espacio de intervención para el Consejo y que la Política Monetaria no puede perseguir a la vez un objetivo interno, el de la estabilidad de los precios, y un objetivo externo, el del valor del euro. El BCE considera también que debe observar una estricta neutralidad respecto al estatuto de moneda de reserva del euro. Sin embargo, el euro se ha convertido de facto en una moneda de reserva. Es difícil de entender que este hecho no haya tenido ningún impacto en su estrategia o en la del Consejo. Hasta ahora, el euro se ha concebido principalmente como una herramienta para proteger y defender las economías de los países de la zona, cosa que ha hecho exitosamente. Pero si queremos que la situación se mantenga, la zona debe tener una estrategia de cambio ofensiva y aceptar usar su moneda como arma. Tiene razón Bini Smaghi, miembro del Comité de Dirección del BCE, cuando aboga por una expresión coordinada de los responsables europeos de la Política de Cambio. Pero para ello es necesario que tenga lugar el debate para la elaboración de una estrategia cooperativa que interese a todos.

En la actual situación de desequilibrios mundiales, la Zona Euro aparece hoy como la zona más estable. Mientras, los responsables políticos de los Estados Unidos buscan que China emprenda ajustes importantes para defender la competitividad de la economía estadounidense. En los Estados Unidos, estas cuestiones, sobre las que el FED no tiene competencia, son objeto de vivos debates entre el Secretario de Estado del Tesoro, Henry Paulson (responsable del valor externo del dólar), y el Presidente del FED, Ben Bernanke. No dudan en ir juntos en Pekín para expresar sus expectativas en cuanto a la paridad dólar/yuan.

La Zona Euro no puede seguir siendo la espectadora de unos movimientos que también le afectan. Y más cuando el valor de su moneda tiene un impacto directo en su crecimiento y su posición en el comercio exterior. Solo podrá hacerlo de manera coordinada, mediante un diálogo responsable entre el Eurogrupo y el BCE. Nadie puede pretender que, ante los Estados Unidos o China, la autoridad del BCE sea suficiente para obtener la desviación de unas políticas monetarias que los socios de Europa utilizan como arma al servicio de su interés nacional. Sobre esta cuestión de cambios flotantes las evoluciones deben ser globales y concertadas, siguiendo el modelo de los Acuerdos del Plaza (septiembre de 1985) o del Louvre (febrero de 1987). Falta que el Eurogrupo aprenda a discutir y arbitrar estas cuestiones en una estrategia que deje de ser defensiva o protectora.

## 3.11. Respetar la independencia del BCE, revisar su mandato, su método de designación y su funcionamiento



Como ya he dicho, no sirve de nada plantearse la independencia del Banco tratándose del BCE. La consolidación de Eurogrupo como interlocutor político, para discutir la política de los tipos de interés y de cambio, para definir el buen policy mix, debe contribuir a un mejor equilibrio u a otras evoluciones. Así pues, cuando se compara la situación del BCE con la de su homólogo americano, el FED, hay que tener en cuenta varias cosas. En primer lugar, el Estatuto del FED puede ser modificado por una ley votada por el Congreso, mientras que el del BCE depende de un Tratado unánime, incluidos Estados no miembros de la zona que tengan o no la intención de pasarlo a ser. De la misma manera, la independencia del Bundesbank es establecida por la Ley Fundamental alemana, que puede modificarse por una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y dos tercios de las voces del Bundesrat; su Estatuto depende de una ley ordinaria y ha sido objeto de siete revisiones desde 1957. ¿Por qué no imaginar que el Estatuto del BCE dependa de un procedimiento de co-decisión con una mayoría súper cualificada?

También podría plantearse la cuestión de los objetivos del BCE. El primer objetivo del BCE es el de la estabilidad de los precios, mientras que su homólogo americano persigue una doble meta:

> «Mantener un crecimiento a largo plazo de los agregados monetarios y de crédito compatible con el potencial económico a largo plazo del crecimiento de la producción, con el fin de garantizar en la práctica los objetivos de empleo máximo, precios estables y tipos de interés a largo plazo moderados».

Cuando se pregunta al Presidente del BCE, Juan-Claude Trichet, sobre esta diferencia de redacción, responde siempre que los bancos centrales, aunque tengan objetivos estatutarios diferentes, efectúan las mismas políticas en la práctica[12]. Siguiendo esta lógica, el BCE no debería oponerse a que se completase su mandato.

Por otra parte, el artículo 105 del Tratado estipula que:

> «El objetivo principal del SEBC [Sistema Europeo de Bancos Centrales] es el de mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio del objetivo de estabilidad de precios, el SEBC ofrece su apoyo a las políticas económicas generales en la Comunidad, con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad, tal y como se definen en el artículo 2».

Durante mucho tiempo, el BCE se negó a responder sobre esta segunda parte de su mandato. Desde hace no mucho, responde que «la mejor contribución que la política monetaria puede brindar a las políticas generales de la Unión, es la de mantener la estabilidad de los precios». Se cierra el círculo. Y esto va a empeorar, en cuanto que el BCE presionó con éxito en la CIG sobre la Constitución para que el objetivo de estabilidad de precios se convirtiese en un objetivo para la Unión en su conjunto. Esta disposición se mantuvo en el nuevo mandato de la CIG. ¡El BCE tendrá como primer mandato la estabilidad de precios y deberá perseguir los objetivos de la Unión, entre los cuales se encuentra la estabilidad de los precios! Al menos, para intentar equilibrar la balanza, se debería obtener que el objetivo del empleo se introdujese en los fines de la política monetaria. Dicho esto, podemos también cuestionarnos el sentido de exigir el mismo respeto de los criterios de estabilidad para países que no están en la zona y, en particular, para aquéllos que están en período de recuperación.

Creo también que es necesario mejorar los procesos de selección y nombramiento de los miembros del Comité de Dirección del BCE. Ya he mencionado las dificultades que presenta este procedimiento. Sólo se asimila a la que prevalece (ya veremos por cuánto tiempo) para el nombramiento del Director del Banco Mundial por los americanos y, en menor medida, del Director del FMI por los europeos. Este poder debería ejercerse de manera transparente y escogerse sin que se trate necesariamente del más pequeño denominador común representado por un banquero central, sino con un verdadero debate en el Consejo y al Parlamento Europeo. Este último debería también disponer del mismo poder del que dispone para el nombramiento de los miembros de la Comisión, y no de un simple poder de consulta. La próxima ocasión para hacerlo será la sucesión del Vicepresidente griego Lucas Papademos en junio de 2010.

[12] «Maintain long run growth of the monetary and credit aggregates commensurate with the economy's long run potential to increase production, so as to promote effectively the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest rates.» Federal Reserve Act: Section 2A («Monetary Policy Objectives»).

Finalmente, la publicación de los pleitos verbales y de los votos de las decisiones del Consejo de los Gobernadores, como hacen otros bancos centrales y como pide de manera recurrente el Parlamento Europeo, es también una de las etapas necesarias para mejorar la transparencia e iniciar el accountability del BCE. La multiplicación desordenada de declaraciones de sus miembros tras una decisión de política monetaria no ayuda a ello. La ausencia de explicación sobre la realidad de los debates en el Consejo de los Gobernadores impide una discusión pública, responsable sobre las opciones elegidas por el BCE. Desde el principio, éste ha creído que debe asegurar su credibilidad y su autoridad antes de aceptar exponer sus debates o divisiones internas. Pero este tiempo ya ha pasado, puesto que su autoridad y su credibilidad han quedado aseguradas, y el BCE corre el riesgo de ver cristalizarse unos síntomas de incomprensión que podrían conducir al cuestionamiento del conjunto del sistema. La comparación con el papel de cabeza de turco jugado por la Política Monetaria en los Estados antes del paso al euro no es de aplicación, puesto que entonces los bancos centrales se integraban en un espacio político perfectamente perceptible. Sea cual sea el camino, el BCE debe comprender que no puede, ni le interesa, permanecer en una situación en la sirve potencialmente de cabeza de turco; debe insertarse en un mejor equilibrio mejor con las autoridades de políticas económicas.

Es necesario reconciliar la Unión con sus ciudadanos para conseguir esta nueva apuesta europea. Las políticas que deben ponerse en marcha afectarán al consenso nacional, al equilibrio y a la cohesión de los Estados miembros. Por la dinámica del proyecto, si compartimos el nivel de ambición aquí propuesto y cambiamos las atribuciones de los Estados miembros, los propios ciudadanos tendrán mucho que decir en el proceso.



Contrariamente a lo que podríamos pensar, en el origen de la Unión los pueblos de los Estados fundadores compartían el sentimiento de pertenencia y el consenso alrededor del proyecto. Hoy, habida cuenta de la importancia de lo que está en juego y de la pesadez del coste de transición que padece Europa, puede ser tentador para algunos hacer oídos sordos al debate democrático. Sería un error, puesto que Europa debe escuchar el mensaje de sus ciudadanos. Es necesario también integrar mejor lo que está en juego a nivel europeo en los debates internos de los Estados miembros. De ello dependerá su capacidad para hacer frente a la Globalización y para ajustar su estrategia nacional para ir adelante.

Los europeos deben reencontrar su orgullo en torno a la identidad europea. El Parlamento Europeo contribuye a ello, pero no podrá hacerlo solo. Es un reto para los demócratas, ya que la democracia es el núcleo del modelo europeo y la UE no puede pretender pesar en el equilibrio mundial y convertirse en un protagonista global basándose en una estrategia que entra en contradicción con los valores que la fundaron y a partir de los cuales debería idear su acción en el mundo. Eso tomará tiempo, pero no conozco otra vía. De otra manera, la Unión no sólo deberá hacer frente a un no francés u holandés, sino a movimientos que pondrán Europa fuera del juego internacional. Para afrontar este reto, Europa también necesita que Polonia encuentre su lugar en el concierto europeo. Si Europa quiere progresar, es preciso que los polacos se sientan

cómodos en la Unión y no amenazados por ella. Esto implica que la Unión demuestre su capacidad para hacerlo mejor que el nacionalismo, para tener en cuenta las aspiraciones de los ciudadanos europeos y, en consecuencia, para reorientar su curso en la dirección que antes hemos mencionado. Esto tomará tiempo, pero es indispensable.

En torno al tríptico energía-medioambiente-investigación, Europa puede definir su nuevo horizonte, su preferencia colectiva. Aún debe hallar la manera de transformarla políticamente y de encontrar la forma de universalismo adaptado al actual desarrollo del capitalismo (la Globalización) que, como nos recuerda Pascal Lamy, no es más que una etapa. Ello implica que, tal y como se desarrolló como mercado, acepte también convertirse en un protagonista político global. A fin de cuentas, tengo la convicción de que la capacidad de realizar el proyecto europeo, en la línea que lo soñaron los padres fundadores, dependerá en gran medida de la capacidad de la social-democracia europea para encontrar la fórmula que se adapte a los retos a los que nos ha enfrentado la Globalización. Y digo bien europea, porque en otros sitios (en América Latina por ejemplo), en contextos históricos realmente diferentes, están surgiendo nuevas formas originales de resistencia en torno a las fuerzas políticas de izquierdas. Así pues, el camino de Europa podría ser el de la madurez, que hará de ella un protagonista global que sabrá armonizar su capacidad de acción exterior alrededor de su proyecto utilizando de manera coordinada sus herramientas, ya sea la Carta de Derechos Fundamentales, su mercado, su moneda o su posición en la OMC, el FMI o el Banco Mundial. De no ser así, después de haber sido el objeto de los Estados Unidos en su competición contra la Unión Soviética, será observadora de la competición salvaje que se jugará entre los Estados Unidos y China.

Europa debe recuperar la confianza de sus ciudadanos, y para ello debe demostrar que es su mejor aliado en la Globalización, en el calentamiento global y ante el reto del conocimiento. Como siempre en democracia, Europa precisa de ciudadanía y de organización de contrapoderes fuertes.

MEDITERRANEO ECONOMICO

# Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social

# LA NUEVA EUROPA SOCIAL

*Nyrup Rasmussen* *

## 1. Introducción

Nuestros Estados de Bienestar, nuestra Europa Social, han sido un éxito indiscutible durante todo el siglo XX. En los últimos 50 años, la Unión Europea ha hecho mucho para crear riqueza y empleo en los Estados miembros.

En esta nueva era de Globalización y de envejecimiento de nuestras sociedades, las condiciones para que nuestros Estados de Bienestar sobrevivan en el futuro han cambiado radicalmente. Los ciudadanos, los partidos y los gobiernos tienen que tomar decisiones fundamentales. ¿Qué camino tomar para hacer frente a la Globalización? ¿Qué podemos hacer ante las consecuencias del cambio demográfico? Y, ¿qué podemos hacer para asegurar la cohesión de nuestras sociedades en el futuro?

Sabemos que la Globalización ofrece nuevas oportunidades y posibilidades. No obstante, muchos ciudadanos no perciben el futuro de esta manera. Existe un riesgo creciente de que se produzca una ruptura social en nuestras sociedades: entre aquéllos que tienen educación, empleo y se enriquecen gracias a las oportunidades que genera la Globalización, y aquéllos poco cualificados, desempleados, excluidos y que hacen lo indecible para llegar a final de mes.



La cohesión de nuestras sociedades está en juego. Por consiguiente, necesitamos una **nueva dirección común** para nuestras sociedades de bienestar en el conjunto de la Unión Europea. Éste es el propósito del Partido Socialista Europeo: crear **una dirección común para el futuro en una Nueva Europa Social**. Ofrecer una **hoja de ruta,** un marco estratégico en el que revisar, repensar y reformar el Modelo Social Europeo en sus diferentes versiones. Nuestra intención es asegurar su supervivencia, manteniendo intactos todos sus valores únicos de solidaridad, inclusión y justicia social para todos.

Podemos combinar la justicia social y la seguridad laboral con el pleno empleo, el crecimiento y la competitividad en esta nueva era de Globalización. Contamos con ejemplos significativos que demuestran que podemos hacerlo. Sólo conseguiremos conservar nuestros valores más apreciados si actuamos y tomamos las decisiones acertadas.

* Presidente del Partido Socialista Europeo.

Como coautores y coresponsables, Jacques Delors -Presidente de *Notre Europe* y de la Comisión Europea entre 1985 y 1995-, y yo presentamos al Congreso del PSE, en diciembre 2006, el informe *La Nueva Europa Social*. Ahora es la prioridad número una de los partidos socialistas, socialdemócratas y laboristas de Europa. *La Nueva Europa Social* es el resultado de un año de reflexión y de debates internos, en los que han estado implicados todos los partidos miembros del PSE, el Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, el Grupo Socialista en el Comité de las Regiones, PSE Mujeres y las Juventudes Socialistas Europeas (ECOSY). Este artículo resume nuestra apuesta por una Nueva Europa Social.

Algunos pretenden que Europa no puede seguir permitiéndose sus Estados de Bienestar a causa de la presión incesante de la Globalización. Quieren que el Estado de Bienestar sea recortado en el futuro, y que el papel del Gobierno se limite a contrarrestar las peores formas de la pobreza. También argumentan que las sociedades deben hacerse la competencia unas a otras para pagar los impuestos más bajos posible. Que el principal objetivo de la Unión Europea debe ser promover el libre mercado y la competitividad.

Pero los socialistas, los socialdemócratas y los laboristas sabemos que hay otro camino para Europa, y no sólo en teoría sino también en la práctica. Nos comprometemos a que la Unión Europea no se reduzca a un mero juego de competencia entre Estados o a un mercado que favorezca el *dumping* social. Los socialistas, socialdemócratas y laboristas de Europa rechazamos categóricamente esta visión miope de la economía, de la sociedad y de la democracia.

Nuestra tarea consiste en renovar y reforzar los Estados de Bienestar europeos. Esto no significa que haya que conservar nuestros Estados Providencia tal como están. Sabemos que, en el mundo actual, esto sería un fracaso. El eje central de la renovación de nuestros sistemas de bienestar es un nuevo conjunto de **derechos y obligaciones**, que formen la base de un **nuevo contrato entre los ciudadanos y el gobierno**.



**Los Estados miembros de la Unión europea necesitan mejores políticas sociales, no menos política social, para hacer frente a los retos actuales.** Para los socialistas, socialdemócratas y laboristas, el futuro consiste en poner en marcha las buenas reformas de manera que la competitividad económica, la sostenibilidad medioambiental y la justicia social se refuercen mutualmente en lugar de excluirse.

El futuro supone nuevos riesgos, pero también nuevas oportunidades. Europa todavía está padeciendo las ocasiones perdidas en el pasado. Tiene que organizar el cambio de otra manera para que nuestras sociedades sean más inclusivas e integren a todo el mundo. **Nadie debe quedarse fuera; todo el mundo debe poder compartir las nuevas oportunidades**.

**La Unión Europea** como tal ha desempeñado un papel importante a la hora de desarrollar nuestros Estados de Bienestar. Los valores y objetivos inscritos en los tratados europeos, la Carta de Derechos Sociales Fundamentales, la creación del Mercado Único, la legislación social

y laboral, los Fondos Estructurales y de Cohesión, el diálogo social europeo, la creación de la Unión Económica y Monetaria; todos ellos han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo y la prosperidad de nuestros Estados de Bienestar.

En comparación con otras regiones del mundo, los Estados de Bienestar europeos han conseguido mejores resultados en la reducción de la pobreza y las desigualdades, un mejor reparto de las riquezas y una mejor conciliación entre la vida profesional y la vida familiar. De hecho, algunos países europeos ocupan 9 de las 10 mejores posiciones en lo que se refiere a calidad de vida en el mundo. Esta es la Europa Social de hoy.

Estos logros son las bases sobre las que construir la Nueva Europa Social, haciendo frente a los problemas existentes y a los nuevos retos de las sociedades de bienestar europeas en el siglo XXI. Esos nuevos retos que son el envejecimiento de la población, el Cambio Climático y la creciente presión sobre el medioambiente, la revolución tecnológica y el incremento de presión cada vez más competitiva de China, India y de otros países en una economía globalizada. Y también otros problemas sin resolver, tales como el desempleo, la pobreza y la desigualdad en casi todos los Estados miembros europeos. Los países europeos deben rendir mejor en términos de crecimiento económico, empleo, conocimiento e innovación, educación, inclusión y cohesión.

En la mayoría de nuestros países no hemos encontrado respuestas sostenibles a estos nuevos retos. Corremos el riesgo de que cada vez haya más gente marginada y excluida del grueso de la sociedad.

- Hay demasiadas personas excluidas, que no tienen posibilidades para encontrar un trabajo de calidad ni para acceder a la formación para adultos y al reciclaje profesional.

- Hay demasiados niños que abandonan la escuela.

- Hay demasiados jóvenes que sufren las consecuencias de unos sistemas educativos pobres y que tienen dificultades para encontrar trabajo.

- Hay demasiadas mujeres a las que se les niega una posición justa en el trabajo y en la sociedad.

- Hay demasiados discapacitados que carecen del apoyo necesario para integrarse con éxito en la vida laboral.

- Hay demasiadas personas que han llegado a Europa como refugiados o inmigrantes que tienen dificultades para integrarse en nuestras sociedades.

- Hay demasiada gente que sigue viviendo al margen de la sociedad, incluso en la pobreza.

- Hay demasiada presión sobre los recursos naturales debido a la existencia de viejas tecnologías y estilos de vida obsoletos.

Éstas son las carencias del pasado, las carencias que han de remediarse de cara a los nuevos retos.

Debemos crear el marco que genere una nueva seguridad, una nueva conciencia, una nueva capacidad para que la sociedad y las personas vivan y trabajen en un momento de cambio permanente consecuencia directa de la economía mundializada y de las nuevas tecnologías.

Queremos transformar el Estado de Bienestar para que sea proactivo, que invierta en las personas, que anticipe los problemas y que dé rienda suelta a su potencial, en lugar de intervenir cuando las cosas vayan mal. Se trata de pasar del apoyo pasivo a la creación de nuevas oportunidades. Nuestras sociedades de bienestar deben:

- Dirigirse hacia el pleno empleo y la inclusión social.
- Basarse en el desarrollo sostenible medioambiental.
- Convertirse en trampolines activadores para pasar por todas las etapas de la vida en la nueva sociedad del conocimiento.
- Construirse sobre los derechos y las obligaciones: los derechos colectivos para las oportunidades y las responsabilidades individuales.
- Promover un diálogo social más fuerte.
- Involucrar a la sociedad civil en el diálogo y el partenariado.



La Unión Europea y sus Estados miembros pueden hacer esto conjuntamente basándose en unas estrategias claras y en una hoja de ruta común. Esta hoja de ruta, la llamamos la Nueva Europa Social.

## 2. Una estrategia progresiva hacia el pleno empleo

El pleno empleo es un objetivo clave que nos ayuda a alcanzar muchas de nuestras metas en la Nueva Europa Social: combinar el desarrollo económico con la inclusión social, la igualdad, el envejecimiento activo, la erradicación de la pobreza y promover la solidaridad, por mencionar sólo algunos.

El primer paso es hacer del empleo el objetivo central de la Política Económica, sin renunciar a la estabilidad, sino desarrollando políticas que se apoyen unas en otras.

Hemos de reconocer que las personas cambiarán de empleo mucho más de lo que lo hicieron sus padres en el pasado. No porque esto sea una meta en sí misma, sino como resultado del ritmo más rápido de la economía mundializada y del cambio tecnológico. Nuestro estilo de vida moderno se ubica en un entorno de cambio permanente. Y esto va a continuar siendo así. Nosotros, socialistas, socialdemócratas y laboristas, seremos decisivos a la hora de contrarrestar este reto proporcionando nuevas formas de seguridad, capacitando a las personas a afrontar el cambio con confianza.

Debemos basar el futuro en la seguridad de la transición, apoyando a las personas para que encuentren y conserven los empleos, para que pasen de un empleo a otro de forma rápida y efectiva, mejorando las competencias de las personas a lo largo de su vida activa. Los mercados de trabajo han de ser inclusivos. Debemos fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, haciéndolas más dinámicas en la interacción entre los sectores público y privado. El diálogo social y la corresponsabilidad de todos los actores deben ser los principios que nos guíen.

Para conseguir el pleno empleo, debemos perseguir las siguientes políticas en los Estados miembros de Europa:

- Una nueva política activa en materia de inversión, que se concentre en promover el crecimiento a través de los objetivos prioritarios de la Estrategia de Lisboa y aumentar el crecimiento sostenible como condición para reformar el mercado de trabajo.

- Una nueva política laboral activa en materia del mercado de trabajo, basada en un acuerdo nuevo y justo con los desempleados. Un marco de derechos y obligaciones para el Estado y para el individuo. Proporcionar subsidios de desempleo elevados y políticas activas de mercado de trabajo, en especial educación y formación, para ayudar a encontrar un empleo y poder reciclarse mientras se trabaja.

- Un nuevo acuerdo para hacer de la seguridad del empleo una perspectiva fuerte y duradera. Una interacción activa entre los sectores público y privado en cuanto al reciclaje en formación. Garantizar una mayor seguridad durante toda la vida profesional.

- Empleo decente, basado en unos salarios mínimos decentes, tal y como está recogido en los convenios colectivos o en la legislación de los Estados miembros. Contribuir a la erradicación del fenómeno de los trabajadores pobres, incluida la economía informal precaria.

- Estricta aplicación de políticas anti-discriminación y a favor de la integración activa de las minorías étnicas y de los inmigrantes en el mercado de trabajo.

- Acciones para fortalecer el papel y la participación de los interlocutores sociales, incluyendo el diálogo tripartito.

- Desarrollo específico de la responsabilidad social empresarial (RSE) en un marco de nuevos derechos y obligaciones de todos los actores en nuestras sociedades, incluyendo el deber de contribuir a las finanzas públicas y de eliminar las prácticas laborales injustas.

- Derechos y obligaciones claros para los empleados de los sectores público y privado en el caso de despidos colectivos inevitables. Notificación por adelantado para permitir la introducción de políticas activas de inversión en las comunidades y regiones afectadas.

- Políticas dirigidas a la erradicación del desempleo de larga duración, que aumenten el empleo entre los jóvenes y los trabajadores más mayores, e incluyan la educación compensatoria y la formación.

**La Unión Europea** puede aportar un gran valor añadido si:

- Establece una coordinación económica efectiva en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que incluya una estrategia simultánea de crecimiento y de inversión como la propuesta por el PSE[1]. Ésta es una condición previa para obtener un crecimiento económico más dinámico y más empleos a partir de las reformas progresistas del mercado de trabajo.



- Elabora las grandes directrices generales de las políticas económicas, con el objetivo de conseguir un equilibrio más coherente entre los indicadores de estabilización de la inflación y el rendimiento monetario respecto de una verdadera estrategia de empleo y crecimiento. Las orientaciones generales de las políticas económicas deberían constituir la base para garantizar la aplicación de una Política Económica concertada y favorecer el crecimiento a nivel europeo, incluyendo nuevas propuestas para una estrategia de crecimiento inteligente y ecológico.

- Promueve los comités de empresa a nivel europeo.

- Desarrolla una nueva legislación laboral europea para proteger a los trabajadores que desempeñan empleos precarios.

- Instaura un salario mínimo europeo en función del PIB por habitante.

[1] *Actuar juntos y de forma simultánea: Mayor Crecimiento y Más Empleo*, adoptado por los líderes y primeros ministros del PSE el 26 de octubre de 2005.

- Reactiva el diálogo social tripartito en temas prioritarios incluyendo la formación continua y las maneras de «trabajar de forma más inteligente, no más dura».

- Mejora la auditoria, la transparencia y el control de las prácticas de responsabilidad social empresarial, introduciendo una serie de normas comúnmente aceptadas de comportamiento ético.

- Reforma los Presupuestos de la Unión Europea con objeto de promover una base financiera para nuevas inversiones en I+D, innovación, en políticas de educación y en otros ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa.

Las políticas del mercado de trabajo y una política ofensiva de crecimiento económico deben conformar la base para crear una economía europea más dinámica, y dar confianza a la población activa en Europa. Una confianza real en que el cambio no es una amenaza sino una oportunidad, con una organización de trabajo moderna y con políticas activas de mercado de trabajo. Con un fuerte diálogo social para que la población activa esté equipada para hacer frente a los cambios, para que se puedan llevar a cabo los cambios industriales necesarios en lo que a condiciones laborales y de vida decente se refiere.

## 3. Conocimiento e innovación, la clave del crecimiento ecológico e inteligente



Las nuevas tecnologías pueden salvar la brecha entre la economía y el medio ambiente y entre la economía y las personas. Europa es líder en el desarrollo de nuevas tecnologías, pero estamos sólo a las puertas de una nueva era. La estrategia europea de competitividad económica debería basarse en la excelencia en el uso de nuevos conocimientos e innovación, y no en salarios bajos y malas condiciones de trabajo.

Europa se está quedando rezagada en la inversión en conocimiento nuevo, tanto en inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) como en educación y formación. En este momento, el gasto en I+D está justo por debajo del 2%. El objetivo de la Unión Europea del 3% del PIB requiere un aumento sustancial del gasto tanto público como privado. Por eso necesitamos apostar por una mayor inversión. En la mayor parte de los países europeos hace falta reestructurar el gasto público. Deben mejorarse los incentivos a las empresas para que inviertan en conocimiento. Las universidades y demás organismos públicos de investigación deben establecer una nueva cooperación con la industria y mejorar los sistemas de innovación. Como el retorno sobre el gasto en I+D es elevado, la economía europea podría crecer un 10% adicional para el año 2025.

La I+D+i debe además contribuir al desarrollo e implantación de tecnologías sostenibles para prevenir la amenaza del Cambio Climático y garantizar el equilibrio medioambiental. Muchas de las catástrofes naturales que están teniendo lugar en Europa desde 1980 pueden atribuirse a unas situaciones climáticas extremas: inundaciones, tormentas, sequías y olas de calor. La subida del precio de la energía afecta más duramente a los más pobres: millones de personas viven en la pobreza energética dentro de Europa. Los efectos del Cambio Climático exacerbarán esta tendencia, ejerciendo una presión profundamente negativa sobre el desarrollo económico y social, tanto en Europa como en el resto del mundo.

Hay mucho potencial de crecimiento en la transformación a gran escala de nuestras economías, que deben dejar atrás la vieja tradición de mala gestión de los recursos naturales y el descuido de la inversión en conocimiento para dar paso a la inversión en tecnologías sostenibles y orientadas hacia el futuro. Cada decisión de inversión implica elegir entre viejas tecnologías o nuevas tecnologías, más sostenibles, entre el crecimiento del pasado y el crecimiento ecológico e inteligente. Las nuevas tecnologías ecológicas son la clave para mejorar la calidad social y medioambiental, generando al mismo tiempo crecimiento y empleo.

Para promover el conocimiento y la innovación como claves del crecimiento ecológico e inteligente, la Unión Europea y los Estados miembros deben centrarse en:

- Aumentar considerablemente las inversiones públicas y privadas en Investigación, Desarrollo e Innovación para alcanzar el objetivo europeo de destinar el 3% del PIB a I+D+i en 2010.



- Invertir en formas de energía sostenibles y en eficiencia energética.
- Mejorar la imagen de las universidades europeas ante los investigadores y los estudiantes.
- Promover una mayor aproximación entre las universidades, las instituciones de investigación y el sector privado, para que la investigación en innovación se refleje la economía.
- Establecer una mayor coordinación de la inversión y promover proyectos transeuropeos.
- Introducir el intercambio sistemático de información entre las agencias de innovación.
- Promover el conocimiento y la innovación dentro del Mercado Único.
- Utilizar el proyecto Galileo para promover una Política Industrial Europea orientada hacia la innovación.
- Afianzar el uso de las nuevas tecnologías en los servicios públicos.

## 4. Aprender desde el principio, y aprender durante toda la vida

Las sociedades de bienestar europeas no pueden competir en salarios más bajos o en peores condiciones de trabajo, sino en la excelencia en el conocimiento y la formación. El aprendizaje desde el principio y el aprendizaje permanente, desde unas guarderías de calidad, pasando por los colegios y universidades, hasta la educación y formación continua, ocupan el centro de la Nueva Europa Social.

Está claro que aquellos países que invierten consecuentemente en los niños, en educación y en formación son los que pueden hacer frente a los nuevos retos. Nuestros sistemas de educación y atención infantil, así como nuestras guarderías deben mejorar considerablemente para satisfacer las exigencias de la sociedad moderna. Dar prioridad a los niños es invertir en mejorar sus oportunidades en la vida.

Por todo ello, nuestra **principal prioridad** es conseguir una **atención infantil universal** y de alta calidad como servicio público, para que ésta se convierta en un servicio tan básico como la atención sanitaria o la educación en nuestros Estados de Bienestar en toda Europa. Se trata de desplazar la curva de inversión hacia los niños: darles un aprendizaje temprano que desarrolle sus competencias sociales y cognitivas. Esto es especialmente importante para los niños inmigrantes pues constituye para ellos la primera oportunidad para aprender el idioma e integrarse.

Nuestra **segunda prioridad** en materia de aprendizaje es hacer que los sistemas de educación en toda Europa sean **inclusivos y excelentes**. Debemos garantizar que los niños, sea cual sea su procedencia, tengan acceso a una buena educación, desde la educación primaria a la educación terciaria.



Sabemos también que quiénes más necesitan la educación y la formación son quiénes menos la reciben. Es hora de cambiar, es hora de establecer nuevas prioridades en nuestra inversión en educación.

Sabemos que las personas sin las cualificaciones básicas son más susceptibles de terminar sin empleo y en una situación de pobreza. Esto es inaceptable. **Queremos que nuestra sociedad lo impida**: debemos invertir más en Educación Secundaria y en competencias, más en Formación Profesional, más en educación para adultos y formación para los empleados y los desempleados, queremos una política educativa preventiva que se extienda obligatoriamente a todos.

Hay demasiados jóvenes que abandonan la Enseñanza Primaria sin ningún otro tipo de educación adicional. Esto constituye una triple pérdida: para los jóvenes en cuestión, para nuestras sociedades de hoy y para nuestras sociedades de mañana. Sabemos que las cosas pueden hacerse de otra manera. En algunos Estados miembros, más de dos tercios de los estudiantes que abandonan el colegio se matriculan en instituciones de Educación Terciaria. Se trata pues

de adaptar nuestros sistemas educativos y abrir el acceso a la Educación Superior. Si fracasamos esos ciudadanos y nuestras sociedades corren el riesgo de experimentar un aumento del desempleo de larga duración, de la pobreza persistente y menores posibilidades de recuperar el tiempo a través de la educación para adultos más adelante.

Nuestra **tercera** prioridad es que la educación para adultos se convierta en una parte integrada de nuestros sistemas educativos. Debe ser la base del rendimiento económico europeo, de nuestra estrategia para crear empleos de calidad y de nuestra concepción del desarrollo personal. Esto supone que cada ciudadano sepa que aprender forma parte de sus derechos y obligaciones fundamentales, aunque es a las instituciones colectivas a las que compete garantizar el acceso real al aprendizaje permanente.

Demos un nuevo salto en nuestras inversiones educativas. Europa debe encontrar fórmulas para optimizar la cadena de valor. Sabemos que para conseguirlo las personas con muchas calificaciones y motivación para seguir aprendiendo a lo largo de toda su vida serán esenciales. Esto no debería estar al alcance de unos pocos, sino de muchos. Queremos un sistema educativo rico en conocimientos, en el que los profesores y los alumnos sean socios y donde la educación se actualice continuamente.

La formación permanente debe pasar a ser una realidad en todos los países europeos. Aquéllos que más dependen de la educación terciaria y de la formación, es decir los desempleados y los menos cualificados, son quienes menos oportunidades de formación tienen. **Ha llegado la hora de cambiar esto, de invertir en una auténtica segunda educación compensatoria para quienes la necesitan, tanto dentro como fuera del trabajo.**



Nuestra **cuarta** prioridad es que los países europeos democraticen la participación en la sociedad digital. Con frecuencia las personas desfavorecidas no tienen acceso y no poseen la preparación necesaria para participar activamente en la sociedad basada en el conocimiento. Aproximadamente un 30-40% de la población de la Unión Europea sigue sin beneficiarse de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs).

La revolución en materia de conocimiento, de tecnología y de Globalización requiere un enfoque radicalmente nuevo en cuanto al aprendizaje en la sociedad y en el mercado de trabajo. Las políticas del Estado de Bienestar deben **reformarse** para:

- Institucionalizar el acceso universal de alta calidad de los servicios de atención infantil y guarderías para los bebés y los niños.

- Hacer que los resultados y las ventajas de la educación y la formación no dependan del origen social y otras formas de desventaja.

- Erradicar el abandono escolar.

- Instituir el derecho a la educación para adultos para aquellos que no tengan las necesarias cualificaciones básicas.

- Mejorar los sistemas de Formación Profesional para que puedan dar respuestas rápidas y oportunas a los riesgos de deslocalización y a los cambios estructurales en el sector privado.

- Promover que las empresas avisen tan pronto como sea posible del tipo de cualificación que necesitan sus trabajadores para garantizar el reciclaje dinámico para determinados empleos a través de la formación profesional y de los programas de cualificación.

- Garantizar la actualización permanente del material y de los equipos pedagógicos.

- Garantizar a los jóvenes una fácil inserción en el mercado de trabajo.

- Aumentar la inversión y reformar el sistema de educación terciaria.

- Democratizar el acceso y la participación en la sociedad digital.

La Unión Europea será un socio importante para construir nuestras sociedades del conocimiento:

- Debemos promover incentivos mediante los Fondos Estructurales y Educativos de la Unión Europea a favor de la educación y la formación.

- Los Fondos Educativos de la Unión Europea podrían utilizarse como una contribución hacia la satisfacción del nuevo derecho a la educación para adultos, en el caso de aquéllos que no tienen las cualificaciones de base.

- Aumentar los esfuerzos a favor de una sociedad de la información inclusiva, concretamente definir y proteger mejor los nuevos derechos, la definición de la función de las autoridades y de los servicios públicos en la ampliación del acceso a las tecnologías digitales y estableciendo un sistema de referencia europeo sobre el escalonamiento de los resultados obtenidos (*benchmarking*) en la realización de los objetivos.

- La educación y la formación deben estar en el corazón de la Agenda de Lisboa.

El mejor activo de Europa son las personas, nuestra mano de obra. Europa debe hacer lo necesario para superar las barreras que mantienen a tantos europeos infracualificados fuera de la población activa. La educación y la cualificación forman parte de una política del mercado de trabajo dinámica y activa, para garantizar que la gente tenga la cualificación que corresponde a los nuevos puestos de trabajo.

## 5. Conseguir la verdadera igualdad de derechos entre mujeres y hombres

Lograr la igualdad entre hombres y mujeres exigirá un cambio radical en el sistema social y en la economía. Requiere el esfuerzo de los hombres y de las mujeres, de las empresas, de los sindicatos y de los gobiernos. Exige no sólo cambios en las estructuras, sino también una revolución en las actitudes y en los comportamientos. El liderazgo político y la acción pública deben mostrar el camino.

Deben contrarrestarse las desigualdades de género que persisten a través del diálogo social y la reforma de las políticas públicas para:

- Eliminar la diferencia salarial y la discriminación en el trabajo.
- Lograr un reparto más equitativo de la baja parental entre hombres y mujeres.
- Socializar los costes de la baja parental.
- Institucionalizar el derecho al trabajo flexible para los padres y las trabajadoras embarazadas.
- Regular el horario de trabajo para hacer frente a la cultura del horario laboral prolongado.
- Gestionar el cambio organizativo derivado de las bajas parentales y del trabajo flexible.
- Individualizar el derecho a la seguridad social, a la pensión y a la contribución fiscal.
- Solucionar las desigualdades de género en los sistemas de pensiones.
- Garantizar la cobertura de la protección social de las mujeres con un empleo precario.
- Establecer políticas de gestión del tiempo en medio urbano para que los hombres y las mujeres puedan conciliar el trabajo, la familia y las obligaciones cívicas.

Lograr la igualdad de derechos y oportunidades es un objetivo clave para la Unión Europea. Debe promoverse de manera mucho más dinámica mediante nuevas políticas y un diálogo tripartito.

## 6. Conseguir que nuestras sociedades en vías de envejecimiento sean proactivas

Europa es una sociedad que está envejeciendo y eso es consecuencia de sus logros, pero también constituye un reto considerable. Las personas de más de 65 años, una cuarta parte de la población de la Unión Europea actual, representarán más del 50% en el año 2050 gracias a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y a los notables avances en el tratamiento médico.

Al mismo tiempo la proporción de ancianos con respecto a la población total empleada aumentará drásticamente en la Unión Europea, pasando del 37% en 2003 al 48% en 2025, y al 70% en 2050. Es decir, habrá menos de 1,5 trabajadores por pensionista en 2050, mientras que ahora hay casi tres trabajadores por pensionista.

Estamos ante un **doble reto**: la tendencia básica indica que los sistemas de pensiones se verán inevitablemente sometidos a una gran presión. Al mismo tiempo habrá dificultades para garantizar un nivel aceptable de empleo en los servicios sociales, los servicios sanitarios y la educación, entre otros servicios públicos.

Ésta es la perspectiva si no hacemos nada. Pero no vamos a ser pasivos; vamos a ser proactivos. Vamos a hacer frente a este reto y **a nuestra manera**.

**La agenda de las reformas incluye una estrategia a tres niveles. En primer lugar,** y de modo primordial, debemos conseguir que haya más personas que trabajen. Ése es el mejor modo de hacer sostenibles los sistemas de pensiones y garantizar un número suficiente de trabajadores en nuestros servicios públicos. Ésa es la razón por la que debemos llevar a cabo nuestra estrategia progresiva por el pleno empleo. Lo cual conlleva:

- Reducir el desempleo mediante grandes inversiones y reformas del mercado de trabajo y de los sistemas educativos.
- Aumentar la tasa de empleo de las mujeres y los jóvenes.
- Permitir a los trabajadores mayores seguir trabajando más tiempo gracias a un mercado de trabajo más adaptado y no discriminatorio.
- Garantizar una mayor inclusión y mejor integración de los inmigrantes y de las minorías en el mercado de trabajo.
- Diseñar una nueva estrategia de política inclusiva para las personas vulnerables que apoye a quienes pueden trabajar.

**En segundo lugar**, nuestros sistemas de protección social para la jubilación y la atención a la tercera edad deben reformarse **según nuestros planteamientos**. Si no lo hacemos a nuestra manera, sobre la base de la solidaridad y de la justicia social, los perdedores serán las personas desfavorecidas que caerán en la pobreza cuando lleguen a la tercera edad.

Por ello es vital mantener, y en algunos países de la Unión Europea incluso mejorar, unas garantías de pensiones mínimas para impedir la pobreza de los pensionistas. El ahorro privado puede desempeñar una función de complemento de las pensiones, pero no debería cumplir el papel del sistema público.

Sin duda, el primer pilar de las pensiones estatales debería complementarse con pensiones profesionales obligatorias, aunque las desigualdades inherentes al empleo -por ejemplo, entre hombres y mujeres- deberían reflejarse en las disposiciones relativas a las pensiones. Las pensiones del mercado de trabajo basadas en convenios colectivos deberían desempeñar en el futuro una función más importante, como parte de una estrategia de pensiones más coherente y justa y de nuestra estrategia para el pleno empleo.

**En tercer lugar**, nosotros los socialistas, socialdemócratas y laboristas, debemos tomar la iniciativa para desarrollar **un nuevo enfoque proactivo frente al envejecimiento**. Los países europeos deben centrarse en el futuro en la calidad de vida, la salud y la actividad laboral como un nuevo modo de vida, basado en unos derechos y obligaciones.

La relación entre la actividad laboral y la salud sigue siendo importante a una edad avanzada. Por lo tanto, la contribución de las personas mayores a la sociedad no debe limitarse al trabajo remunerado efectuado al comienzo de la tercera edad. Debería incluir además el trabajo voluntario y otras muchas actividades que pueden realizar hasta mucho más tarde. Los ciudadanos mayores son una fuente de conocimientos y de experiencia, que pueden aportar y compartir con la sociedad.



Las políticas públicas deben reformarse para garantizar nuestras pensiones y la atención a los mayores **a nuestra manera**. Para ello debemos:

- Completar en toda Europa una reforma de los sistemas de pensiones para garantizar que los mayores puedan contar con pensiones adecuadas, equitativas y financieramente sostenibles que no reproduzcan las desigualdades sociales.

- Adoptar un enfoque activo y preventivo frente al envejecimiento.

- Garantizar la atención a las personas muy mayores.

- Desarrollar un nuevo modo de compartir nuestra responsabilidad común en la atención a los mayores.

La **Unión Europea** puede aportar más valor añadido a los esfuerzos de los Estados miembros centrándose en:

- Promover un mayor crecimiento para generar más y mejores empleos a través de la estrategia del PSE de cara a lograr unas políticas de inversión coordinadas.

- Promover la reforma de las pensiones sobre la base de su adecuación, equidad y sostenibilidad financiera, garantizando la no discriminación entre mujeres y hombres en los sistemas de pensiones.

- Garantizar el derecho a la pensión para la población itinerante, incluidos los inmigrantes.

## 7. Inclusión y cohesión social

El elevado número de europeos que viven en la pobreza (68 millones viven bajo el umbral de la pobreza o corren el riesgo de caer en ella) exige una mejora sustancial del Estado de Bienestar en Europa. Perder un empleo no debería suponer la pobreza para los desempleados y sus familias. La discapacidad o una edad muy avanzada nunca pueden llevar a la indigencia. Los niños no deberían crecer privados de una nutrición adecuada, una educación de calidad y el derecho a una buena infancia.

Consideramos que el pleno empleo es un elemento clave en una sociedad inclusiva. Necesitamos mejores políticas sociales, y no menos políticas sociales, porque hay un gran potencial de prosperidad y bienestar si desarrollamos mejores políticas para la inclusión. Éstas deben ser integrales, no pueden limitarse a suministrar una simple renta mínima.



Nuestra ambición por unas sociedades basadas en la inclusión y la cohesión social debe basarse en una amplia agenda de reforma en todas las sociedades de bienestar, una agenda que incluya temas como el acceso a las guarderías, la educación y la formación, las reformas del mercado de trabajo y la protección social. De manera que aquéllos que lo necesiten tengan más oportunidades de integrarse en la vida laboral y en la sociedad.

Debe también incluir políticas públicas relacionadas con la participación en la sociedad: la vivienda, el transporte, los recursos culturales, la participación en la democracia y el buen gobierno, la sociedad civil y la inclusión digital en la emergente sociedad de la información. Por lo tanto la inclusión social exige una estrategia generalizada destinada a conseguir la participación social, económica, cultural y política.

En todo ello, el sector público es de una importancia fundamental. Para modernizar nuestros servicios públicos y nuestras políticas de inclusión debemos también comprender cómo integrar nuestro concepto de derechos y obligaciones. Los ciudadanos amenazados por la exclusión tienen tantos derechos como obligaciones para evitar dicha exclusión. El mensaje que transmite esta política es el siguiente: «Tienes mucho que aportar, tú puedes marcar la diferencia», «puedes desarrollar tus talentos», «puedes alcanzar una vida mejor». Para adoptar una postura proactiva en nuestras sociedades y lograr la inclusión de todo el mundo, es crucial garantizar el futuro de los servicios públicos mediante marcos legislativos que protejan los servicios públicos en toda la Unión Europea. Debe haber una línea divisoria clara entre la economía de mercado y la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos dentro de nuestras sociedades.

La persistencia de la pobreza y de las desigualdades en Europa requiere un nuevo enfoque del Estado de Bienestar en la Nueva Europa Social:

- Compromiso a nivel nacional y europeo para adoptar una estrategia completa y generalizada para combatir la pobreza, basada en la participación social, económica, cultural y política.

- Lograr el pleno empleo y generar el capital humano necesario para solucionar el problema de la pobreza entre los desempleados, los inactivos y aquellas personas con los salarios más bajos.

- Facilitar el empleo femenino a través del acceso universal a los servicios de atención infantil y guarderías y a los servicios de atención a los ancianos.



- Favorecer el envejecimiento activo para hacer frente a la pobreza y a la exclusión social.

- Promover los servicios públicos (como medio clave para garantizar la inclusión) y proteger el acceso universal a dichos servicios en toda la Unión Europea.

El papel de la Unión Europea debe concentrase en:

- Introducir una nueva directiva marco sobre los servicios de interés económico general.

- Presentar directivas sectoriales sobre servicios de salud y servicios sociales para garantizar que no se vean socavados por la competencia del mercado.

- Llevar a cabo evaluaciones de impacto social de carácter vinculante de toda la legislación propuesta por la Unión Europea.

- Mejorar la cohesión social en toda la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión.

## 8. Diversidad e integración: dos elementos de los que no podemos prescindir

La inmigración a Europa ha planteado en los últimos años nuevos retos y dilemas. Necesitamos un enfoque equilibrado y coherente para abordar todas sus dimensiones. Como socialistas, socialdemócratas y laboristas, insistimos en respetar los derechos fundamentales de las personas.

La parte positiva de la historia es que Europa, como espacio de diversidad, de paz y de prosperidad, es un lugar al que la gente aspira a trasladarse como inmigrantes o como refugiados. La inmigración ha sido importante y positiva para las sociedades del Estado de Bienestar al aportar mano de obra, así como nuevas capacidades a Europa. La inmigración ha contribuido positivamente a la economía mundializada de Europa en la medida en que ha habido más gente que ha accedido al mercado de trabajo en sectores clave, respondiendo de esta forma a las nuevas necesidades de mano de obra.

La otra cara de la moneda es que el aumento de la inmigración a Europa en los últimos años ha creado problemas de integración y generado un sentimiento de incertidumbre en nuestras poblaciones. Esto ha impulsado la creación de movimientos políticos populistas, y alentado la creación de nuevos partidos de extrema derecha y de un clima de hostilidad en algunos países en contra de la población itinerante.

Aunque la inmigración no es una solución sostenible en sí misma, es parte de la solución al problema crítico del envejecimiento de la población en los próximos años. La inmigración no puede ser una alternativa sostenible para conseguir el pleno empleo entre los europeos o una alternativa para lograr mercados de trabajo inclusivos. La inmigración no puede ni debería utilizarse para posponer las reformas necesarias en nuestros sistemas de seguridad social a consecuencia del envejecimiento demográfico. Gestionada adecuadamente, la inmigración en Europa puede seguir contribuyendo a crear un nuevo progreso y un nuevo impulso, no sólo con inmigrantes cualificados, sino también con los menos cualificados que pueden llenar huecos en sectores claves de la economía.

Sin embargo, hay una necesidad fundamental de convertir la inmigración y nuestra población inmigrante en un factor positivo y dinámico en nuestras sociedades. Para lograrlo, los Estados europeos deben cambiar su política en relación con la inmigración y los inmigrantes en general. Los países europeos sencillamente no están logrando integrar a sus inmigrantes. Ésa es la razón por la que en la Nueva Europa Social la inmigración y la integración tienen que ir juntas. La inmigración debe verse a la luz de nuestro esfuerzo común para lograr más y mejores empleos, dentro de nuestra estrategia progresiva hacia el pleno empleo. Sin una mejora del empleo en las sociedades de bienestar europeas, la integración de los inmigrantes fracasará y los inmigrantes se verán abocados a introducirse en la economía informal, o el también llamado mercado «negro» laboral.

Los socialistas y social demócratas siempre han insistido en el respeto por la diversidad, la tolerancia y los derechos fundamentales para todos. Ahora hay una necesidad innegable de crear un nuevo consenso en torno a la inmigración. Necesitamos un marco claro sobre nuestra diversidad y nuestro futuro común. Necesitamos abrir los canales a la inmigración legal porque la alternativa es la «economía sumergida», el desempleo oculto y una nueva exclusión social. Necesitamos hacer frente a la inmigración ilegal. Necesitamos proteger los derechos fundamentales de los inmigrantes y de los demandantes de asilo político. Necesitamos una mejora sustancial de la integración de los inmigrantes en la sociedad.

La Unión Europea debe desarrollar una Política de Inmigración y Asilo Común, junto con unos esfuerzos fuertes y renovados para lograr la integración positiva en nuestros Estados miembros. Esta Política común debe basarse en la solidaridad europea entre Estados miembros y con los Estados de origen. Compartir los costes y las responsabilidades y apoyarse en unos derechos y obligaciones para todos son los puntos de partida naturales. Debe apostar por la cooperación directa con los países de origen para promover el codesarrollo y la migración legal, a la vez que hacer frente a la migración ilegal. Necesitamos una postura europea coherente y completa basada en el interés mutuo y la cooperación a largo plazo. Los trabajadores inmigrantes no deben ni deberían ser tratados como si fueran un amortiguador económico fluctuante en función de los ciclos de las empresas en la economía europea.

Demasiados inmigrantes trabajan todavía en la economía informal. Sus condiciones de trabajo no respetan los derechos y las condiciones laborales; estos inmigrantes no están protegidos. En la Nueva Europa Social tiene que haber políticas públicas nuevas para combatir la explotación. Debemos garantizar que todos respetan los principios de la dignidad humana y el trabajo decente, tal y como los consagra la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.



Deben cerrarse las vías de la inmigración ilegal mediante la cooperación efectiva entre los Estados miembros en el seno la Unión Europea. Los derechos humanos se violan continuamente causando muertes y abusos. Deben combatirse sin tregua el trabajo forzoso, la esclavitud y el tráfico de personas mediante una mejora considerable del control integrado de las fronteras internas y demostrando una mayor solidaridad en el reparto de la carga que supone acoger a inmigrantes que han sido objeto de extorsión y explotación. Se necesitan sanciones para proteger adecuadamente a los inmigrantes.

Nosotros, los socialistas, socialdemócratas y laboristas, tenemos una tarea vital en la promoción de la aceptación de los inmigrantes en nuestras sociedades. Queremos liderar el trabajo en aras a hacer viable la «Alianza de Civilizaciones», incluyendo el respeto a la diversidad cultural y religiosa, de acuerdo con la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. La lucha contra el racismo y la xenofobia debe basarse en estrategias para la integración y el pleno empleo. Debe establecerse un diálogo mucho más profundo con las comunidades inmigrantes y con las comunidades de las minorías étnicas, especialmente las comunidades musulmanas en Europa. Debe iniciarse también un diálogo entre Europa y los países musulmanes concretamente.

La integración de los inmigrantes debe basarse también en los derechos y obligaciones de unos y otros. Derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación en la sociedad y en el mercado de trabajo. Obligación de aprender el idioma del país como condición previa a la integración, de respetar los valores europeos tales como la igualdad entre hombres y mujeres, y aportar su contribución a la sociedad. Todo esto es vital para establecer unos cimientos basados en la confianza, el respeto y la cohesión entre todos los grupos de la sociedad. En muchos Estados miembros hay buenos ejemplos de integración (basada en la igualdad de los derechos y obligaciones y en nuevos partenariados), constituyendo el sector público un ejemplo progresista a la hora de garantizar la igualdad de derechos en el mercado de trabajo.

Los socialistas, socialdemócratas y laboristas, los Estados miembros y la Unión Europea debemos cooperar activamente y ayudar a los países de origen a lograr nuevos progresos en su lucha contra las causas reales de la inmigración: la pobreza y el subdesarrollo.

Esto se inscribe en un proceso mucho más amplio, destinado a eliminar las verdaderas causas del descontento, de las violaciones de los derechos humanos, de las guerras civiles e incluso del terrorismo. Insistimos en un nuevo código de conducta de la inmigración en el ámbito de la Unión Europea, de modo que los Estados miembros de la Unión Europea se comprometan a adoptar una política de inmigración basada en unos criterios y una ética claros. La política de inmigración debería evitar la fuga de cerebros de los países en vías de desarrollo y promover en su lugar la «circulación de cerebros», de manera que los inmigrantes económicos tengan más fácil entrar, salir y volver a sus países.

La política de inmigración y de integración debe reformarse para:

- Promover la integración de los inmigrantes, en un marco de derechos y obligaciones, de igualdad de trato y de no discriminación.

- Relacionar las políticas de admisión y de integración con una estrategia común en el ámbito nacional.

- Generar confianza en la gestión de los flujos migratorios y afrontar los retos de la integración, concretamente en el ámbito de las comunidades locales.

- Fijar los derechos y obligaciones de los inmigrantes a aprender el idioma del país de acogida.

- Garantizar la integración de los hijos de inmigrantes mediante el acceso a guarderías y al sistema educativo.

- Combatir el empleo ilegal, las condiciones precarias y la explotación con sanciones financieras para los empleadores.

- Desarrollar una política coherente para la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo, incluido el sector público.

- Buscar, en colaboración con los países de origen, un componente flexible de salida y regreso de la inmigración cualificada, insistiendo en el concepto de «circulación de cerebros».

A nivel europeo debemos:

- Establecer un procedimiento común de admisiones en la Unión Europea para los inmigrantes económicos, combinado con la coordinación de las políticas de admisión nacionales.

- Respetar los Principios Básicos Comunes de la Unión Europea para la integración de nacionales de terceros países.

- Tomar la iniciativa en la construcción de la Alianza de Civilizaciones.

- Integrar la gestión de los flujos migratorios en la política de desarrollo de la Unión Europea, incluyendo un nuevo partenariado con los países de origen.

- Promover una mejor comprensión de los valores europeos comunes.

- Fortalecer la cooperación y la asistencia técnica entre los servicios de control de fronteras de los Estados miembros y FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores), para proteger los derechos fundamentales de los inmigrantes y luchar contra el tráfico de seres humanos.



## 9. Trabajo decente: nuestra ambición global

Para construir una Europa Social fuerte necesitamos una dimensión social fuerte con respecto a la Globalización. La Nueva Europa Social suscribe la Agenda del Trabajo Decente presentada por la OIT, que da prioridad a cuatro objetivos estratégicos: el empleo y la creación de empresas, los derechos laborales, la protección social y el diálogo social. La Nueva Europa Social defenderá la integración de la Agenda del Trabajo Decente en las políticas relevantes de la Unión Europea, tales como las de desarrollo y comercio.

La Agenda del Trabajo Decente también forma parte de una solución a largo plazo para la población itinerante, pues establece las condiciones de estabilidad y prosperidad en los países en vías de desarrollo, lo que a la larga reducirá la presión de la inmigración ilegal sobre Europa.

No obstante, la agenda de desarrollo irá más allá de la Agenda del Trabajo Decente y los socialistas, socialdemócratas y laboristas también debemos involucrarnos en otros retos.

Necesitamos encontrar un nuevo equilibrio entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo en el mundo globalizado actual. Debería ponerse en marcha un nuevo debate sobre cómo alcanzar dicho equilibrio. Lograr los Objetivos del Milenio establecidos por Naciones Unidas debe ser un elemento central. La Unión Europea y sus Estados miembros deben fortalecer el diálogo con otros países industrializados y en vías de desarrollo sobre los asuntos clave que deben intervenir en ese nuevo equilibrio: un régimen comercial más justo; un nuevo enfoque sobre la propiedad intelectual -incluida la que protege los medicamentos genéricos contra las enfermedades mortales tales como el sida y la malaria-; el cumplimiento del objetivo del 0,7% del PIB para ayuda al desarrollo; fórmulas de integración de los países en vías de desarrollo en la lucha mundial contra el Cambio Climático y la protección de medio ambiente; la condonación de la deuda para los países en vías de desarrollo, y la reforma de las instituciones mundiales.

Además de a nivel político, los progresistas debemos generar un amplio consenso dentro de la sociedad civil, las empresas y los sindicatos a favor del trabajo decente como un objetivo global. En este sentido, podrían desempeñar una importante función iniciativas como la del Foro Progresista Global, lanzada y apoyada por el PSE, su grupo parlamentario en el Parlamento Europeo y la Internacional Socialista.

## 10. Un nuevo pacto para la participación de todos. Derechos y obligaciones para todos



Las **sociedades cohesionadas** que promuevan la democracia participativa serán el factor competitivo más fuerte en la economía mundializada del siglo XXI. Y es que las personas, las ideas, el desarrollo personal y la interacción activa entre todos los actores en nuestras sociedades permitirán a los Estados de Bienestar europeos estar a la vanguardia del desarrollo económico y social sostenible.

La inclusión, es decir, el hecho de no dejar a nadie en la cuneta, está en el corazón de nuestros esfuerzos conjuntos. Debemos cambiar para garantizar que capacitamos a todas las personas para vivir, trabajar y progresar en el futuro. Tenemos que elaborar una política inclusiva que garantice que nuestras sociedades delegan en las personas y les inculcan un sentimiento de responsabilidad, en lugar de engendrar pasividad y un sentimiento de inutilidad. Nadie se sentirá perdido, porque en las sociedades proactivas siempre hay una nueva oportunidad, dado que nadie se quedará atrás. Esa es nuestra Nueva Europa Social proactiva. Derechos y obligaciones para todos, que constotuyen los cimientos de la cohesión en la Nueva Europa Social.

La obligación del **gobierno** es garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios públicos tales como la educación y la protección social, y garantizar los derechos políticos, cívicos, sociales y laborales, así como crear las condiciones para el pleno empleo y la solidaridad en la sociedad. A cambio, el gobierno tiene derecho a esperar de las personas y del resto de los actores de la sociedad una contribución a esa sociedad de bienestar. Las **empresas** tienen derecho a desarrollar sus actividades dentro de un marco de estabilidad, justicia y transparencia en unas condiciones de competencia adecuadas. Su obligación es contribuir a las finanzas públicas y ayudar a que se consiga el pleno empleo, ayudar a reforzar las competencias y las capacidades de la mano de obra y desempeñar un papel positivo en la sociedad según los principios de la responsabilidad corporativa. Los **sindicatos** tienen derecho a organizar a los trabajadores, a luchar para defender los intereses de estos últimos y desempeñar un papel en el diálogo social tripartito vinculante. Su obligación es ayudar a construir un mercado de trabajo inclusivo. Las **personas** tienen derecho a participar plenamente en la sociedad y en el mercado de trabajo. Su obligación es aprovechar las oportunidades de educación y de formación de alta calidad, y beneficiarse de todos los instrumentos a su disposición para enriquecer nuestros recursos humanos y sociales, en su propio interés y por el bien de la sociedad en su conjunto.

Los derechos y las obligaciones se aplican a todos los miembros de la sociedad. Las organizaciones de la sociedad civil también tienen un papel importante que desempeñar. Actualmente, las asociaciones civiles y las ONGs ganan terreno gracias a su capacidad para colmar la brecha entra el mercado y el Estado, entre las empresas y el gobierno. Representan una combinación única de estructuras privadas y de fines públicos.



La manera en que se organiza y funciona la sociedad civil varía de un país europeo a otro, reflejando así las distintas fases de desarrollo de nuestras sociedades de bienestar. Por muy diferente que pueda ser Europa en esos aspectos, hay mucho terreno común en relación con la responsabilidad y la participación social, que es una base única para la cooperación en los retos a los que nos enfrentamos, y una gran fuerza que debe movilizarse para la reforma del Modelo Social Europeo.

El modelo de política y de gobierno aplicado de arriba a abajo (*top-down*) resulta anacrónico. Ha llegado la hora de involucrar a todas las partes interesadas de la sociedad, utilizando las capacidades y la experiencia de cada parte para alcanzar nuestros objetivos comunes. Sin participación, en el sentido más amplio de la palabra, no conseguiremos introducir esta nueva agenda como una fuerza positiva para la sociedad a largo plazo.

La Nueva Europa Social es una invitación a toda la sociedad para que participe y se implique en este nuevo proyecto. Se desarrollará partiendo del debate y del diálogo para servir de modelo a la participación activa de los ciudadanos de toda Europa en la definición de las políticas del siglo XXI, y revitalizar así tanto las sociedades de bienestar como las democracias europeas.

## 11. ¿Podemos permitirnos la Nueva Europa social?

¡En la Nueva Europa Social el Estado de Bienestar no será menor, sino que será más proactivo!

El argumento tradicional de los conservadores y los neoliberales siempre ha sido que Europa no puede permitirse nuestras sociedades de bienestar, ni el Modelo Social Europeo, debido a la presión de la Globalización. Pero este argumento se ha convertido en un cliché sin fundamento en la realidad. No hay pruebas de que los países con un sector público fuerte se vean debilitados por la presión ejercida por la mundialización de la competencia.

Las decisiones relativas a las inversiones directas en el extranjero dependen de muchas otras cosas, además del nivel impositivo del país anfitrión en cuestión. El buen gobierno, la transparencia, la estabilidad, una mano de obra altamente cualificada, un nivel elevado de innovación, una infraestructura y unos servicios públicos de gran calidad desempeñan un papel crucial a la hora de atraer inversiones a un país. Un sector público moderno y fuerte y unas políticas sociales bien desarrolladas suponen factores productivos. Las sociedades europeas presentan buenos ejemplos de cómo la justicia social, el desarrollo económico y la sostenibilidad medioambiental constituyen objetivos complementarios, que pueden ayudarse unos a otros.

La combinación adecuada de reformas nuevas y progresistas y de una política de crecimiento bien dirigida no sólo hará más competitivas y más inclusivas a nuestras sociedades, sino que también mejorará las finanzas públicas.

El desempleo es mucho más caro para las personas y para las sociedades de lo que pensamos. Un crecimiento bajo, un desempleo alto, la escasa cualificación y unas estructuras anticuadas se traducen en una recaudación escasa y un gasto elevado para nuestras sociedades. La intervención a través de unas políticas públicas destinadas a estimular nuevas inversiones, para conseguir el pleno empleo y buscar el desarrollo sostenible a través de un crecimiento ecológico e inteligente, será mucho más eficaz a nivel de los costes y más beneficiosa para las finanzas públicas a medio y largo plazo que el enorme coste real de la no intervención.

Ésa es la razón por las perspectivas de financiación de la Nueva Europa Social a largo plazo están ahí. Las iniciativas que se detallan en este informe, destinadas a crear una sociedad de bienestar inclusiva, contribuirán al desarrollo sostenible positivo a largo plazo. Se trata de conseguir que nuestras sociedades sean proactivas y dinámicas, tanto en el sector privado como en el público.

En ese sentido, la modernización del sector público resulta clave, pues es importante para comprender que una responsabilidad pública fuerte es la mejor manera de combatir la pobreza y de construir una sociedad inclusiva. Una comparación entre Europa y Estados Unidos lo confirma con claridad. Los costes de la Seguridad Social de ambas sociedades son comparables a

grandes rasgos: si se suman el gasto público y el gasto privado, estos gastos representan entre el 25% y el 35% del PIB total de la sociedad. Sin embargo, la gran diferencia entre ambas sociedades radica en los resultados sociales: ¡distribución de ingresos y pobreza!

En un sistema en el que el gasto privado ligado al riesgo social cobra cada vez más importancia, la capacidad de una persona para financiar su propio seguro se hace mucho más crucial. ¡En Estados Unidos más de 40 millones de ciudadanos no tienen ningún tipo de seguro de enfermedad! Sin embargo EEUU gasta más en sanidad que la Unión Europea: el 14,7% en Estados Unidos. frente a una media del 7,6% en los países de la Unión Europea. Y aún así, la esperanza de vida sana de los ciudadanos de EEUU está por debajo de la de los europeos.

Los socialistas, socialdemócratas y laboristas europeos no tenemos ninguna duda. Lo que necesitamos en nuestra Nueva Europa social son mejores y no menos políticas sociales: mejor aprendizaje permanente, inversiones en atención infantil y guarderías, políticas del mercado de trabajo activas e inclusivas, integración efectiva de los inmigrantes, para que cada uno participe en el desarrollo sostenible a largo plazo del Estado de Bienestar.

La Nueva Europa Social no sólo es asequible, sino vital para el desarrollo sostenible de las finanzas públicas futuras, tal y como se documenta en el Anexo de nuestro informe.

En términos generales, contamos con seis vías para financiar la Nueva Europa Social:

1. La obtención de un mayor crecimiento económico, mediante una estrategia de inversión simultánea en toda la Unión Europea y una mejor coordinación de política económica. Es fundamental que dicha estrategia se ponga en práctica en los próximos años. Consiste en invertir en educación, políticas de mercado de trabajo activas, I+D+i, servicios de atención infantil y guarderías y otras prioridades de la Agenda de Lisboa. Y se trata de hacer dichas inversiones simultáneamente en toda Europa.

   Si todos los Estados miembros participan en dicha estrategia de inversión simultánea, las sinergias en el Mercado Único generarían un 0,7% y un 0,9% del PIB anuales para la UE-15 y para la UE-10, respectivamente, y habría un crecimiento en el primer año de un 0,7% adicional y aumentos sucesivos en los años siguientes.

   El efecto durante un período de puesta en práctica de esta estrategia de 4-5 años sería la creación de 4 millones de puestos de trabajo adicionales. Los efectos a largo plazo, una vez absorbidas las inversiones, serían mayores.

2. La mejora de la productividad para una mayor prosperidad. Invertir en conocimiento, educación, formación y aprendizaje permanente para usar con eficacia las tecnologías modernas aumentará la productividad por hora, generando así más riqueza.

3. El aumento del empleo y la disminución del desempleo. Alcanzar el objetivo de una tasa de empleo del 70% en el año 2010, subiendo desde el 64% actual, generaría un 7,7% del PIB adicional en 2025. La Nueva Europa Social debería apuntar a un nivel de empleo todavía más elevado, ya que algunos Estados miembros ya superan la tasa objetivo del 70% de la Estrategia de Lisboa.

4. La sostenibilidad económica y medioambiental. Alcanzar el objetivo de inversión en I+D+i del 3% del PIB de aquí a 2010 y mantener ese 3% del PIB al año, generaría para 2025 un PIB adicional del 10% para la economía europea en el mejor de los casos, y un 3% adicional del PIB según un cálculo conservador.

   La eficiencia energética generaría una reducción del 20% del consumo de energía para el 2020, lo que representa un ahorro de hasta 60.000 millones de euros para la economía europea. Las inversiones en fuentes renovables de energía también generarían empleo y crecimiento sostenibles.

5. El cambio de la estructura de gasto público. Introducir cambios para alejarse del consumo, pasando de las transferencias claramente improductivas, como las jubilaciones anticipadas y las subvenciones e inversiones en tecnologías anticuadas, y acercándonos a las inversiones productivas, en atención infantil y guarderías, en políticas activas de mercado de trabajo, educación y formación permanente, tecnologías de información y de la comunicación (TICs) y fuentes renovables de energía. La mayoría de los países de la EU-15 serán capaces de hacer todo esto dentro de los niveles actuales de gasto público. Sin embargo, la mayoría de los nuevos Estados miembros necesitarán aumentar gradualmente sus niveles de gasto público a medida que sus economías se desarrollen.

6. El Presupuesto de la Unión Europea. La Unión Europea también puede contribuir a apoyar la financiación de la Nueva Europa Social a través de su Presupuesto, completando así los presupuestos nacionales. Para saber lo que representa el Presupuesto de la Unión Europea, para el período 2007-2013 éste está definido en un máximo para la Unión Europea ampliada de 862.363 millones de euros, lo cual representa un 1,045% de la renta nacional bruta. Aunque resulta pequeño comparado con los presupuestos nacionales, el presupuesto de la Unión Europea tiene que jugar un papel importante para generar sinergias y lograr los objetivos de la Unión Europea.

Además de estas seis vías para financiar la Nueva Europa Social, la Unión Europea debe actuar como aliada en la protección de los Estados sociales de Europa frente al *dumping* social. Las iniciativas para evitar una competencia fiscal injusta deben considerarse vitales para proteger la cohesión en la Unión Europea. El Mercado Único necesita un enfoque coordinado en relación con el impuesto de sociedades, empezando con la coordinación de la base impositiva de las sociedades.

En el informe del PSE *La Nueva Europa Social* se han realizado otros cálculos macroeconómicos complementarios, que documentan el efecto positivo y a largo plazo de los cambios estructurales en el mercado de trabajo y en el resto de la economía, aumentando la participación en el mercado laboral, reduciendo el desempleo y aumentando la productividad.

La puesta en práctica de la Estrategia de Crecimiento e Inversión del PSE en los próximos 4 ó 5 años y la puesta en práctica de nuestra estrategia a largo plazo para la Nueva Europa Social, nos abren un futuro basado en la financiación sostenible de unos Estados de Bienestar proactivos, la excelencia en los resultados económicos, la inclusión social y el desarrollo sostenible.

Combinando una estrategia de inversión a muy corto plazo con una hoja de ruta a largo plazo, nuestros Estados de Bienestar en el siglo XXI serán no sólo asequibles sino productivos y sostenibles. Como ilustran los cálculos macroeconómicos, la Nueva Europa Social crearía nuevos empleos para casi 10 millones de personas hasta el año 2020, adicionales a los que se crearían en el marco de las políticas actuales. Las cuentas corrientes y las finanzas públicas estarían en mejor situación, los ciudadanos europeos vivirían mejor y las generaciones futuras se beneficiarían de un crecimiento ecológico e inteligente, protegiendo nuestro entorno de la degradación medioambiental y del Cambio Climático.

## 12. Conclusiones



La Nueva Europa Social constituye la hoja de ruta para el futuro de la democracia social europea. Representa una dirección nueva, común para nuestras sociedades del bienestar. Aunque nuestras sociedades de bienestar tengan puntos de partida diferentes -dado que sus niveles de desarrollo también son diferentes-, presentan sin duda más cosas en común que diferencias. Insistimos en que debe producirse un cambio radical en nuestras sociedades, pero los cambios deben circunscribirse a una perspectiva que ofrezca a la gente corriente un futuro mejor. En nuestros países, las reformas deben realizarse sin dejar de insistir en la inclusividad y la cohesión social. Nuestro planteamiento no consiste en tratar los temas europeos al margen de los temas nacionales. Desde hace demasiado tiempo, hemos estado pensando y actuado como si fueran dos cosas separadas, como si estuviéramos aislados unos de otros. Nuestra idea es actuar juntos simultáneamente sobre los cuatro pilares democráticos: a nivel local, regional, nacional y europeo. Los socialistas y socialdemócratas europeos están decididos a defender los mismos principios progresistas en una única dirección común. La idea fundamental es que la dirección de las opciones de reforma y las iniciativas de inversión deben basarse en la colaboración. Una colaboración bien orientada para que los Estados miembros no tomen decisiones que se contradigan entre sí.

Tenemos que construir puentes hacia una Nueva Europa Social, en lugar de levantar nuevos muros entre nuestros Estados miembros. Para ello, también necesitamos un acuerdo de base viable para conseguir una Europa coherente y políticamente eficaz. El PSE está preparado para apoyar la reactivación de este proceso.

La Nueva Europa Social es una preocupación común para todos los partidos socialistas, socialdemócratas y laboristas. Esta preocupación común va más allá de nuestros partidos, y emana de otras fuerzas políticas progresistas, como los sindicatos, las empresas socialmente responsables, la sociedad civil, los gobiernos nacionales y la Unión Europa. Esta es nuestra Europa, la Europa de los ciudadanos.

# ¿HACIA UNA "CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO"?

*Francis Wurtz* *

2007 es el año a la vez del 50 Aniversario del Tratado de Roma, que constituyó la «Comunidad Económica Europea», y el de la negociación del futuro Tratado de la Unión. La Declaración solemne que señaló este aniversario marcó pues, lógicamente, el inicio del proceso de negociaciones.

La Comisión Europea, al igual que la Presidencia alemana del Consejo Europeo, así como la mayoría del Parlamento Europeo, deseaban una Declaración muy general y muy consensual. Y así lo fue, en efecto. El balance de la construcción europea se presentó como ejemplar; los valores esenciales como un bien común a toda la Unión; los objetivos de los 27 como plenamente acordes con lo que esperaban los ciudadanos…

Esta simplificación excesiva de los retos clave no me parece que sea el método a seguir. Desde mi punto de vista, la izquierda europea debe tener un lenguaje totalmente distinto.

No queremos el fracaso de la Unión. Queremos su éxito en consonancia con las aspiraciones de sus ciudadanas y ciudadanos, así como de las esperanzas puestas en ella que se expresan en todas las regiones del mundo. Por eso, no podemos satisfacernos con una lectura lisa y llana, o incluso aliviadora, de su balance hasta ahora. La historia nos proporciona numerosos ejemplos de construcciones ambiciosas que se hundieron por no haber sido capaces de enfrentarse con sus propias contradicciones con el fin de superarlas satisfactoriamente. No dejemos cometer el mismo fallo a la Unión Europea, porque necesitamos Europa, y el mundo necesita Europa.

Por esta razón pienso que tenemos que llevar a cabo un análisis claro, riguroso y detallado de la realidad contradictoria de Europa que los dirigentes de la Unión se niegan a hacer. Los lemas publicitarios no tienen cabida en dicho planteamiento. Las simplificaciones excesivas tampoco. Atengámonos a la actualización de las realidades tal como son.

Esto vale tanto para la primera etapa de la construcción europea -digamos desde sus inicios hasta el cambio de dirección de los años 80-90-, como para la etapa del Mercado Único en la que nos encontramos aún. Por lo que se refiere a la primera fase, nos corresponde, por

* Eurodiputado.

ejemplo, evaluar en qué medida el Mercado Común ha consolidado la paz en Europa y en qué medida fue un instrumento de la Guerra Fría. A mi juicio, las dos afirmaciones son correctas, y una no debe ocultar a la otra.

Con respecto a la fase posterior, no se debe obviamente al azar el hecho de que la aplicación plena y completa de las disposiciones más liberales ya contenidas en el Tratado de Roma haya conocido un desarrollo impetuoso a partir del final de los años 80. Fue cuando la relación de fuerzas a escala internacional osciló en favor del capitalismo que se abrieron las válvulas «de la economía de mercado abierta donde la competencia es libre». Así pues, la prohibición de todo «obstáculo» a la libre circulación de capitales -medida liberal por excelencia- ha estado prevista desde 1957, pero se aplicó en 1990. Luego vinieron los Tratados complementarios al de Roma, en particular el Acta Única y el Tratado de Maastricht.

Si bien los textos oficiales de la Unión se niegan a todo balance efectivo y sincero de este período, algunos eminentes dirigentes europeos emiten de vez en cuando -en general en círculos limitados- algunas verdades corrosivas. ¡Démoslas a conocer!

Así, el actual Comisario responsable del Mercado Interior -como podemos imaginar, gran experto en la materia- recientemente, en el marco de una conferencia en el *European Policy Forum* de Londres, llamó la atención de sus interlocutores sobre un hecho fundamental: ¡»Debemos acordarnos de que el programa del Mercado Interior es con mucho el ejercicio de desregulación más avanzado en la reciente historia de Europa»!



¡He aquí quién ha hablado claramente y con precisión! Véase los transportes, la energía, el servicio de correos, las telecomunicaciones; véase a Bolkestein… En adelante, son cada vez más «el mercado» y los grandes accionistas los que dictan el camino que debe seguirse: ¡véase Volkswagen, véase Airbus! Añado que la última ampliación ha sido instrumentalizada por las fuerzas más liberales, en la Unión, para acentuar esta apertura deliberada a la competencia de los modelos sociales, con el fin de tirar hacia abajo de los derechos sociales allí donde existen, y a mantener los nuevos países miembros en una especie de Europa *low cost.*

No es necesario buscar en otra parte la fuente principal de la crisis de confianza que se encona entre los ciudadanos de muchos países miembros y las instituciones europeas, hasta amenazar Europa con una «crisis de legitimidad»: no soy yo, sino el Presidente en ejercicio del Consejo de Ministros Europeos de Economía y Finanzas, el Sr. Steinbrück, quien acaba de utilizar por primera vez esta formulación de «crisis de legitimidad del modelo económico y social europeo»[1].

[1] Ver *Bulletin Quotidien Europe* 9.376 (1 de marzo de 2007).

Vemos, pues, claramente lo que es necesario cambiar para salir de esta crisis: optar por armonizar las normas por la ley y hacia arriba, y no dejar que el mercado y la libre competencia igualen a la baja las distintas situaciones.

Eso no sólo es válido en el ámbito social. En nombre de la carrera desenfrenada a la competitividad en una economía completamente abierta, el Vicepresidente de la Comisión, encargado de la Industria, el Sr. Verheugen, se sitúa, de hecho, contra la ambición ecológica de Europa. Del Programa Reach, dijo que representaba típicamente lo que la Comisión no debía volver a hacer. Y con respecto a los objetivos en materia de reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero, puso en guardia a Europa contra el hecho de que «nuestro liderazgo medioambiental puede comprometer la competitividad de una parte de las industrias europeas», y significativamente suscitar deslocalizaciones «hacia partes del mundo donde las normas medioambientales son menos estrictas.»

Por consiguiente, ¿qué opción debemos tomar? ¿Rebajar nuestras ambiciones ecológicas, o dotarnos con los instrumentos que permiten evitar los efectos perversos de la competencia a cualquier precio: medidas de protección, ayudas a las PYME, condiciones de crédito preferenciales, etc.?

Esta lógica de guerra económica conduce también a marginar regiones enteras del planeta y a empujar, en consecuencia, a poblaciones sin esperanza a intentar, poniendo en peligro su vida, encontrar un futuro en Europa. La respuesta actual -la de la vigilancia militar de las costas, la de los centros de retención y los chárteres de personas sin papeles devueltos a su país-, supone no sólo una fuente de humillaciones y tragedias inaceptables, sino que es completamente irrealista.



La conclusión que debe sacarse de este dramático callejón sin salida es que el codesarrollo Norte-Sur es simplemente inevitable y que es necesario ponerse manos a la obra; esto pasará cuando se pongan en cuestión las normas librecambistas de la OMC. Hacer reaparecer la esperanza para generaciones de nuestros vecinos de Sur pasa por ahí. Y la proyección de Europa tendrá en este envite todas las de ganar.

Otra fuente de la crisis de confianza de los ciudadanos europeos hacia las instituciones europeas es la hiperconcentración de los poderes en lugares inaccesibles a los ciudadanos, a los cargos electos e incluso a los Gobiernos. Un Banco Central que sólo tiene que rendir cuentas ante los mercados financieros; una Comisión que tiene el casi monopolio de la iniciativa legislativa y un poder absoluto en materia de normas de competencia; un Tribunal de Justicia que tiene el poder de interpretar los Tratados de manera cada vez más extensible; la ausencia de implicación efectiva de los ciudadanos y Parlamentos nacionales en la elaboración de la política europea: todo eso ya no se pasa por alto. Es necesario romper con la situación actual. Una revisión de la Carta de Derechos Fundamentales parece imponerse en la misma línea: asegurar a cada ciudadana y a cada ciudadano unos derechos efectivos y exigibles.

Por último, está la cuestión del papel de Europa en el mundo. Cuántas veces se nos interpela, legítimamente, tanto en Europa como incluso fuera del continente sobre los retos fundamentales: «¿Qué hace Europa?»; «¿a qué espera Europa?»; «¿dónde está Europa?»

Por mi parte, yo estoy convencido: Europa existirá como protagonista mundial inevitable cuando tenga la voluntad política de utilizar su peso económico, su influencia política y su capacidad para establecer sólidos acuerdos de asociación, sobre todo con el Sur, para hacer surgir unas reglas del juego diferentes: para una Mundialización más solidaria, más democrática, para una cooperación sin dominación y para un mundo de paz.

## Salarios, empleo, servicios públicos

Querría ahora ilustrar algunas de estas observaciones con ejemplos concretos tomados de la actualidad reciente.

Mencioné el temor, expresado por el Presidente en ejercicio del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas en persona, ante una posible «crisis de legitimidad del modelo económico y social europeo». Varios hechos destacados acreditan esta tesis.

Por ejemplo, el 22 de mayo pasado, Jean-Claude Trichet, Presidente del Banco Central Europeo, lanzó un argumento en favor de la «moderación salarial», al XI Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos, en Sevilla. «Es necesario tener en cuenta la competitividad de los precios», martilleó, y «evitar evoluciones salariales que puedan acarrear presiones inflacionistas».



¡Las reacciones no se hicieron esperar! En Alemania, el Presidente de IG Metall, Jürgen Peters, subrayó: «¡La demanda interior va rezagada! […]. Y los salarios bajos no crean empleo!». El Secretario General de la principal organización sindical italiana, Guglielmo Epifani (del CGIL), siguió la misma línea: «¡Necesitamos demanda interna!». Otro responsable confederal de CES, Walter Cefeda, aportó esta precisión: «Sobre el 3% de ganancias de productividad constatadas en tres años en Europa, ¡(sólo) el 0,2% fueron a los salarios!». El banquero central europeo se fue de allí seguramente pensando que la gente es definitivamente incapaz de comprender el sentido de los desafíos de nuestro tiempo. Por otra lado, he ahí el  por qué quiere que se guarde con tanto celo la «independencia» de su institución…

Al mismo tiempo, los trabajadores de Deutsche Telekom, en Alemania, votaban al 95% a favor de una huelga general: su patrón, comprendiendo claramente el mensaje del Sr. Trichet, exigió a sus agentes trabajar más… ¡para ganar menos, con una supresión de 50.000 empleos como suplemento extra! Hay que señalar que es la primera huelga de este tipo desde la privatización de esta empresa…

Esta resistencia a la obsesión liberal de la «reducción del coste laboral», no un atributo exclusivo de los asalariados de los «antiguos» países miembros. Basta, para convencerse, con seguir la actualidad social en un país como la República Checa, en particular desde el principio de la primavera de 2007. En abril, los 27.000 empleados de Skoda, filial de Volkswagen, se pusieron en huelga para reclamar un aumento de salario de un… ¡24%! ¿Y cómo reacciona la patronal? Exactamente como en Francia, Alemania o España: pide una mayor apertura del país a la mano de obra extranjera, procedente de países con salarios más bajos. No hay límite a este engranaje de la «reducción del coste laboral». ¡O lo combatimos, o se dice adiós a la «Europa social»!

Otra fuente de pérdida de confianza de numerosos europeos en el modelo liberal actualmente en vigor: la hemorragia del empleo industrial y de todos los conocimientos técnicos que representan los sectores en cuestión.

Tras la industria textil, el sector agroalimentario y el de los electrodomésticos, ahora es el turno de hundirse del sector automovilístico, y de las industrias de altas tecnologías como la aeronáutica, la electrónica, las telecomunicaciones y la informática.

Sin embargo, desde hace 50 años, los asalariados de la UE nunca han sido tan productivos y flexibles. Nunca, desde hace más de 30 años, la parte proporcional de los salarios en el valor añadido fue tan escasa. Ya no son sólo las actividades de escaso valor añadido las que se ven amenazadas de deslocalización, sino también las actividades de estudio, concepción, investigación y desarrollo (I+D). Mientras la Comisión, con la Estrategia de Lisboa, pretende hacer orientar Europa hacia «la economía del conocimiento», nunca, desde 1957, el abismo fue tan profundo en materia científica y tecnológica entre los Estados Unidos y la UE. Los Estados Unidos invierten dos veces más en I+D y en formación que la UE. Al mismo tiempo, China, la India, y Rusia forman cada año a millones de ingenieros e investigadores. Tienen también fuertes ambiciones en todas las industrias innovadoras.



La Comisión pretende trabajar para ascender «campeones mundiales». Favorece pues los «mecanos» financieros en detrimento de grandes proyectos industriales cooperativos. Esta política conduce al fracaso, y el fiasco actual del programa Galileo es buena muestra de ello.

Cuando, en el marco de la modernización de los mecanismos de defensa comercial de la UE, la Comisión propone rebajar las normativas *antidumping*, con el pretexto que perjudican los intereses financieros de algunas empresas «europeas», podemos preguntarnos acerca de su voluntad de desarrollar el potencial industrial europeo.

Si la Unión cree aún en objetivos de la Estrategia de Lisboa, ¿va por fin a tener una Estrategia Industrial y propondrá un Programa Marco de Investigación y Desarrollo que permita a la UE jugar en igualdad de condiciones, en I+D, con EEUU?

¿Va la Comisión a intervenir para reorientar la acción del BCE en favor de inversiones industriales creadoras de empleo?

¿Qué acciones van a llevar a cabo la Comisión y el Consejo con respecto al yen y al dólar? ¿Estaría la Comisión de acuerdo en que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) concediera préstamos a tipos de interés muy bajos en favor de proyectos industriales europeos?

¿Va la Comisión a proponer una Directiva que dé a los representantes de los trabajadores derechos de intervención en la gestión y sobre las decisiones estratégicas de los grupos europeos?

¿Qué medidas piensa adoptar la Comisión para poner fin a la actividad rapaz de los *hedge funds* en el territorio de la UE?

Son tantas las cuestiones que no obtienen respuestas satisfactorias por parte de las instancias dirigentes de la Unión... Es lo que ha destacado recientemente, con mucha lucidez, el secretario del Comité de Grupo Europeo de Alcatel-Lucent, empresa de alta tecnología cuya dirección decidió la supresión de 4.500 empleos en Europa. Evocando una reunión de trabajo a la Comisión Europea, en principio consagrada al desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, este ingeniero, miembro de una organización sindical tradicionalmente muy favorable, no obstante, a la construcción europea, declaró:

> «He descubierto que allí nuestras tres prioridades -voluntarismo industrial, inteligencia para defenderse ante la Mundialización, implicación de las fuerzas sociales- son tres temas que, en la lengua ultraliberal bruselense, son percibidas como tres palabrotas: «dirigismo, proteccionismo y peligro sindical».



Otra rápida evolución de la política de la Unión Europea que suscita un descontento creciente: el debilitamiento de los servicios públicos. El ejemplo de la liberalización total de los servicios postales -actualmente en discusión- es una buena muestra de ello.

¡Les recuerdo que se trata de abrir a la competencia incluida la distribución correo de menos de 50 gramos! Un país europeo tiene una experiencia de varios años en este ámbito: Suecia. ¿Cuál es el balance? ¡Sobre 2.200 oficinas de correos existentes, 1.800 cerraron! ¡El precio del sello de correos se infló! ¡Los sondeos de opinión revelan que un 89% de las personas interrogadas están descontentos de este nuevo sistema! Y, con todo, se generaliza a toda la Unión…

Aquí también, las reacciones son encendidas en una decena larga de países. En Alemania, las etapas precedentes de esta liberalización postal condujeron, entre 1999 y 2004, a la supresión de 23.000 puestos de funcionarios y a su sustitución por… 11.000 empleos bajo contrato precario. El 14 de mayo pasado, una inmensa manifestación tenía lugar en este país contra la nueva Directiva. Se pondría gravemente en entredicho del «servicio universal» y, según

el gran Sindicato Verdeado, se traduciría en 30.000 supresiones de empleos suplementarias, así como en una gran proliferación «minitrabajos» a tiempo parcial, con una caída del salario de un tercio, de la mitad, o más aún…

¡En Grecia, incluso los cargos electos de derecha se preguntaban, si esta Directiva se adoptara, qué competidores privados se interesarían por la distribución del correo en las islas! Se limitarían a escoger el «mercado postal» lucrativo de las grandes ciudades, privando a la compañía pública de los medios de financiar el servicio público.

Por todas partes hay voces -a veces hasta el más alto nivel de los Estados- que se elevan contra este absurdo proyecto de Directiva, hasta el punto que el Comisario responsable del Mercado Interior se puso a vilipendiar los Jefes de Estado y de Gobierno que hablan ahora de aplazar este proyecto hasta el día siguiente… de las próximas elecciones europeas: «Estaban de acuerdo, en todas las etapas del proceso de decisión» -les recuerda, con cólera. Es verdad, pero cuando los ciudadanos comienzan a implicarse en un asunto, eso cambia el guión…

Se podría aún citar el caso del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la *Modernización del Derecho del Trabajo* -es decir, la posibilidad de despedir más fácilmente-; o de las reformas suplementarias de los sistemas sanitarios y de jubilación anunciadas en el documento final del Consejo Europeo de marzo de 2007; o también de las temibles negociaciones sobre la reestructuración del Presupuesto Europeo, a partir de 2008-2009…

Razones no faltan para exigir -haya o no un referendo antes de 2009- la apertura de un gran debate público accesible a los ciudadanos y caracterizado por una confrontación de ideas francamente pluralista, antes de la aprobación del futuro Tratado Europeo.

# LA UE EN SU PRIMER CINCUENTENARIO: UNA VISIÓN DESDE EL MOVIMIENTO SINDICAL

*Cándido Méndez* *

## 1. El mercado único y el progreso social

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha celebrado el 50 Aniversario del Tratado de Roma resaltando los grandes logros obtenidos en ese medio siglo:

> «Europa sigue siendo la zona del mundo con mayor proporción de mano de obra sindicada, donde más fuertes son los Estados del bienestar y los servicios públicos, donde la democracia es universal y donde el bienestar social y los derechos fundamentales de sus ciudadanos constituyen la base de la vida política, social y económica. Europa es también un área integrada formada por 27 países y 493 millones de habitantes con un mercado único. Esto otorga a Europa un enorme potencial económico y comercial.
>
> »La Unión Europea ha sido un vector de solidaridad en todo el continente, brindando un marco y políticas concretas que han permitido a los países menos desarrollados crecer a un ritmo bastante superior a la media europea.
>
> »Al mismo tiempo, los países que ya son miembros de la Unión Europea se han beneficiado de avances vinculados a la ampliación que han generado una nueva prosperidad para el conjunto de la UE.
>
> »La ampliación ha requerido cambios necesarios y en ocasiones dolorosos -pero, en general, está claro que el proceso funciona. La integración europea, a pesar de sus límites, ha permitido a los nuevos Estados miembros recuperar su retraso de prosperidad con respecto a los miembros existentes.
>
> »Debido a sus dimensiones políticas, económicas y culturales, la UE es un proyecto geopolítico que sirve como referencia para el progreso y la solidaridad en todo el mundo. Es una tendencia alentadora hacia la igualdad y la cohesión económica y social en el mundo de hoy, caracterizado por la Globalización»[1].

Una visión positiva, sin duda, pero constatando al mismo tiempo desequilibrios en el proceso que el movimiento sindical ha señalado muchas veces: los avances en las cuatro libertades básicas no han ido suficientemente acompañados por avances en la dimensión social. Y la determinación que permitió para poner en marcha políticas cruciales para la UE contrasta con la reticencia para otras medidas igualmente importantes.

* Secretario General de la UGT.

[1] Resolución aprobada en el XI Congreso (Sevilla, mayo de 2007).

El Acta Única Europea (AUE), por ejemplo, tenía por objeto, según dijo Jacques Delors:

> «La obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente».

Para la consolidación del Mercado Interior, en el AUE se establecieron 282 medidas concretas que dieron lugar a gran número de directivas aprobadas -notablemente, dada la complejidad de la tarea- dentro de los plazos previstos.

La creación de la moneda única, que supuso la reforma de los Tratados y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se llevó a cabo con determinación, pese a que no faltaban opiniones críticas e incluso quienes ponían en duda la viabilidad del euro. Cinco años después del lanzamiento -un gran operativo logístico-, se ha consolidado como una de las monedas más fuertes del planeta.

No ha habido la misma voluntad política para avanzar en la creación de un espacio social para millones de trabajadores, en un contexto de economías cada vez más integradas.

Pese al desarrollo de un mercado laboral paneuropeo, las normas -legales o pactadas- siguen teniendo mayoritariamente un ámbito nacional.

La Política Social carece de impulso por el rechazo de los empresarios, y porque hay cada vez más dudas sobre el deseo y la capacidad de los Estados miembros y de la Comisión para dar el siguiente paso necesario en la marcha de la integración.



Ese impulso es más necesario por los cambios producidos en el escenario mundial. Los acontecimientos ocurridos desde la década de los 90 (desaparición del mundo bipolar, extensión de la Globalización económica, emergencia de nuevos gigantes económicos, rápida evolución del capitalismo financiero) crean un marco para el sistema económico que, en ausencia de controles, puede poner en peligro el modelo social europeo.

Por añadidura, algunas políticas impulsadas por las autoridades europeas y nacionales no son fácilmente compatibles con la idea de establecer un equilibrio entre la marcha de la integración económica, el desarrollo de la cohesión y la marcha de la política social.

A esos aspectos me referiré en las páginas siguientes.

## 2. Los desafíos del mercado laboral

La composición y las condiciones del empleo han evolucionado mucho como consecuencia de los cambios en la estructura productiva.

Actualmente, la UE es una economía de servicios (que representan el 70% del empleo total), en la que declina el empleo industrial (el 25%), mientras que el empleo agrícola se convierte en prácticamente marginal (el 5%). En esa evolución, van en aumento los empleos en industrias y servicios de alta tecnología.

Se registran avances hacia un objetivo prioritario, el aumento de la participación de la mujer en el empleo remunerado (la tasa de ocupación, de todas maneras, sólo llega al 56%), aunque ello conduce a la «feminización» de determinadas actividades y formas contractuales.

En su amplia diversidad, el mercado laboral europeo registra un elevado número de trabajadores extranjeros. En 2006, de 1.822.400 nuevos residentes en Europa, 1.422.600 (el 78%) son inmigrantes[2] cuya integración, acceso al empleo y condiciones laborales plantean, en muchos casos, complejos problemas.

Desde comienzos del presente siglo, y en contraste con la mayor parte de la década de los 90, la evolución del empleo es positiva. La tasa de paro EU-27 -el 7% en mayo de 2007, frente al 8% el año anterior- pone algo más cerca el cumplimiento del objetivo del pleno empleo, aunque ello requerirá todavía un sostenido esfuerzo.

Pero la dualización del mercado laboral va en aumento: uno de cada cinco trabajadores europeos tiene un contrato a tiempo parcial, y casi uno de cada siete un contrato temporal.



El empleo a tiempo parcial -que conlleva menos salarios y prestaciones sociales- es una buena opción para personas que desean compatibilizar el trabajo con otras actividades, a la vez que cubre necesidades específicas de muchas empresas. Pero en muchos casos no es una elección voluntaria, y su distribución tiene un fuerte componente de género: supone el 8% del empleo total de los hombres y el 33% del de las mujeres.

Frente a la tendencia que predominó en otros tiempos, de ampliar el campo tutelar del Derecho del Trabajo para incluir colectivos que estaban fuera de su ámbito (caso de los deportistas profesionales, los empleados de hogar y los altos directivos, entre otros), cada vez existen más trabajadores autónomos, «para-subordinados» y otras figuras contractuales de personas económicamente dependientes, pero sin la consideración legal de trabajadores asalariados.

[2] Eurostat y *El País*, 7 de abril de 2007. De esos casi dos millones, 636.000 vinieron a España, lo que supone el 44,7% del total de extranjeros llegados a territorio europeo en 2006.

Otra característica de la precariedad es la tendencia al falso trabajo autónomo, mediante el cual los empresarios eluden sus obligaciones laborales redefiniendo a los trabajadores dependientes como prestatarios de servicios «autónomos». Son los trabajadores quienes pagan las consecuencias en forma de prestaciones sociales reducidas o inexistentes.

El trabajo mediante agencias de colocación y a turnos también van en aumento, a menudo bajo acuerdos legales no muy transparentes y con frecuencia no cubierto por convenios colectivos, ofreciendo a los trabajadores poca protección social y laboral y creando situaciones de competencia desleal que amenazan las normas laborales en las empresas usuarias.

Al igual que el desempleo, el trabajo precario tiende a concentrarse en los colectivos más vulnerables: los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes; y está dando lugar a cantidades cada vez mayores de «trabajadores pobres». Pero también los titulados universitarios y los jóvenes profesionales se enfrentan cada vez más a las perspectivas de un mercado laboral inseguro, en forma de contratos de corta duración, empleo autónomo impuesto, excesivos requisitos de movilidad, etc.

La externalización de actividades como medio de reducción de los costes laborales se realiza a menudo con formas de contratación que fomentan la inestabilidad, y son desfavorables para los derechos de los trabajadores: empresas de trabajo temporal, subcontratación de actividades, creación de filiales por parte de las propias empresas, etc.

## 3. ¿Es la «flexi-seguridad» la respuesta adecuada?



En el análisis de la Comisión Europea hay una interrelación entre los términos «Agenda de Lisboa», «modernización» y «flexi-seguridad»: la flexi-seguridad para modernizar las relaciones laborales está en el centro de la propuesta de reformas, en el contexto de los objetivos de la Agenda de Lisboa.

La flexi-seguridad está en la agenda del debate entre los interlocutores sociales que se produce, en el ámbito nacional, en la elaboración de los Programas Nacionales de Reformas concebidos como coordinación estratégica, y ocupa también un lugar prioritario en el diálogo social entre las patronales y los sindicatos europeos.

La palabra, propia de estos tiempos, combina la síntesis de una propuesta con su impacto mediático, y resume una fórmula sencilla: se trata de lograr la adaptación de la mano de obra a las necesidades de la producción, haciéndola, por lo tanto, mas «flexible», y asegurando al mismo tiempo niveles adecuados de protección de los trabajadores, lo que también supone un reforzamiento del otro componente del binomio: la «seguridad».

¿Es un concepto nuevo o se trata de darle un nombre original a viejas recetas? ¿Aumenta la seguridad con mayor facilidad de despido?

De entrada, cabe advertir que la Comisión se ha inspirado en Dinamarca, país pequeño, de alto desarrollo tecnológico y amplio Estado del Bienestar que registra, junto a Suecia, la presión fiscal más elevada de la Unión[3].

También es mayor su gasto en protección social[4]. Entre otras cosas, se paga una pensión mínima a todos los residentes cuando alcanzan la edad de jubilación[5]. Muchos Estados miembros están muy lejos de tales niveles de protección.

En Dinamarca alrededor de un tercio de los trabajadores cambia de puesto de trabajo anualmente. Como contrapartida por esta movilidad profesional, el trabajador que pierde su empleo tiene la garantía de conservar el 90% de sus ingresos hasta que encuentra nuevo empleo, con el límite de cuatro años.

¿Propone la Comisión una equiparación de la protección social de la UE en estos niveles? Dada la gran disparidad, la ausencia de armonización fiscal y la exclusión de la extensión de la protección social de las políticas europeas, parece difícil, por no decir imposible, que esos parámetros se generalicen en la UE.

Por lo tanto -como ha señalado ya John Monks, secretario general de la CES-, existe el riesgo de que la flexi-seguridad incida sólo en la primera parte de la fórmula, dejando de lado la segunda. Esta percepción se refuerza al tener en cuenta la reforma que propugna la Comisión Europea para adaptar el marco laboral a las exigencias de la Globalización.



Los ejes del planteamiento del *Libro Verde sobre el Derecho del Trabajo*[6] son tres:

- El modelo tradicional de relación laboral es anticuado, en cuanto está «demasiado protegido» y, en consecuencia, deberían desarrollarse otros modelos de relaciones contractuales.

- Para reducir la segmentación, es decir, la brecha entre los «integrados» y los «excluidos», hay que aumentar la flexibilidad de los contratos estables.

- La protección contra el despido debe reducirse, porque con la situación actual se reduce el dinamismo del mercado laboral y, por lo tanto, las perspectivas de empleo de las mujeres, los jóvenes y los desempleados a partir de determinada edad.

---

3 El 51,2% del PIB, frente al 40,9% en la UE-25. Eurostat, marzo de 2007.

4 El 30,9% del PIB, en comparación con el 28% de la UE-25. Eurostat, noviembre de 2006. Los datos corresponden a 2003.

5 También en Suecia y Finlandia. Además de esta pensión mínima, los trabajadores que hayan cotizado reciben una pensión complementaria que guarda relación con sus ingresos.

6 COM (2006) 708 final: *Libro Verde. Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI*.

La CES rechaza este análisis, que considera simplista y parcial, proponiendo, en cambio, que el debate sobre la reforma laboral ponga el énfasis en la calidad del empleo y en ampliar y complementar la seguridad de los trabajadores.

Una vía poderosa para hacerlo es impulsar en la negociación colectiva acuerdos que reconozcan a los trabajadores el derecho a formación y aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral, así como el reconocimiento y la valorización de sus cualificaciones.

Además, en este debate no deberían utilizarse indicadores imprecisos y poco fiables como el de Legislación de Protección del Empleo (LPE) que elabora la OCDE.

La flexi-seguridad no crea puestos de trabajo. El logro de este objetivo requiere:

- Políticas macroeconómicas coordinadas y orientadas al empleo.
- Políticas industriales y tecnológicas que primen la inversión en capital físico y humano.
- Políticas activas de mercado de trabajo y sistemas de protección social orientados hacia la sociedad del conocimiento: el futuro de Europa y su ventaja competitiva no está en mantener artificialmente empleos poco productivos y mal remunerados.

## 4. Estancamiento de las retribuciones



La cuota de los salarios en la riqueza de las economías desarrolladas crece a un ritmo muy inferior al de otras partidas, como los beneficios empresariales.

Así lo pone de manifiesto la OCDE, reflejando la caída de la retribución media de los trabajadores. Antes ya se habían referido a esta cuestión otras instituciones, como la Comisión Europea y el Banco Central Europeo.

No deja de ser paradójico que estos adalides de la flexibilidad laboral (junto a otros, como el FMI) constaten ahora los aspectos negativos de las políticas que vienen impulsado desde hace años, durante los cuales han exigido moderación salarial a los sindicatos mientras ignoraban el espectacular incremento de otras retribuciones, como las de los gestores de empresas y fondos de inversión.

Evidentemente, los beneficios de la Globalización no les llegan a todos. Mientras un gestor de fondos especulativos puede obtener ganancias superiores a 400 millones de dólares por año, en la mayoría de los países industrializados se ha registrado un estancamiento, o incluso un retroceso en las retribuciones de los trabajadores.

Las razones de ello son varias:

- La precariedad en el empleo genera trabajos de corta duración y mal pagados.
- El aumento de la productividad ha beneficiado a los empresarios, sin que se haya constatado que se destinara a aumentar la inversión en I+D+i.
- La Globalización económica reduce la capacidad de negociación de los sindicatos en los sectores más expuestos a la competencia exterior.
- La insuficiente actualización del salario mínimo, cuestionado por quienes defienden una política de empleo basada en bajos salarios, contribuye al aumento de la brecha en las retribuciones.
- La deslocalización de empresas es tanto una oportunidad como una presión contra la negociación colectiva: no son infrecuentes las amenazas empresariales de trasladar un centro de trabajo, o la producción del mismo, en el contexto de una negociación salarial con los trabajadores.
- Los trabajadores carentes de convenios colectivos están expuestos a retribuciones más bajas.

El movimiento sindical europeo y de otras zonas industrializadas (especialmente EEUU, donde esta cuestión es particularmente seria) ha puesto de manifiesto las consecuencias de la actual situación, dado que en algunos países de la UE el incremento de los salarios es inferior al incremento de los precios y se reduce la capacidad de consumo de los trabajadores, que es un factor esencial para el crecimiento.



En las dos últimas décadas ha venido cayendo la participación de las retribuciones en la renta nacional, al tiempo que crecía la de los beneficios empresariales[7]. Mientras gobiernos y empresarios rivalizan en las exigencias hacia los sindicatos, aumentan los trabajadores pobres, se incrementa la brecha salarial y la diferencia en los niveles de riqueza de la población. «Los ricos son cada vez más ricos mientras los pobres son cada vez más pobres» no es un tópico propio de países en vías de desarrollo, sino una realidad avalada por las estadísticas[8].

---

[7] Entre 1992 y 2005, la participación de los salarios en la renta nacional se ha reducido en la UE-15 del 61,6 al 57,6%.

[8] Según el Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2005), las encuestas de opinión muestran que más del 80% de los habitantes de América Latina considera que la brecha entre ricos y pobres es demasiado amplia. Es lógico, puesto que esa región registra uno de los índices de desigualdad más elevados. Sin embargo, en el Reino Unido expresa la misma preocupación un porcentaje sólo levemente inferior. Y es una expresión que se repite también en Alemania, un país que se encuentra -junto a otros, como los países escandinavos o Austria- entre los más igualitarios del mundo.

Medida según el Coeficiente de GINI, la Unión Europea es la zona más igualitaria planeta, y la percepción de que aumenta la desigualdad no tiene una connotación comparable a las de las zonas pobres y subdesarrolladas. Pero esa percepción existe y corresponde a una realidad que avalan las estadísticas.

Los salarios bajos constituyen también un factor de discriminación, en cuanto que afectan proporcionalmente más a trabajadoras, a jóvenes y a inmigrantes.

Con el BCE a la cabeza, los estamentos comunitarios plantean como solución ligar los salarios al incremento de la productividad. Olvidan que ello no depende de los trabajadores, sino de las inversiones que hagan la empresa más eficiente. La realidad demuestra, además, que las pérdidas de competitividad no conducen a una moderación, sino a un aumento de los beneficios empresariales.

La propuesta sindical es:

- Fomentar la calidad del empleo porque a buenos empleos corresponden buenos salarios.
- Reforzar la negociación colectiva con contenidos que permitan la mejora del poder adquisitivo de los salarios en relación con el aumento de la productividad: previsión de inflación y cláusulas de revisión.
- El diálogo social debe abordar medidas que contribuyan a una redistribución final de la renta (servicios públicos, mejora de la protección social, política fiscal equitativa).
- Los convenios pueden establecer salarios mínimos garantizados en los distintos sectores profesionales, con incrementos superiores a la media, que sirvan de suelo retributivo y mecanismo corrector de desigualdades.
- Es preciso, además, impulsar la convergencia del salario mínimo interprofesional hacia el 60% del salario medio neto, como establece la Carta Social Europea.



## 5. Un espacio de diálogo social, de negociación colectiva y de participación de los trabajadores

El debate sobre la Agenda Social debe tener un contexto amplio y en él existen dos planos: el del diálogo social en los ámbitos específicos que corresponden los interlocutores sociales; y el de las propuestas legislativas, que son competencia de la Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos.

Respecto del primero de ellos, el diálogo social, la negociación colectiva y los sistemas de participación establecidos, bien sobre bases contractuales, bien sobre bases legales, tienen una larga tradición en Europa, donde experimentaron diferentes vías y grados de desarrollo desde comienzos del siglo XX. Fueron conquistas de los trabajadores, obtenidas tras largas luchas sociales en un escenario muchas veces convulso por diversas circunstancias históricas, pero hoy forman parte de la cultura europea.

Exponente de esa cultura es el *diálogo social europeo*, cuyos antecedentes se remontan a un cuarto de siglo.

El Tratado de Roma contenía escuetas referencias a política social. El centro de las preocupaciones de los «padres fundadores» era consolidar la paz, objetivo prioritario en 1957. Su razonamiento, como surge del propio texto, era que la creación de un Mercado Común llevaría a la prosperidad de la CEE y, como consecuencia, se producirían avances sociales, que correspondían al ámbito de cada Estado miembro.

Pasaron casi 30 años hasta que el Acta Única Europea (que entró en vigor el 1 de enero de 1987) introdujo la autorización al Consejo para establecer, por mayoría cualificada, las condiciones mínimas relativas «al medio de trabajo» y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores. Esta disposición fue la base jurídica de la Directiva Marco de 1989 en materia de Seguridad y Salud de los Trabajadores, una norma de significativa trascendencia en la legislación laboral europea.

Además, el AUE asignaba a la Comisión la función de promover el diálogo social europeo. Fue un primer paso que le dio carta de naturaleza al llamado «Diálogo de Val Duchesse», que había promovido Delors en 1985. En este período se negociaron dictámenes comunes, de carácter informal y basados en el reconocimiento de las partes, sobre materias como empleo, nuevas tecnologías y formación profesional, entre otras.

El Tratado de Maastricht (1992) puso las bases jurídicas para el establecimiento de pactos vinculantes, que trajeron como consecuencia acuerdos, en una primera etapa, sobre permiso parental, trabajo a tiempo parcial y contratos de duración determinada. Los acuerdos autónomos de última generación se refieren a teletrabajo (2002), estrés laboral (2004), acoso y violencia en el trabajo (2007), mientras que se han establecido acuerdos-marco sobre desarrollo de competencias y cualificaciones a lo largo de la vida laboral (2002) y acciones en materia de igualdad de género (2005).



El Tratado de Ámsterdam (1997) incluyó un compromiso de los firmantes de respetar la Carta Social Europea (Turín, 1961) y la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores (Estrasburgo, 1989). Significó también un impulso a las políticas de igualdad, que se tradujeron en directivas sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres.

En Niza (2001) se ratificó la Carta de Derechos Fundamentales, aunque no quedó incorporada al texto del Tratado.

El diálogo social, por lo tanto, ha producido resultados a lo largo de más de dos décadas, y tiene temas importantes en la agenda en tanto que el Programa de Trabajo de los Interlocutores Sociales 2006-2008 comprende:

- Políticas macroeconómicas y de empleo.
- Cambio demográfico, envejecimiento activo, integración de los jóvenes, movilidad e inmigración.
- Formación a lo largo de la vida laboral, competitividad, innovación e integración en el mercado laboral de los grupos en desventaja.
- Equilibrio entre flexibilidad y seguridad.
- Trabajo no declarado.

Sin embargo, este instrumento fundamental para los avances sociales afronta dificultades por la reticencia de *Business Europe*, la patronal europea, que considera la política social como algo de ámbito básicamente nacional; y, en marcado contraste con la era Delors, por la falta de voluntad política de la Comisión, que apoya pero no desarrolla una activa función de promoción del diálogo. La falta de un programa social con medidas vinculantes le resta fuerza y contenido.

Esta posición debe revisarse. Es de importancia crucial que se respete plenamente el papel co-regulador que el Tratado reconoce a los interlocutores sociales en lo concerniente a las propuestas legislativas. La integración de los mercados, los retos de la Globalización económica, la exigencia de bases para la competencia y el comercio en el seno de la UE, reclaman reglas sociales de ámbito europeo, en cuyo establecimiento los interlocutores sociales deben tener un protagonismo fundamental.



Dada la necesidad de que los acuerdos marco europeos se apliquen a todos los trabajadores, debe establecerse un sistema de resolución de conflictos para asegurar una interpretación y aplicación coherente de los mismos en todos los Estados miembros.

Por otra parte, como han demostrado algunos estudios, los principios sociales comunes establecidos en leyes y tratados, sumado a la existencia de marcos económicos vinculantes para los Estados miembros (como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento), han llevado a un acercamiento en los contenidos de la negociación colectiva en los diferentes países (sobre todo, en la Euro Zona). Pero la insuficiente coordinación de la negociación en todos los niveles ha tenido hasta ahora efectos negativos, uno de los cuales es el ya mencionado respecto de las retribuciones.

El gran paso para los próximos años es potenciar el papel de la CES como coordinadora de la *negociación colectiva europea*, basada en estrategias y objetivos comunes, entre los que puede citarse:

- La extensión de la negociación colectiva como forma de combatir la pobreza y la exclusión.
- La defensa del poder adquisitivo de los trabajadores.
- La formación a lo largo de la vida laboral.
- La salud en el trabajo.
- El tiempo de trabajo y las políticas de conciliación de la vida familiar y profesional.
- Las medidas para evitar las prácticas de «dumping» a través de rebaja en las condiciones laborales.
- La igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Además, la negociación colectiva europea debe abordar la creciente *movilidad de los trabajadores y de las empresas* por sus repercusiones en materia de empleo y condicionales laborales.

Se han establecido acuerdos-marcos de dimensión comunitaria o de carácter global, pero la falta de una regulación pactada para la negociación de este tipo acuerdos plantea dificultades en lo relativo a la capacidad de representación de los trabajadores -que la CES considera debe reconocerse sólo a los sindicatos- y sus efectos, entre ellos, una cláusula de «no regresión» respecto de la legislación y los convenios colectivos nacionales.



La negociación colectiva transnacional de ámbito sectorial o de empresa -que puede comprender una amplia cantidad de materias sobre organización del trabajo, condiciones de la movilidad, procedimientos de información y consulta, etc.-, no es un obstáculo sino un incentivo para la movilidad de empresas y trabajadores en el marco de la UE.

Asimismo, la *cooperación transfronteriza* ofrece un amplio campo de actuación para los interlocutores sociales, que el sindicalismo europeo tiene interés en potenciar. En la UE-27 existen 38 regiones limítrofes en 14.300 kilómetros de fronteras que, como ha destacado el Comité Económico y Social Europeo (CESE)[9], han dejado de ser barreras para convertirse en «zonas de prosperidad compartida».

Son numerosas las materias que en ámbitos como el de la cultura, la ayuda humanitaria, la prevención de conflictos o el desarrollo pueden llevar a cabo las euro-regiones. Desde el punto de vista socio-económico, la cooperación transfronteriza, entre otras cosas, facilitará la apertura de los mercados, la armonización de calificaciones profesionales, la realización de obras de infraestructura, el transporte y la promoción del medio ambiente.

[9] *Euroregiones*. CESE 656/2007.

Integrada en la CES existe actualmente una red de Consejo Sindicales Interregionales que, dentro del respeto a los sistemas de negociación colectiva, tiene por finalidad promover la cooperación entre los sindicatos de diversos países y las empresas de las zonas fronterizas.

En lo que se refiere la participación de los trabajadores, los *Comités de Empresa Europeos* (CEE), largamente reclamados por el movimiento sindical, fueron establecidos mediante una Directiva de 1994. Son un instrumento fundamental para la participación, la información y la consulta de los trabajadores en las empresas multinacionales. Actualmente, están constituidos 800 CEE con 11.000 representantes sindicales.

La cada vez mayor actividad de las empresas multinacionales, que dominan sectores claves de la economía, así como la creciente estrategia empresarial de compras y fusiones transnacionales, exigen un reforzamiento de las competencias y una extensión del ámbito de actuación de los CEE para comprender empresas de hasta 500 trabajadores, frente a los 1.000 exigidos actualmente.

Y en cuanto a la *participación de los trabajadores* y los *derechos de información y consulta*, actualmente recogidos en varias normas europeas, deben ser reforzados y coordinados. La extensión de esa participación es una exigencia del Modelo Social Europeo, además de una cuestión de interés público que no debe quedar, por lo tanto, al arbitrio de las empresas.

Para ser competitivas en los mercados mundiales, las empresas europeas deben aumentar la transparencia frente a consumidores, usuarios y accionistas e implicar activamente a los trabajadores en actividades de desarrollo e innovación.



Los mecanismos actuales resultan insuficientes ante el auge del capitalismo neoliberal, por lo que debería iniciarse un debate sobre la creación de un *Derecho Fundamental Europeo*, capaz de influir en las decisiones empresariales que afectan a los trabajadores, sumado a una representación de intereses basada en los sindicatos.

## 6. Una agenda más ambiciosa en materia de Política Social

El otro componente de la Agenda Social es un programa legislativo que, según la propuesta de los sindicatos, debería abarcar los aspectos siguientes:

- Revisión de la *Directiva de Tiempo de Trabajo*, para limitar la excesiva flexibilidad de las jornadas de trabajo y salvaguardar el derecho fundamental a la limitación de la jornada laboral, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores[10].

[10] La propuesta incluye el mantenimiento de las 48 horas como la jornada laboral semanal máxima en total, respeto del Convenio nº 1 de la OIT; la garantía de la eliminación de la cláusula *opt-out* antes de 2010; y el reconocimiento del tiempo de atención continuada en el lugar de trabajo como tiempo de trabajo.

- Revisión de la Directiva sobre los C**omités de Empresa Europeos** (CEE).

- Adopción de la Directiva sobre las **Agencias de Trabajo Temporal**, creando un marco adecuado para contrarrestar la multiplicación de los intermediarios manipuladores y fraudulentos en los mercados laborales, que actúan cada vez más a nivel transfronterizo.

- Mayor transparencia y simplificación de la puesta en marcha y de la aplicación de la **Directiva sobre Desplazamiento de Trabajadores**.

- La revisión de las **Directivas que incorporan Acuerdos-Marco europeos** (permiso parental, trabajo a tiempo parcial y trabajo temporal), para incorporar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre ellas y adaptarlas a las evoluciones económicas, sociales y empresariales ocurridas desde que se aprobaron los acuerdos.

- Mecanismos para reconducir la Legislación Laboral de forma que cubra todas las formas de **empleo precario,** y la reglamentación de las **relaciones laborales atípicas** (trabajadores económicamente dependientes, trabajadores domésticos y a domicilio…), con la participación activa de los interlocutores sociales.

- La **protección contra los despidos arbitrarios.**

- La reglamentación de la **propiedad intelectual de los trabajadores.**

- La promoción de los **derechos de participación de los trabajadores.**

- La **protección de datos** en el ámbito laboral.

- La protección de los trabajadores frente a las **cláusulas de no-concurrencia** excesivamente restrictivas.

- El **derecho a una renta mínima** para todos los trabajadores europeos, que debe ser fijada según las prácticas nacionales.

- La promoción de una **cláusula social en los contratos públicos**, respetando el Convenio nº 94 de la OIT, así como en los convenios colectivos.

- La integración en el Derecho Europeo de los derechos recogidos en la **Carta Europea de Derechos Fundamentales**.

- Finalmente, la regulación del **derecho de huelga** de ámbito europeo como instrumento fundamental para la acción sindical.

## 7. Capitalismo de casino, el lado oscuro de la Globalización [11]

El desarrollo de una innovadora agenda social resulta difícil en un contexto de profunda modificación del tradicional capitalismo europeo.

Durante lo últimos años, instrumentos financieros que ya eran conocidos desde hace tiempo han adquirido gran relevancia, hasta convertirse en actores financieros y corporativos dominantes. Los *private equities* y los *hedge funds* ya no son inversiones alternativas, sino parte de las inversiones principales para los fondos de pensiones, las empresas de seguros y los bancos.

Son el arquetipo de la creciente financiarización de la economía[12]. Buscan grandes beneficios a corto plazo, operan a menudo desde paraísos fiscales y tienen fiscalidad privilegiada[13].

Desde 2002 hasta comienzos de 2007, los *private equities* han conducido operaciones por un total de 1,6 billones de dólares[14].

Los *hedge funds*, por su parte, tienen un patrimonio total estimado en más de 1,5 billones de dólares[15].

El auge de estos fondos se ha producido por la abundancia mundial de dinero barato, de inversionistas ávidos y de bienes subvaluados. La disponibilidad de créditos con bajas tasas de interés propicia las compras de empresas mediante préstamos (apalancamiento) de los *private equities* y el elevado endeudamiento de los *hedge funds*.



Como resultado de ello, durante más de una década las compras de empresas vienen batiendo marcas todos los años, y lo mismo ha ocurrido con la cuantía de los bienes administrados por estos fondos.

Sus efectos se producen en varios planos:

- **Falta de control.** Estos fondos están fuera del ámbito de la reglamentación de los mercados de valores. Las empresas controladas por ellos aumentan los dividendos de sus nuevos propietarios y acumulan niveles de deuda sumamente altos.

---

[11] CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (2007): *Cuando la casa siempre gana: los* private equities, *los* hedge funds *y el nuevo capitalismo de casino.*

[12] El Vicecanciller alemán, Müntefering, los ha calificado de «fondos langosta», y la Comisaria McCreevy ha dicho que los *private equities* y los *hedge funds* «juegan un papel más importante que el de cualquier gobierno o regulador en la reducción del coste del capital».

[13] En EEUU tributan al 15%, como ganancias del capital, cuando la tributación ordinaria por los ingresos sería del 35%. En el Reino Unido, los *private equities* están sujetos a un impuesto del 10%; «menos de lo que paga un obrero de la limpieza», como señaló un miembro del Parlamento.

[14] El 75% de ellas las han llevado a cabo los 50 fondos más grandes, que dominan el mercado, de los que 49 son norteamericanos. Los bancos de inversión han percibido comisiones estimadas en 39.000 millones de dólares por esas operaciones. Fuente: Private Equities Internacional (PEI).

[15] CESE (2007): *Las consecuencias económicas y sociales de la evolución de los mercados financieros.*

- **Empleo**. Dado que los *private equities* aspiran a obtener ganancias rápidas revendiendo lo adquirido al cabo de un par de años, efectúan rápidas reestructuraciones: los bienes que no son fundamentales se venden y se cierran las operaciones que no son rentables. Los trabajadores de tales empresas -que suelen ser maduras, con elevado nivel de liquidez y operan en industrias estables- son quienes pagan el precio.

- **Los gestores, grandes ganadores.** La oleada de compras de empresas ha empeorado una serie de problemas relativos a la estabilidad financiera, la transparencia, la gobernanza corporativa y el desarrollo económico pero, al mismo tiempo, los gestores de los fondos, que están en el centro de tales transacciones, han obtenido inmensas ganancias de las empresas que han comprado. En caso de que reviente la burbuja que se ha creado serán quienes menos sufrirán las consecuencias.

- **Amenaza para la estabilidad financiera**. Los organismos de regulación y supervisión ya han hecho sonar la alarma, advirtiendo de que no se está lejos de una crisis financiera y bancarrotas de empresas, dados los crecientes niveles de endeudamiento con los que operan estas entidades.

  Y los riesgosos fundamentos en los que se basan pueden constituir una amenaza para el desarrollo económico a largo plazo, tanto en el plano empresarial como nacional. En el plano empresarial, porque las prioridades a corto plazo de los fondos no concuerdan con las inversiones a largo plazo en I+D+i y otros factores necesarios para que haya innovación y competitividad. En el plano nacional, la amenaza radica tanto en los efectos de las prioridades de las empresas individuales, como en la repercusión financiera que la empresa y sus propietarios tienen sobre el sistema tributario.

- **Elevado endeudamiento.** Los gestores de los fondos buscan constantemente nuevas vías para obtener rentabilidad rápidamente de las empresas que compran. Mientras siguen siendo propietarios de las empresas, con frecuencia toman nuevos préstamos para pagarse dividendos a sí mismos, a veces en una cuantía igual a la de su inversión original. Y toman dudosas medidas para lucrar con su nueva adquisición, cobrando a las empresas grandes sumas en concepto de asesoría o, en otros casos, prestando dinero a sus empresas con tasas de interés muy superiores a las del mercado. En ocasiones, esos gestores violan las leyes de la competencia y especulan utilizando información privilegiada.

- **Peligro para las pensiones privadas.** Los fondos de pensiones invierten cada vez más en *private equities* y en *hedge funds*, pero la percepción popular de que se obtiene mayor rentabilidad es errónea. Como tales inversiones implican mayores riesgos y mayores comisiones, pueden contribuir a aumentar el conflicto intergeneracional, al contraponer los intereses de los trabajadores más jóvenes a los de más edad.

- **Efecto negativo sobre las condiciones laborales.** El modelo de negocio de estas entidades es antagónico con la idea del de un entorno laboral participativo y de mejora de las condiciones de los trabajadores. En el juego de azar que practican, aumenta el riesgo de quiebra y los trabajadores son los que corren el mayor riesgo.

Además, las compras de empresas mediante apalancamiento cambian el carácter de las relaciones laborales de muchos trabajadores, haciendo que éstos tengan que enfrentarse a empleadores invisibles, que no demuestran ningún interés en tratar con sus representantes sindicales ni en informarles lo que sucede en sus lugares de trabajo. La explotación de los trabajadores y las tácticas antisindicales (*union busting*) forman parte de la estrategia de funcionamiento de estas entidades.

**Es necesario que los poderes públicos intervengan.**

Dado que los *private equities* y, sobre todo, los *hedge funds* operan en un vacío político y normativo, los poderes políticos democráticos deben establecer reglas que aseguren su compatibilidad el interés público, que siempre debe prevalecer. Los mecanismos de control deben, asimismo, ser reforzados.

Las normas reguladoras deben centrarse en objetivos como: transparencia, estabilidad financiera, eliminación de sus privilegios fiscales[16], gobernanza corporativa y derechos de los trabajadores; como así también de la protección de los servicios públicos y de las empresas públicas de distribución.



Además, la ley debe desalentar los rápidos traspasos de propiedad, defender las exigencias relativas a la presentación de informes, poner límites a los aparatosos endeudamientos utilizados para las compras de empresas, llenar las lagunas jurídicas y garantizar que las empresas pertenecientes a *private equities* cumplan con sus obligaciones como empleadores.

Finalmente, los gestores de los fondos de pensiones deben sopesar muy cuidadosamente las inversiones que hacen en estas entidades.

[16] Tanto el Parlamento Europeo como el Congreso de los EEUU y el Parlamento británico están debatiendo la cuestión de la fiscalidad. Los representantes de estas entidades especulativas ejercen una intensa actividad de *lobby* para tratar de impedir cualquier regulación.

## 8. Cumplir los objetivos de Lisboa: una sociedad del conocimiento para el crecimiento y el empleo

La reforma de la Estrategia de Lisboa ha implicado un retroceso respecto de su contenido original: reduce la dimensión europea y centra mucho más la consecución de los objetivos en los Estados miembros. La consigna principal de la nueva Estrategia de Lisboa es que los gobiernos nacionales deben acometer reformas nacionales -centradas sobre todo en la liberalización del mercado de trabajo-, mientras a «Europa» se le reserva la función de activar la competencia, suprimiendo las barreras al comercio y a la movilidad en el Mercado Interior europeo.

De ser un proyecto europeo ha pasado a un marco muy limitado, en el que cada Estado miembro queda abandonado a su suerte. Así, en nombre de la «competitividad», los Estados miembros pueden verse tentados, por este marco y su fundamento ideológico, a rivalizar para ver quién ofrece los salarios más bajos, los regímenes laborales más flexibles, los derechos más limitados en materia de empleo y de medioambiente, y la fiscalidad más reducida sobre los beneficios.

La norma son las políticas insolidarias, basadas atraer hacia los países individuales una proporción más importante de la base industrial que aún subsiste en Europa. Como las políticas macroeconómicas tienen las manos atadas por las reglas de la política fiscal y monetaria (el Pacto de Estabilidad, el Banco Central Europeo y el nuevo sistema europeo de tipos de cambio), se corre el riesgo de que la Política Social y los derechos de los trabajadores se conviertan en el único factor de adaptabilidad. Con la «Nueva Lisboa», los Estados miembros compiten por una porción más grande de una determinada tarta, cuando en realidad lo que haría falta es que Europa reforzara la cooperación europea para que la tarta crezca en beneficio de todos los miembros.



Al actuar de ese modo, Europa se priva de su demanda interior y precariza su mano de obra. Ésta es una de las principales razones que explican la debilidad del aumento de la productividad. Europa también se priva de la posibilidad de ofrecer una respuesta real y sostenible a la competencia mundial, actuando conjuntamente, invirtiendo colectivamente en investigación, innovación y conocimientos para todos, empleos decentes acompañados de condiciones de trabajo equitativas y una economía dinámica, todo ello teniendo en cuenta los desafíos de la sostenibilidad medioambiental.

Europa necesita basar su estrategia de competitividad en una fuerte productividad, un alto nivel de cualificación y la participación de los trabajadores, la inversión en nuevas tecnologías y la investigación y el desarrollo y, no menos importante, en la utilización racional de los recursos.

La actual Estrategia de Lisboa no funciona y exige un cambio político. Hay que volver al enfoque inicial, que combinaba la competitividad con la cohesión social y el progreso medioambiental -y reconocer asimismo su vinculación con otros elementos políticos en Europa, como son el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento, las Orientaciones en materia de Empleo, y la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible-.

**Europa necesita ser su propio motor de crecimiento.**

Los sindicatos sugieren, por lo tanto, que se reoriente el marco de la Política Económica según criterios que se exponen resumidamente:

- **Invertir juntos en crecimiento e innovación.** Para conseguir una fuerte sociedad del conocimiento, el objetivo de Barcelona para la realización de la Estrategia de Lisboa (3% del PIB en I+D, de los cuales 2% de gasto privado y 1% de gasto público), debe ser tomado muy en serio por las actores a quienes concierne para que Europa no siga perdiendo puestos frente a competidores como EEUU y Japón[17].

- **Política Industrial innovadora.** Resulta prioritaria la creación y el desarrollo de grupos y redes industriales innovadoras, en el que las PYME pueden ocupar un lugar preponderante.

- **Mejor formación y aprendizaje a lo largo de toda la vida**. En el mercado laboral europeo, 100 millones de trabajadores están amenazados debido a su nivel de calificación. Hay más de 20 millones de trabajadores sin empleo y 72 millones de trabajadores no cualificados[18]. Existen, asimismo, serios problemas derivados del abandono escolar[19].

- **Coordinación a escala europea de los planes de crecimiento nacionales basados en las prioridades de Lisboa**. Comprenden innovación, redes europeas, sector social, capital humano, medio ambiente y energía.



- **La Política Monetaria**. En la fijación de los tipos de interés, el BCE debería reorientar su planteamiento y sostener al máximo el crecimiento y el empleo, sujeto al mantenimiento de una estabilidad de precios a medio plazo.

- **Régimen de tipos de cambio**. La posibilidad de una apreciación aún mayor del euro frente al dólar y a otras monedas de competidores de Europa en los mercados mundiales puede afectar la capacidad exportadora de las industrias y los servicios. El ECOFIN debería elaborar líneas directrices sobre el comportamiento del tipo de cambio del euro que, según el tratado, deberán ser respetadas por el BCE.

---

[17] Resulta sorprendente, en este sentido, que Galileo, un proyecto insignia de la Política Espacial Europea, atraviese un momento difícil por falta de inversores, lo que pone en cuestión su viabilidad. Según algunas previsiones, el mercado de productos y servicios derivados de la navegación por satélite debería representar 400.000 millones de euros desde ahora hasta 2025.

[18] CEDEFOP. La cifra equivale a un 30% de la población en edad activa.

[19] CEDEFOP. Casi el 16% de los jóvenes abandonan prematuramente la escuela. Cerca del 20% de los jóvenes de 15 años sigue teniendo graves dificultades de lectura. Sólo un 77% de los jóvenes de 18 a 24 años terminan su Enseñanza Secundaria Superior. En promedio, menos del 11% de los adultos ha participado en el aprendizaje a lo largo de la vida en 2005. Quienes tienen los niveles de enseñanza básica más bajos son los menos susceptibles de participar en este aprendizaje permanente.

- **Armonización fiscal**. La fiscalidad es un requisito previo e imprescindible para proporcionar a los gobiernos los medios que le permitan asignar gastos a objetivos socialmente deseables. También se trata de un medio de redistribución de las rentas por lo que es un pilar importante para la Europa social.

  El movimiento sindical ve con preocupación el debate que se desarrolla en Europa, donde los partidos políticos compiten en la arena electoral sobre la base de rebajas fiscales y se practica el «turismo fiscal» para atraer inversiones mediante una carrera a la baja.

  La CES es partidaria de una Reforma Fiscal Europea que tenga en cuenta objetivos como la lucha contra el Calentamiento Global («ecotasas») y, sobre todo, la necesidad de evitar cualquier impacto negativo sobre el nivel de los servicios públicos y la protección social.

- **Gobernanza económica**. Lograr un ciclo de crecimiento fuerte, no inflacionista y generador de empleos exige mejorar los mecanismos existentes -entre ellos, el Diálogo Macroeconómico de Colonia- para la coordinación de las políticas macroeconómicas.

- **Efectos del cambio climático sobre el empleo**. Será un gran tema para el debate social y la acción política de los próximos años. Para actuar con sentido de anticipación conviene conocer en la mejor medida posible esos posibles efectos. En tal sentido, la CES, en colaboración con diversos institutos nacionales, ha producido ya un estudio donde se analiza la situación en 11 países.



## 9. La protección social, una inversión productiva [20]

Han sido numerosas en los últimos años las modificaciones introducidas en los sistemas de protección social de los Estados miembros de la UE. Algunas reformas están en marcha, otras se han anunciado y todas generan un intenso debate en la sociedad, que tiene a los sindicatos como protagonistas principales.

Los sindicatos no han negado las transformaciones que afectan a los diversos sistemas y, en consecuencia, los desafíos a los que se enfrentan. Sí han cuestionado, en cambio, el discurso catastrofista y demoledor, las proyecciones trucadas, las propuestas unidimensionales y la finalidad reductora y privatizadora, que han guiado y siguen guiando una «reformas» que, además, nunca son suficientes para arreglar los problemas y siempre dan paso a otras nuevas.

[20] Las consideraciones sobre este aspecto corresponden al trabajo del miembro del Comité Económico y Social Europeo ZUFIAUR, José María (2007): «La seguridad social y el sindicalismo europeo»; en *Claridad* (10).

Las organizaciones sindicales no han hecho tampoco del mantenimiento de la pureza del modelo una cuestión intocable. Ni se han parapetado en una defensa numantina de los parámetros existentes. Han defendido compromisos que reformen los sistemas, sin renunciar a sus principios.

Cabe, en cambio, destacar lo que el sindicalismo europeo ha rechazado. Principalmente dos cosas: los diagnósticos trucados y los apriorismos o la negativa a abordar determinadas cuestiones a la hora de concretar las alternativas.

Así como son habituales las proyecciones sobre el futuro de las pensiones, no lo son en absoluto las repercusiones, sobre los gastos y las prestaciones, de las reformas ya llevadas a cabo cuando éstas lleguen a su maduración.

Pero, más allá de las cuestiones que los sindicatos rechazan respecto al enfoque con que se están llevando a cabo las reformas, cabe señalar las cosas que no se hacen, o no se hacen suficientemente, y que las organizaciones sindicales consideran muy importantes para abordar de una manera equilibrada esa tarea reformadora. Son cuatro:

### a) Actuar sobre el empleo

Frente a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población desde el punto de vista de la actividad, se puede actuar sobre cuatro variables: el paro; la tasa de empleo, particularmente de las mujeres; la inmigración; la edad de retiro. El tema del trabajo/empleo suele ser, sin embargo, el gran ausente de las reformas de la protección social.



### b) Repensar la solidaridad y adaptarse a las nuevas necesidades

La necesidad de actuar de una forma integral respecto a la posible prolongación de la edad de jubilación es, igualmente, una exigencia desde el punto de vista del equilibrio financiero del sistema. Si el mismo depende de tres elementos (la cuantía de las pensiones, el nivel de las cotizaciones y la edad de jubilación), puede ser razonable terminar actuando, una vez analizadas otras alternativas, sobre la edad de jubilación antes que sobre el nivel de las prestaciones. Pero si no aseguramos que los trabajadores mayores puedan estar realmente empleados durante más años, lo único que, en realidad, estaremos garantizando con esas medidas son carreras más irregulares y pensiones más bajas.

Además, el Estado del Bienestar se enfrenta a nuevos problemas sociales: el nuevo rostro de la pobreza; las familias monoparentales; las crecientes desigualdades en términos salariales, de renta y de patrimonio; la necesidad de lograr una real conciliación de la vida familiar y profesional, condición *sine qua non* para reducir las desigualdades que afectan a las mujeres y, como consecuencia, a los niños; la exclusión de quienes quedan al margen de la riqueza inmaterial del conocimiento; y las consecuencias negativas de la Mundialización.

### c) Utilizar Europa para reforzar la protección social

El porvenir de la protección social europea depende, en gran medida de que la UE actúe de forma más preactiva sobre el crecimiento económico, los ingresos y el empleo. Relanzar el proyecto europeo con objetivos políticos comunes, como una Comunidad de la Energía, el Medio Ambiente y la Investigación, anteponiendo la Política Industrial y Comercial a la de la Competencia; situando el objetivo del empleo al mismo nivel que el de la estabilidad monetaria; dando mayor prioridad a las políticas de cohesión social; avanzando decididamente en el camino de la armonización fiscal; considerando la protección social como una inversión productiva; dotando de medios suficientes al Fondo sobre la Globalización, entre otras posibles actuaciones, contribuiría al sostenimiento de los sistemas nacionales de protección social.

### d) Finalmente, el sindicalismo europeo ha demandado que no se erosione la confianza en los sistemas de protección social

La confianza de los ciudadanos en los sistemas de Seguridad Social se ha basado históricamente en la certeza de que las reglas del juego no iban a cambiar repentinamente. Sin embargo, las cosas han ido en la dirección contraria: el debilitamiento programado de los sistemas de reparto, la imposición del dogma de que no se puede actuar sobre los ingresos y el continuado discurso catastrofista sobre la «bomba demográfica» y la «crisis de la Seguridad social», no han hecho sino minar la credibilidad sobre su futuro. Es una estrategia que, a cada paso, va retroalimentando la desconfianza: la pérdida de confianza provocada genera recortes, y los recortes generan más desconfianza que, a su vez, provoca nuevos recortes.



## 10. Los servicios de interés general, una cuestión crucial para el movimiento sindical

Siguiendo la doctrina del Consenso de Washington (liberalización, achicamiento del Estado reduciendo su capacidad de intervenir en la economía, recortes fiscales, cuestionamiento de los sistemas públicos de protección social, privatización de empresas públicas, etc), elaborada a comienzos de los 90 del pasado siglo y defendida ardorosamente por las instituciones financieras internacionales, la Comisión Europea y los gobiernos nacionales han defendido una política de apertura de los mercados para fomentar la competencia y, como consecuencia, se ha producido una generalizada privatización de servicios públicos.

Como ejemplo, tras una serie de medidas para la liberalización gradual de los servicios postales, la Comisión ha optado simple y llanamente por su liberalización total, de modo que estos servicios estarán sujetos a la libre competencia a partir del 1 de enero de 2009, sin preocupación alguna por el mantenimiento de un servicio universal accesible para todos.

Tras un cuarto de siglo de privatizaciones, todavía no existe un balance detallado sobre quiénes fueron los ganadores y quiénes los perdedores, aunque de los primeros hay algunos notorios: bancos de inversión, intermediarios, consultores, accionistas que han obtenido joyas de la corona a bajo precio, entre otros. Los beneficios para el consumidor o usuario no están tan claros.

De entrada, una gran paradoja. La privatización y liberalización de empresas públicas se realizó con el objetivo central de «fomentar la competencia»: sin embargo, a menudo han tenido como efecto sustituir un monopolio público por grandes grupos privados casi monopolísticos. En algunos sectores, la concentración es mayor que antes de la liberalización, lo que, además, ha limitado la accesibilidad y, en algunos casos, la calidad de los servicios públicos; razón por la cual no ha obrado en interés de los consumidores.

Es rechazable la política de apertura selectiva de los mercados y, muy especialmente, en el ámbito de los servicios sociales, sanitarios, del agua y los residuos y una liberalización total del sector postal sin la garantía de condiciones adecuadas de un servicio universal accesible a todos. Por este motivo, la CES ha insistido en la necesidad de aprobar una moratoria sobre las liberalizaciones, con objeto de permitir una evaluación transparente y democrática de sus consecuencias.

La Comisión Europea carece de un planteamiento coherente para atender los retos de la conservación y modernización de los servicios públicos. Se abre camino zigzagueando por un laberinto inextricable de Libros Verdes, Libros Blancos y Comunicaciones, sin formular ninguna propuesta de legislación. Como consecuencia, el ciudadano europeo sufre una notable inseguridad jurídica: dada la ausencia de regulación para compatibilizar la obligación de cumplir una misión pública y las libertades del Mercado Único, el vacío lo ha cubierto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, que se refiere a casos concretos y, además, puede cambiar.



El Tratado pide que la Unión Europea «promueva la cohesión económica, social y territorial, y la solidaridad entre los Estados miembros.» Sin embargo, en la práctica, la UE ha ampliado sus poderes para reforzar la competitividad, mientras sus competencias en materia de solidaridad siguen siendo limitadas.

La resolución de este dilema está en el corazón de la campaña de la CES para un marco jurídico para los servicios públicos. Los objetivos centrales son garantizar que la solidaridad sea prioritaria y oponerse a las medidas que socavan los servicios públicos y los valores que representan.

Estos servicios requieren reglas más claras dentro de la UE, con los objetivos siguientes:

- El interés general debe tener prioridad sobre las leyes del mercado, para que se contribuya al desarrollo sostenible y a un alto nivel de empleo.

- Es imperativo aplicar los principios fundamentales de accesibilidad, disponibilidad, continuidad, solidaridad y universalidad, al igual que la Carta de Derechos Fundamentales.

- Hay que definir de forma más precisa el principio de subsidiariedad y las competencias de las autoridades públicas a todos los niveles (tanto nacional como local).

- Seguridad legal que permita la financiación a largo plazo de los servicios de interés económico general y la inversión imprescindible para su continuidad y su calidad.

- Hay que adoptar los principios rectores de la buena gobernanza y el diálogo social; hay que consultar y dar la palabra a los usuarios, sindicatos y consumidores en lo relativo a los detalles de la regulación.

- Hay que realizar una evaluación a todos los niveles, en la que deberán participar los trabajadores y sus representantes.

## 11. La cohesión social

La UE es un espacio de libertad, prosperidad y solidaridad que tiene en el logro de la cohesión social y económica uno de los objetivos fundamentales. Aunque no son los únicos instrumentos, los Fondos Estructurales y de Cohesión juegan un papel relevante para ese cometido.

Las perspectivas financieras se basan en la idea de que los beneficios para la economía de cada Estado miembro superan el mero saldo de las aportaciones y percepciones. Son la expresión de las aspiraciones políticas de la Unión y traducen el esfuerzo común para elevar el nivel de vida de las zonas con menor desarrollo relativo.



Por ello hay que lamentar el retroceso que han significado las Perspectivas Financieras 2007-2013, negociadas en un contexto de re-nacionalización de políticas claves para la Unión[21] y en un momento en que el ingreso de nuevos Estados miembros y otros desafíos, como la Globalización, exigen precisamente contar con mayores recursos.

Partiendo de la convicción de que Europa es el nivel adecuado para ciertos gastos y ciertas inversiones, una estrategia territorial sostenible para el territorio comunitario, respetando las competencias de ordenación del territorio de los Estados y regiones, es un marco de referencia que debe dar contenido a la cohesión.

[21] Partiendo de una propuesta inicial de la Comisión de establecer el tope de gasto en el 1,14% de la Renta Nacional Bruta, la propuesta definitiva ha quedado establecida en el 1,048 de la RNB. Este importante recorte ha afectado al esfuerzo consagrado a la cohesión social y económica, que desciende del 0,41% de la RNB en la UE-15 al 0,37% en la UE-27.

Una Agenda Territorial que persiga la cohesión económica, social y territorial debería abordar de forma prioritaria un enfoque europeo para:

- Las infraestructuras de transporte y comunicaciones, que haga posible las redes transeuropeas de transporte.
- La Política Energética y, en particular, para las redes transeuropeas de energía.
- La protección y conservación del medio físico y natural, con especial atención a la biodiversidad natural y la riqueza cultural.
- La lucha contra los efectos negativos del Cambio Climático, y por una política común contra los riesgos y catástrofes potenciales sobre el territorio europeo.
- Y además se requiere un enfoque policéntrico y sostenible de la planificación regional y urbana [22].

En el debate sobre la financiación de las políticas de cohesión, más que la búsqueda de un equilibrio entre aportaciones y percepciones en cada Estado miembro debe prevalecer el valor añadido europeo.

En la decisiva cuestión presupuestaria, dada la notoria resistencia de varios Estados miembros, la Comisión no ha propuesto ningún nuevo recurso propio para un futuro inmediato, por lo que el sistema mantendrá su estructura actual.



Para la CES, la incorporación de nuevos Estados y la solidaridad que esto requiere, así como la concentración de las políticas europeas en los objetivos de la Estrategia de Lisboa, ofrecen la ocasión de reflexionar sobre un **nuevo sistema de recursos propios** y un **impuesto europeo sobre la renta**.

Es exigible de la UE un compromiso para alcanzar sus objetivos, y que los Estados miembros estén dispuestos a contribuir a políticas comunes, cuya eficacia y necesidad reconocen, basándose en la solidaridad y de forma más democrática.

En materia de recursos indirectos, pueden explorarse nuevas posibilidades, como por ejemplo, la idea de un **Fondo Europeo para Infraestructuras de Transporte,** que se financiaría mediante un gravamen del uno por ciento por litro de carburante consumido por todos los vehículos.

Por último, habría que examinar también la conservación de los créditos no utilizados que actualmente se devuelven a los Estados miembros.

[22] *Agenda Territorial*. CESE 601. 2007.

## 12. Una Unión Europea más fuerte

La CES ha saludado el hecho de que la Cumbre de Bruselas bajo Presidencia alemana haya permitido desbloquear la negociación en torno a un Tratado que contemple la complejidad institucional de una Unión de 27 Estados miembros (que pueden ser más en el futuro), y un fortalecimiento de su dimensión social y política.

Tras duras negociaciones que pusieron de manifiesto la existencia de naciones -como el Reino Unido y Polonia- difícilmente compatibles con una integración solidaria y basada en el progreso, es positivo que, al menos, continúe el ya excesivamente largo proceso de lograr un nuevo Tratado.

El texto que pretendía «simplificar» la Constitución aprobada por la Convención, ha producido en realidad algo que se asemeja a lo que, para algunos críticos, es el argumento de *Il Trovatore*: un embrollo difícil de entender.

Tal oscurantismo ha dado lugar a que los análisis sobre el contenido difieran. Mientras para algunos el resultado es minimalista y carente de ambición política, otros consideran que lo esencial de la Constitución se ha salvado.

Una valoración global puede sintetizarse en que lo acordado supera al Tratado, de Niza pero está por debajo del proyecto de Constitución. Hay un avance en lo relativo a la mayor coordinación de la Política Exterior de la Unión, aunque inferior al de este último texto.

Es positivo el hecho de que la Carta de Derechos Fundamentales sea vinculante jurídicamente, aunque no formará parte del Tratado. Resulta deplorable la exclusión de la aplicación de la Carta en el Derecho interno del Reino Unido (un país que cada vez se aleja más de la Unión), así como la excepción concedida a Polonia, a la que podrían añadirse posteriormente otras.

A la espera del resultado final del proceso, sólo queda recordar los desafíos pendientes.

En la era de la Globalización económica, cuando Europa debe afrontar desafíos enormes -como el Cambio Climático, su posición en el sistema productivo mundial o su capacidad de actual como actor global en la escena internacional-, ningún país es suficientemente grande para afrontarlos en solitario, mantener su influencia y preservar su independencia ante EEUU, Japón, Rusia, China, India, Brasil y otros poderosos países emergentes.

Los logros obtenidos en los últimos 50 años son una poderosa razón para continuar hacia delante.

Desde la óptica de las organizaciones representativas de los trabajadores, que seguramente coinciden con las de múltiples organizaciones sociales y políticas, así como de una mayoría de los ciudadanos de la Unión, son múltiples las tareas que deben afrontarse los próximos años: entre ellas:

- Fortalecer los derechos fundamentales, que son la seña de identidad de la Unión.
- Impulsar la Europa Política.
- Establecer una Política Común de Inmigración.
- Actuar en los diversos frentes que plantea el cambio climático (ahorro energético, efectos económicos y sociales).
- Ampliar la proyección internacional de la UE, que debe ser un actor global en la escena internacional.
- Desarrollar la Política Europea de Vecindad.
- Impulsar la Asociación Euromediterránea, dado que el desarrollo humano, social y económico de la región es crucial tan para la UE como para el mundo.
- Aumentar la cooperación con otras regiones del mundo, aspecto en el que la UE ya detenta posiciones de liderazgo.
- Incrementar la influencia en el comercio para que se convierta también en un promotor de la justicia social.
- Defender la paz desde el respeto a la legalidad internacional y el pleno apoyo a las Naciones Unidas.

# ¿CÓMO ESTÁ EVOLUCIONANDO LA SITUACIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA?

*Vicenç Navarro* *

## 1. ¿Qué está pasando en la situación social de la Unión Europea?

La gran atención mediática y política hacia la recuperación del proyecto europeo (tras la negativa a la Constitución Europea en los referendos francés y holandés) y el nuevo rediseño de la configuración de las instituciones europeas, han dejado en segundo plano un tema de gran trascendencia y que explica el escepticismo, cuando no oposición, de grandes sectores de las clases populares de los países miembros de la Unión Europea de los 15 (UE-15) hacia tal proyecto europeo. Me estoy refiriendo a la evolución de la situación social de tal entidad político-administrativa. ¿Qué está ocurriendo en la Unión Europea en los mercados de trabajo, en el empleo, en la protección social y en otros componentes del Estado de Bienestar de los países miembros? ¿Hay elementos en común en esta evolución? ¿Y qué consecuencias económicas y políticas se derivan de tales hechos? Éstos son los temas de este artículo, que se centrará en la Unión Europea de los 15, el grupo de países más semejantes a España por su nivel de desarrollo económico.

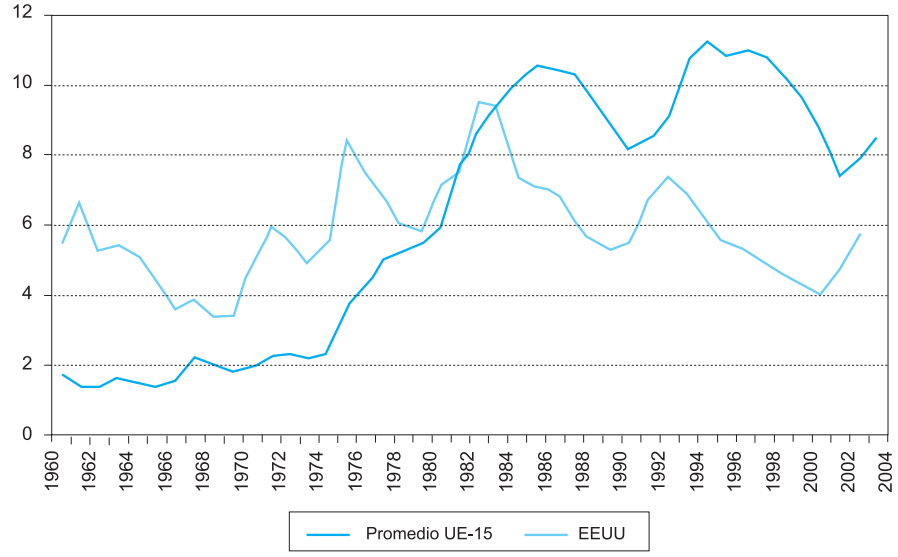
## 2. Desempleo en la UE-15



Comencemos con el desempleo, uno de los temas de mayores consecuencias sociales hoy en la UE. El Gráfico 1 muestra la evolución del desempleo promedio de los países de la Unión Europea de los 15 desde el año 1960 al año 2004, comparándolo con la evolución del desempleo en EEUU, el país utilizado como punto de referencia por los economistas de sensibilidad liberal. Podemos ver en tal gráfico que Europa, que tradicionalmente había tenido desde la Segunda Guerra Mundial un desempleo mucho más bajo que EEUU, ve aumentar su desempleo muy notablemente a partir de 1975, siendo a partir del 1984 mayor en la Unión Europea que en EEUU. Ha sido precisamente este hecho -que EEUU tiene un menor desempleo que la Unión Europea-, el que ha dado pie a que los economistas liberales pongan EEUU como modelo a seguir por parte de la UE, enfatizando la necesidad de desregular los mercados de trabajo y reducir la protección social, atribuyendo el menor desempleo en EEUU a su mayor desregulación de sus mercados laborales y a su escasa protección social. Ni que decir tiene que este elevado desempleo sin precedentes en Europa (excepto durante la Gran Depresión de principios del siglo XX), está afectando a grandes sectores de las clases populares, no sólo a aquéllas que están desempleadas, en paro, sino también a aquéllas que están empleadas, pues el elevado desem-

* Universitat Pompeu Fabra-The Johns Hopkins University.

**Gráfico 1. Evolución del desempleo (como porcentaje de la población activa). Promedio de la UE-15 y Estados Unidos. 1960-2003**




Fuente: Annual Macroeconomic Database (AMECO). Comisión Europea.

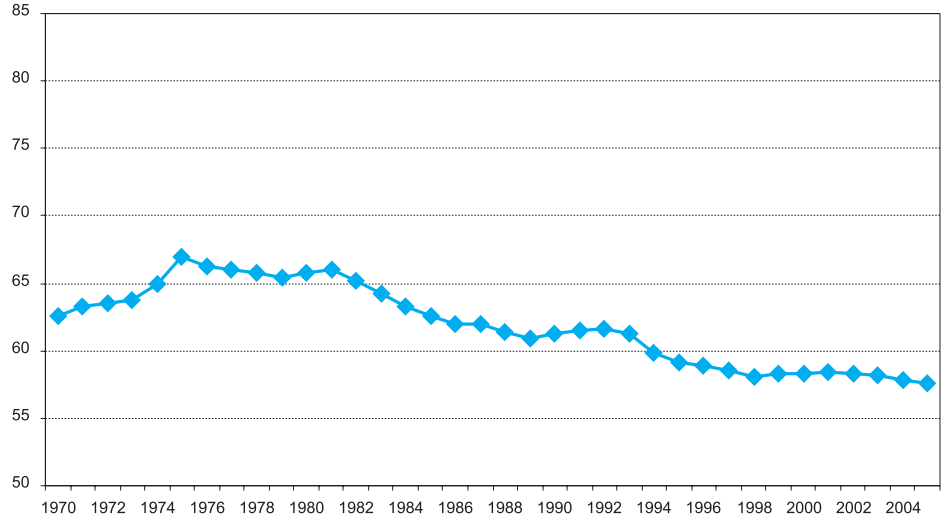
pleo significa una amenaza a su propia seguridad. De ahí que un elevado desempleo signifique una elevada inseguridad laboral para todos. Esta inseguridad laboral es la que caracteriza los mercados de trabajo en la mayoría de países miembros de la UE-15. En toda la UE-15, sólo Holanda tiene menor desempleo en la actualidad que en 1975.



## 3. Salarios en la UE-15

El Gráfico 2 muestra para el período 1970 a 2005 cómo los salarios en los países de la UE-15, como porcentaje de la renta nacional, después de subir hasta el año 1975, se estancaron posteriormente hasta 1982, para descender rápidamente desde entonces, pasando de representar el 67% de la renta nacional en 1982 a un 58% en 2005. Lo que es interesante destacar es que este descenso de los salarios (como porcentaje de la renta nacional) ocurrió independientemente de la evolución del ciclo económico. Incluso cuando la economía se recuperó a partir de mediados de los años 90, los salarios continuaron bajando; situación que es incluso más llamativa si tenemos en cuenta que ésta disminución tan marcada de las rentas del trabajo en la contabilidad nacional ocurría a la vez que aumentaba el número de trabajadores y el porcentaje de la población empleada. Ello quiere decir que el aumento del número de trabajadores en la Unión Europea no fue suficiente para equilibrar la bajada de salarios como porcentaje de la renta nacional.

**Gráfico 2.**
**Participación de las rentas del trabajo en la renta nacional en la EU-15 (1970-2005)**



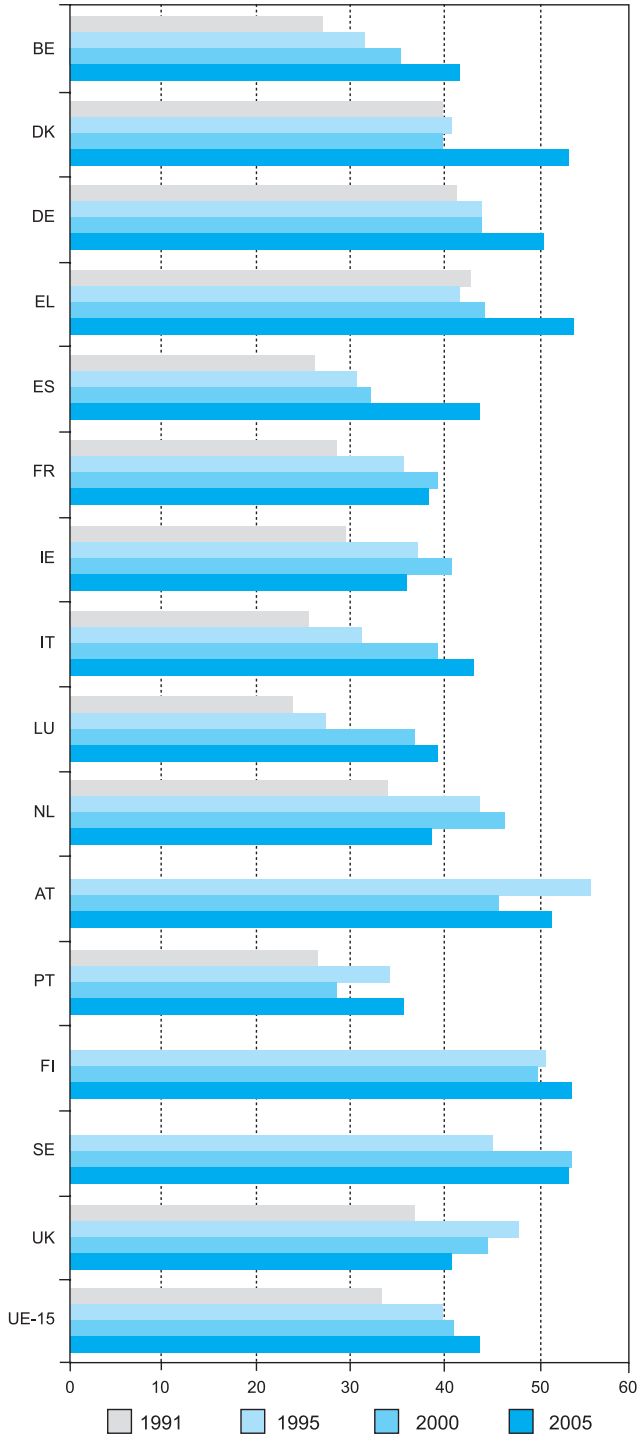

Fuente: Estimación de la OCDE utilizando la OECD Economic Outlook Database. Compensación total de trabajo, incluyendo protección social de los trabajadores y contribuciones de pensiones y trabajo imputado por autónomos.

## 4. Calidad del trabajo en los mercados de trabajo de la UE-15

Existen gran número de indicadores que se utilizan para definir la calidad del trabajo. Pero el que se usa con mayor frecuencia es el indicador de la intensidad del trabajo, un indicador que sintetiza la respuesta a tres preguntas hechas al trabajador, y en el que se le pregunta «si está o no trabajando en puestos de trabajo donde se trabaja a alto ritmo de trabajo»; «si está trabajando bajo un ritmo alto dentro de un calendario fijo»; y «si tienen o no suficiente tiempo para realizar el trabajo que se le pide». El Gráfico 3 muestra que los porcentajes de trabajadores que viven bajo presión, con gran intensidad en el trabajo, ha aumentado considerablemente desde 1991, pasando de un 32% de la fuerza laboral a un 45% en el año 2005 (para el promedio de los países de la UE-15). Tal gráfico muestra que dicho deterioro ha ocurrido en la gran mayoría de países miembros de la UE-15. Se puede ver en el Gráfico 3 que las condiciones de trabajo se han, pues, deteriorado para amplios sectores de las clases populares (es interesante ver que uno de los países que ha visto un mayor crecimiento del porcentaje de la población que trabaja en situación de gran intensidad es España). En realidad, según los últimos datos de la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, casi la mitad de la población laboral en la UE trabaja en condiciones de gran intensidad. Relacionado con este hecho es que las enfermedades laborales debidas al estrés han aumentado también considerablemente durante aquel período[1].

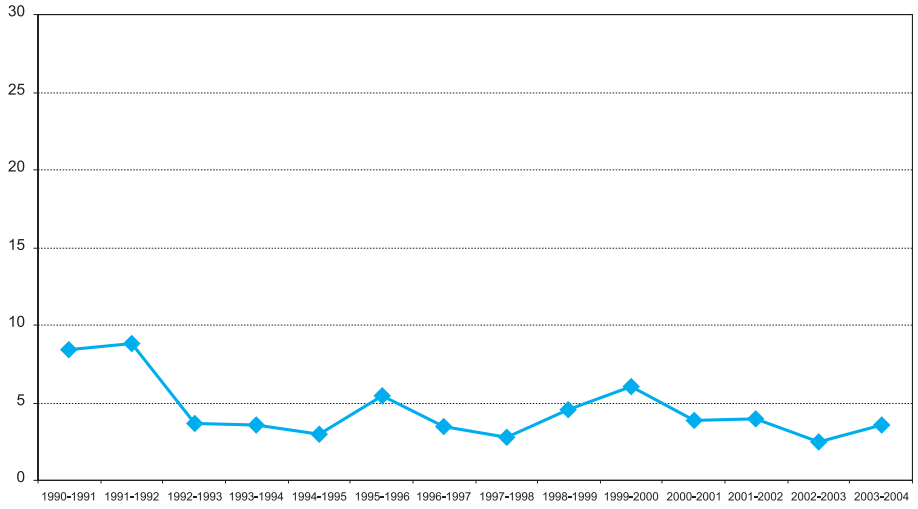
[1] NAVARRO y MUNTANER, dirs. (2005): *The Political and Economic Determinants of Population Health and Wellbeing*. Baywood.

**Gráfico 3. Evolución de la intensidad de trabajo, UE-15, 1995-2005 (%)**




Fuente: Eurofound. Austria, Finlandia y Suecia, por estar fuera de la UE en 1991, no se han incluído en esta encuesta.

**Gráfico 4. Reducción de la tasa de crecimiento del gasto público social por habitante**




Fuente: Eurostat. Consulta *on line* el 25 de julio de 2007.

## 5. Protección social en la UE-15

El Gráfico 4 muestra cómo la tasa de crecimiento del gasto público social por habitante (el mejor indicador para medir el gasto público social de un país), ha ido descendiendo durante la década de los 90, de una manera muy acentuada en el principio (1990-1993) y más lentamente después (1994-2003). Este descenso ha ido ocurriendo a la vez que la estructura demográfica en la gran mayoría de países ha evolucionado de manera tal que los grupos más vulnerables y con mayores necesidades de protección social (ancianos, madres solteras y otros) han crecido notablemente. Tal descenso en las tasas de crecimiento del gasto público social ha ocurrido en todos los capítulos de la protección social, incluyendo transferencias y servicios públicos a los ancianos, a las personas enfermas, a las personas con discapacidades, a las familias, y a la vivienda protegida[2].

## 6. Beneficios sociales

La Tabla 1 señala la evolución de los beneficios sociales en la UE-15 y en la OCDE, concretamente la tasa de sustitución del salario en tres situaciones: enfermedad, accidente laboral y desempleo. Tal reducción se analiza por el período 1975-1995, agrupando los países según una tipología bien establecida por STEPHENS y HUBER, que toma en consideración los

[2] Ver un análisis de la evolución del gasto público social en los países de la UE en NAVARRO, V. dir. (2005-2007): *La Situación Social de España*. Biblioteca Nueva; 2 vols.

**Tabla 1. Reducción de los beneficios sociales**

Tasas de sustitución salarial en los seguros de enfermedad, accidente laboral y desempleo, y el mayor porcentaje de reducción de tales tasas de sustitución durante el periodo 1975-1995 (en periodos de cinco años). Datos para 16 países, clasificados por tradición política

| | | Programa de Seguro Social | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Enfermedad | | | Accidente laboral | | | Desempleo | | |
| Tradición política | País | Nivel | Reducción | | Nivel | Reducción | | Nivel | Reducción | |
| Liberal | Australia | 48,4 | -10,1 | a | | | | 48,4 | -10,1 | a |
| | Canadá | 62,9 | -15,4 | a | | | | 72,7 | -13,1 | a |
| | Estados Unidos | | | | | | | 59,8 | -12,8 | a |
| | Irlanda | 56,3 | -33,5 | c | 64,0 | -31,5 | c | 56,3 | -34,9 | c |
| | Nueva Zelanda | 57,5 | -34,7 | c | 94,3 | -16,0 | a | 57,5 | -25,0 | a |
| | Reino Unido | 63,4 | -43,1 | a | 71,6 | -51,3 | a | 63,4 | -39,9 | a |
| Cristianodemócrata | Alemania | 100,0 | 0,0 | | 100,0 | 0,0 | | 74,3 | -6,4 | a |
| | Austria | 99,2 | -4,6 | c | 100,0 | -3,4 | c | 47,4 | -10,1 | c |
| | Bélgica | 91,9 | -0,3 | a | 100,0 | -3,7 | a | 76,0 | -28,1 | b |
| | Francia | 55,7 | -6,8 | a | 66,8 | 0,0 | | 41,1 | -7,2 | c |
| | Italia | 68,1 | 0,0 | | 74,1 | 0,0 | | 66,8 | -23,8 | b |
| | Países Bajos | 84,7 | -14,7 | b | 84,7 | -14,7 | b | 81,6 | -13,2 | b |
| Socialdemócrata | Dinamarca | 74,7 | -21,4 | b | 74,7 | -21,4 | b | 81,9 | -24,5 | a |
| | Finlandia | 86,1 | -10,3 | d | 100,0 | 0,0 | | 59,1 | -5,0 | d |
| | Noruega | 55,0 | 0,0 | | 55,0 | 0,0 | | 73,5 | -10,0 | a |
| | Suecia | 90,3 | -13,8 | c | 92,6 | -21,8 | c | 77,1 | -7,3 | d |

Nota: años de máximo anterior: a = 1975; b = 1980; c = 1985; d = 1990.
Fuente: KORPI, W. y PALME, J. (2003): «New Politics and Class Politics in the context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95»; en *American Science Review* (97, 3).



años de gobierno (desde la II Guerra Mundial) de los países de la OECD por sensibilidades políticas distintas: liberal, cristianodemócrata (o conservador de raíces cristianas) y socialdemócrata. Puede verse que prácticamente en todos los países de la UE-15 ha habido una reducción de las tasas de sustitución salarial en los seguros de enfermedad, accidente laboral y desempleo; reducción que, por lo general, ha sido más acentuada en los países de tradición liberal que en los de tradición cristianodemócrata (o partidos conservadores de raíces cristianas) y socialdemócrata, aun cuando incluso en estos últimos ha habido reducciones importantes (muy especialmente en Dinamarca).

## 7. Crecimiento de los beneficios empresariales en la UE-15

Basándose en estos indicadores, es difícil no concluir que la situación social para amplios sectores de las clases populares de los países miembros esta deteriorándose. El desempleo ha aumentado, los salarios (como porcentaje de la renta nacional) han descendido, las condiciones de trabajo se han deteriorado y los beneficios sociales se han reducido. Es lógico, por lo tanto, que un 72% de la población de la Unión Europea considere que la situación de la economía en sus países es regular o mala, y sólo una minoría -un 25%- considere que es buena.

Por otra parte, esta situación de declive de la situación social de la Unión Europea y disminución de las rentas del trabajo como porcentaje de la renta nacional va acompañada de un crecimiento de las rentas del capital, de manera tal que grandes sectores de la población perciben que tal incremento de las rentas del capital se basa en una reducción de las rentas del trabajo. Durante el período 1999-2006, por ejemplo, los beneficios empresariales han aumentado un 33,2% en la media de la UE-15 (y un 36,6% en la Zona Euro), mientras que los costes laborales han aumentado sólo un 18,2%. No sólo en informes económicos, sino también en medios de comunicación y prensa diaria aparecen con gran frecuencia noticias y artículos señalando los grandes beneficios que están realizando las grandes empresas en los países de la UE-15, que contrastan con el escaso crecimiento, estancamiento e incluso declive de los salarios en gran número de países de la UE-15. Y una situación nueva está apareciendo en el mundo empresarial europeo. Las retribuciones de los responsables ejecutivos de las grandes empresas europeas alcanzan niveles tan exuberantes como las de las grandes empresas estadounidenses, incrementándose la enorme polarización en las retribuciones dentro de las mismas empresas, distanciándose enormemente los ingresos de los grupos dirigentes del promedio salarial de sus empleados[3].

El crecimiento de las rentas del capital y la disminución de las rentas del trabajo, junto con el crecimiento de la dispersión salarial, el incremento de la regresividad fiscal y la disminución del gasto público social, explican que las desigualdades sociales hayan crecido en la mayoría de los países de la UE-15. De ahí que los porcentajes de la población en las cuatro economías más grandes de la UE (Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia), que consideran que las desigualdades de renta son excesivas, ha alcanzado el porcentaje mayor (un 78%) desde la II Guerra Mundial. En España tal porcentaje es un 71% de la población. Es más, el argumento frecuentemente aducido por el mundo empresarial de que la moderación salarial es condición *sine qua non* para la producción de empleo, es cuestionado por el hecho de que muchas de las empresas que están mostrando mayores beneficios son también las que eliminan más empleo. El caso más reciente es el de la mayor aseguradora europea, Allianz, que a la vez que publicó los beneficios del primer trimestre de 2006 (1.800 millones de euros, un 38,5% más que en el mismo periodo del año anterior), anunciaba el despido de 7.500 personas de su plantilla. Es comprensible, por lo tanto, que en la última encuesta de opinión del *Financial Times* (23 de julio de 2007) sobre la opinión de la población hacia el mundo empresarial, los porcentajes de animosidad hacia los dirigentes de las grandes empresas por parte de la ciudadanía haya alcanzado también niveles sin precedentes. Esta animosidad aparece también hacia la Globalización y, como veremos en la próxima sección, hacia la Unión Europea.



[3] Ver «Executives in Europe seek pay à la US»; en *Internacional Herald Tribune*, 16 de junio de 2007.

## 8. ¿Cómo afecta esta situación a la Unión Europea?

Uno de los hechos más llamativos hoy en la escena europea es la escasa visibilidad que este declive de la situación social de Europa está teniendo en los círculos mediatos y políticos del *establishment* europeo; escasa importancia que contrasta con la elevada relevancia que le dan las clases populares. Encuesta tras encuesta señala que los temas que reflejan el declive de la situación social de la UE-15 (elevado desempleo, descenso de salarios, deterioro de la calidad en los puestos de trabajo, aumento de la inseguridad social y reducción de los beneficios sociales) ocupan la primera línea de atención de las clases trabajadoras y clases medias de los países miembros de la UE. Y sin embargo, hoy no centran el debate político o mediático de la Unión Europea. Éste se centra, por el contrario, en la construcción de las Instituciones Europeas, debate que es importante pero que en el sentir popular no se relaciona con la solución de aquel deterioro. Antes al contrario, la asociación entre el deterioro de la situación social de la Unión Europea y el desarrollo de sus instituciones es más bien en el sentido contrario. Grandes sectores de la población atribuyen el deterioro social al desarrollo de las Instituciones Europeas y de sus políticas públicas. De ahí el gran miedo que las instituciones del *establishment* europeo tienen a poner estas reformas a referendo. El gran déficit democrático está sirviendo a tal *establishment* para desarrollar políticas que no gozan del apoyo popular. Pero veamos de dónde deriva la percepción de que el deterioro de la Europa Social es consecuencia del desarrollo de las políticas europeas que se están desarrollando a nivel continental, punto a discutir en el próximo apartado.

## 9. ¿Tiene la manera cómo se está constituyendo la Unión Europea algo que ver con el declive de la Europa Social?



La explicación dominante en el mundo empresarial y financiero europeo de las causas del limitado crecimiento económico y del elevado desempleo es que éstos se deben a una excesiva rigidez de los mercados laborales, a una excesiva generosidad de los beneficios sociales y a un excesivo gasto público. Esta explicación, bien en su totalidad, bien componentes de ella, ha sido también aceptada por equipos económicos de algunos partidos socialistas y socialdemócratas representados en el Parlamento Europeo. Citas que corroboran tal afirmación son múltiples, siendo la más recientes las declaraciones del Sr. Solbes (por muchos años, el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Comisión Europea, y actual Ministro de Economía y Hacienda del Gobierno socialista español presidido por el Sr. Zapatero), que en una reciente entrevista a *El País* (2 de julio de 2007) afirmó que «el logro del cual estoy más orgulloso es el de no haber aumentado el gasto público en España»; y ello en el país, España, que tiene un gasto público menor en la UE, después de Irlanda (España 38% del PIB; UE-15 47,4%; Suecia 56%).

Tal reducción del gasto público es en la práctica un mandato del Pacto de Estabilidad, pues su desarrollo exige un equilibrio presupuestario (dentro de un contexto de bajada de impuestos). Tal reducción del gasto público (incluyendo del gasto público social), junto con la

desregulación de las mercados de trabajo y reducción de los beneficios sociales, debilita enormemente a las clases trabajadoras, a la vez que da gran poder al mundo empresarial, lo cual se traduce en el aumento tan notable de las rentas del capital a costa de las rentas de trabajo. Y el mejor guardián de esta situación es el Banco Central Europeo, cuyo mandato incluye primordialmente el control de la inflación y no (como lo hace su homólogo estadounidense, *The Federal Reserve Board*) el estímulo del crecimiento económico. Este mandato de reducir la inflación como objetivo principal aparece claramente en el Tratado de Maastrich (Art 105.1 EC). Y aun cuando tal Tratado habla también de «apoyar las políticas económicas de la Comunidad conducentes a un elevado nivel de empleo y de protección social» (Art 105.1 y 105.2 EC), tal objetivo aparece como secundario al primero, es decir, al control de los precios; prioridad que es facilitada por la total independencia del Banco Central Europeo de las autoridades políticas de la Unión Europea. Esto significa que la máxima autoridad monetaria de la Unión Europea, el BCE, sigue unas políticas monetarias que afectan negativamente el crecimiento económico y la creación de empleo. Es interesante subrayar que los criterios de convergencia que se desarrollaron en el Tratado de Maastrich y que quedan plasmados en el Pacto de Estabilidad, responden primordialmente a criterios políticos y no tanto a la evidencia científica que le sustente. Por ejemplo: la necesidad de reducir el déficit público a un porcentaje del PIB por debajo del 3% se ha justificado por la necesidad de reducir la deuda pública (por debajo del 60%), a fin de evitar el crecimiento de la inflación. Pero los propios datos publicados por la Comisión Europea muestran una falta de relación entre deuda pública e inflación.

Otro argumento que se ha aducido a favor de aquel criterio de austeridad de gasto público ha sido el de asumir que un aumento de la deuda pública en un país aumenta la demanda de dinero en el Mercado Europeo de Capitales, aumentando los intereses del capital a nivel de toda Europa, incluyendo en los países cuyo déficit público está por debajo del 3% del PIB. Ahora bien, este supuesto no considera que hoy los mercados financieros son internacionales y no sólo europeos, y que las posibilidades de que la deuda pública se pague con capital europeo han disminuido considerablemente.



Pero, además de ser un criterio de austeridad de gasto público que no se ajusta a criterios científicos, el Pacto de Estabilidad es arbitrario, sin ser sensible a las distintas formas de gasto público. No es lo mismo, por ejemplo, el gasto público en inversiones que el gasto público corriente. Tener un déficit que permita la inversión en infraestructuras, en educación, en vivienda y en otros bienes públicos es una inversión para el futuro, y por lo tanto es un gasto amortizable por varias generaciones. De ahí que poner todo el gasto público en la misma categoría, sin discriminar la naturaleza de tal gasto público, es un gran error que perjudica no sólo el bienestar social de la población sino también la eficiencia económica de los países miembros de la UE-15. Un indicador más del error de tales políticas es que aquellos países de la UE-15 que no están en la Euro Zona -Suecia, Dinamarca y Gran Bretaña- han tenido un crecimiento económico mayor durante la década de los años noventa que la mayoría de países de la Euro Zona.

Tal falta de sensibilidad hacia los indicadores utilizados por el criterio de convergencia monetaria aparece también en el mandato del BCE de definir los intereses bancarios para toda la Euro Zona, insensible a las diferencias muy notables existentes en el nivel de los precios entre los países de la misma. Cuando el BCE define, por ejemplo, los intereses de la Euro Zona en un 4%, esta cifra aplica a todos los países, tanto a Alemania cuya inflación es un 1%, como a Italia, cuya inflación es un 2,5%. Esto quiere decir que el precio para el consumidor alemán que necesita un crédito (sea este un empresario o un ciudadano normal y corriente), es mucho mayor (4 – 1 = 3) en Alemania que en Italia (4 – 2,5 = 1,5). De ahí que, cuanto más exitoso es un país en controlar su inflación, más difícil le es el estimular el crecimiento económico mediante el aumento de la demanda interna en el país. Esto es parte del problema que han tenido Alemania y Francia, países que han tenido una inflación muy baja y un crecimiento económico muy bajo.

Todos estos hechos explican que la percepción ampliamente extendida entre sectores de la clase trabajadora y otros componentes de las clases populares, de que su deterioro del bienestar social está relacionado con la manera cómo se está construyendo la UE-15, es una percepción lógica, razonable y coherente, y que no puede desmerecerse percibiéndose como resultado de una ignorancia, incultura, localismo y provincianismo, todos ellos descalificativos que se han utilizado por parte de los *establishments* europeos para ridiculizar la creciente oposición a tal proyecto político.

## 10. La protesta popular



Es lógico, por lo tanto, que elevados porcentajes de las clases populares, y muy en particular de las clases trabajadoras, sumergidas en una gran inseguridad, sientan desapego, cuando no hostilidad, hacia la manera cómo se está construyendo la Unión Europea, construcción que se está haciendo a su costa. No es de extrañar, pues, que sectores de la clase trabajadora que votaba a las izquierdas, estén hoy votando a las derechas y ultraderechas por su postura anti Unión Europea. Si la mitad del voto trabajador que había votado a Le Pen en la primera vuelta de las elecciones francesas hubiera votado a Ségolène Royal en la segunda vuelta, ésta sería hoy presidenta de Francia. Es esta crisis de la Europa Social, la que está detrás de la crisis de la UE y de la crisis de las izquierdas, la que ha tenido un gran protagonismo en su construcción. Es más, la expansión de la UE hacia los países del Este de Europa y el apoyo a la entrada de Turquía a la UE, con un elevado número de trabajadores de muy bajo salario, es percibido por grandes sectores de las clases trabajadoras como una amenaza a su seguridad.

Este rechazo quedó reflejado en el voto negativo a la Constitución Europea en el referendo francés y holandés. El 79% de los trabajadores de la manufactura, el 67% de los trabajadores de servicios y el 98% de los sindicalistas votaron en contra de la Constitución Europea en Francia;

el 68% de los trabajadores de servicios votaron en contra de la Constitución en Holanda; y el 68% de los trabajadores en Luxemburgo también votaron en contra. Y en aquellos países donde no se habían realizado referendos, las encuestas señalaron también un rechazo hacia la Constitución por parte de las mayorías de las clases trabajadoras: el 68% de los trabajadores manuales y el 57% de los trabajadores de servicios en Alemania; el 72% de los trabajadores en Dinamarca; y el 74% de los trabajadores manuales y el 54% de los trabajadores de servicios en Suecia, hubieran votado en contra de la Constitución en caso de que hubiera habido referendos en sus países. Es interesante señalar que este rechazo hacia la Constitución era también un rechazo hacia el *establishment* europeo, es decir, hacia los círculos mediáticos, políticos, empresariales y financieros que dominan la cultura política, mediática y empresarial de la Unión Europea, y que estaba unánime y activamente en apoyo de la aprobación de tal Constitución. El distanciamiento entre tales *establishments* y grandes sectores de las clases populares era y continúa siendo muy elevado. Ni que decir tiene que han sido los partidos de izquierdas, principalmente de sensibilidad socialdemócrata, los que han sido más afectados por este rechazo hacia la Unión Europea, pues han sido sus bases electorales las que han expresado un mayor rechazo hacia tal proyecto político-administrativo. La derrota del Partido Socialdemócrata Alemán en las últimas elecciones legislativas, y el gran bajón del número de militantes del Partido Socialdemócrata (que ha pasado de tener 400.000 miembros en 1997 a 280.000 en 2006), son reflejo de ello.

## 11. El caso alemán como representativo de lo que está ocurriendo en la UE

La notable disminución del crecimiento económico alemán (motor del crecimiento europeo) durante el período 1985-2004, pasando de un crecimiento anual del 2,8% a principios del período 1985-1994, a un 1,3% en el período 1995-2004; y el notable aumento del paro durante el mismo período (pasó de ser un 6.1% en el período 1985-1994 a un 8,3% en el período 1995-2005), se interpretaron como consecuencia de las rigideces del mercado de trabajo (que no permitían responder a las necesidades de mayor competitividad requeridas en la creciente integración europea y Globalización económica), y a la excesiva protección social y gasto público que, según las tesis liberales dominantes en el *establishment* alemán y europeo, estaban frenando el crecimiento económico. De ahí, las propuestas del Gobierno Schröder (Agenda 2010), incorporadas por el Gobierno Merkel, que han consistido en desregular los mercados de trabajo y reducir los beneficios del Estado de Bienestar alemán. Estas tesis, para ser ciertas, tendrían que haber mostrado que el estancamiento económico y el aumento del paro estaban relacionados con una mayor regulación de los mercados de trabajo y un aumento del gasto público. En realidad, durante el período 1985-1994 ya se tomaron medidas que desregularon el mercado de trabajo y redujeron los beneficios sociales. Y a pesar de ello, el crecimiento económico continuó descendiendo, y el paro continuó aumentando durante el período 1995-2004. La respuesta liberal fue que no se desregulaba bastante el mercado de trabajo y que no se reducía suficientemente el gasto público, requiriéndose medidas más radicales, como las que por fin se apuntaron con la Agenda 2010.

La economía alemana, sin embargo, no padecía de falta de competitividad. En realidad, las exportaciones crecieron más rápidamente en el período 1995-2004 (0,5% promedio anual) que en el período anterior 1985-1995 (0,2%). La economía alemana continuaba siendo competitiva a nivel internacional. El problema de falta de crecimiento económico se basaba en la escasa demanda interna, es decir, que la población alemana consumía menos en el período 1995-2004 que en el período anterior 1985-1994. El consumo doméstico en el período 1995-2004 había crecido sólo un 0,8% anual, mucho menos que en el período 1985-1994, 2,6%. Este descenso del consumo se debía, en gran parte, a la reducción del gasto público (que pasó de crecer un 3,5% al año durante el período 1985-1994 a sólo un 0,7% en el período 1995-2004) y de la inversión pública (que pasó de crecer un 2,7% en el período 1985-1995 a un 2% en el período 1995-2004), como medidas exigidas con el Pacto de Estabilidad. Contribuyendo a esta disminución del consumo doméstico fue la política monetaria del Banco Central Europeo que, con sus intereses altos, priorizó el control de la inflación (Alemania tiene la inflación más baja de la UE) al estimulo del crecimiento económico. Y otro factor que también contribuyó a este descenso del consumo interno fue la disminución de los salarios, que pasaron de crecer un 4,6% en el período 1985-1994 a un 1,3% en el período 1995-2004. Éstas, pues, fueron las causas del bajo crecimiento económico y del elevado paro, causas estimuladas, cuando no mandadas, por la Comisión Europea y el *establishment* europeo.

## 12. La integración de España en la Unión Europea y su impacto social



He realizado el análisis detallado del impacto de la integración de la Unión Europea en la realidad social de España en otros trabajos[4]. No es mi intención en estas breves notas ni siquiera resumir tales análisis. Sí que es importante señalar, sin embargo, que mientras que mucho se ha escrito sobre las grandes y múltiples ventajas que ha supuesto para España y para sus clases populares su integración en la Unión Europea, muy poco se ha analizado y descrito (excepto en los volúmenes referidos en este apartado) sobre los costes de tal integración, que los ha habido y que han absorbido las clases populares de España.

En un análisis de la evolución económica de España y el impacto de su integración en la Unión Europea, Joaquín ESTEFANÍA define tal integración como un éxito desde todos los puntos de vista, mostrando la evolución de los indicadores económicos que confirman tal diagnóstico.[5] Subraya también el enorme apoyo que ha significado para España los Fondos de Cohesión, con una inversión de 118.000 millones de euros en infraestructuras; una cifra que ESTEFANÍA señala tres veces superior a la que supuso el Plan Marshall para todos los estados beneficiados tras la Segunda Guerra Mundial. Quisiera subrayar mi acuerdo con la mayoría de las celebraciones

[4] Véanse, por ejemplo, los volúmenes I (2005) y II (2007) de *La Situación Social de España* (Biblioteca Nueva, colección dirigida por Vicenç Navarro), donde se analiza detalladamente la evolución del Estado de Bienestar en España y en sus Comunidades Autónomas durante los últimos 30 años.

[5] En su libro *La larga marcha. Medio siglo de Política (Económica). Entre la Historia y la Memoria*. Ediciones Península, 2007.

de la incorporación de España a la UE-15. Pero creo que en estos análisis no se ha dado suficiente atención a los costes que ha supuesto la manera cómo la integración de España a la Unión Europea ha tomado lugar. La falta de atención a estos costes lleva a una incomprensión de los posibles rechazos que puedan aparecer por parte de sectores de las clases populares hacia tal proyecto. En realidad, la elevada abstención en las elecciones al Parlamento Europeo y la baja participación en el referendo de la Constitución traducen una situación de indiferencia por parte de grandes sectores de las clases populares (que son las que más se abstienen) hacia la Unión Europea.

Veamos, pues, algunos de estos costes. España heredó de la dictadura liderada por el General Franco un enorme retraso social, reflejado, entre otros indicadores, por un muy bajo gasto público (incluyendo un bajísimo gasto público social), con mucho el más bajo de Europa junto con Grecia y Portugal (que padecieron regímenes totalitarios o autoritarios conservadores semejantes). En el año 1982, el partido socialista PSOE fue elegido por una amplia mayoría con un programa electoral de claro corte keynesiano, de tipo expansivo, semejante en este aspecto al programa de los socialistas franceses que el Presidente Miterrand desarrolló una vez elegido por el electorado francés para presidir el gobierno. El cambio de las políticas económicas y sociales de aquel gobierno influyó en gran manera las políticas económicas del nuevo gobierno socialista español, tal como ha escrito recientemente Joaquín ESTEFANÍA en el libro citado. Según este autor, el gobierno PSOE «tiró a la basura el programa económico electoral, basado en las teorías keynesianas de expansión de la demanda». Bajo la influencia del Equipo de Estudios del Banco de España y de sus gobernadores Mariano Rubio y Luis Ángel Rojo, el gobierno PSOE inició una serie de medidas tendentes a reducir el crecimiento salarial, mantener una austeridad de gasto público, incluyendo gasto público social, y aumentar los intereses bancarios; todas ellas políticas antiinflacionistas, inspiradas en parte en las políticas del director del *Federal Reserve Board* del gobierno de EEUU, el Sr. Paul Volcker, que crearon una recesión mundial. Tales medidas, junto con la reconversión industrial y la propuesta del Plan de Empleo Juvenil, que ofrecía salarios menores para los jóvenes, condujo a una protesta sindical que concluyó en la huelga general del 14 de diciembre de 1988, y que tuvo un gran impacto en las políticas públicas del gobierno PSOE, aumentando muy significativamente el gasto público (incluyendo el gasto público social) durante el período 1989-1993; aumento del gasto que se financió predominantemente a base de un aumento del déficit del Estado y consiguiente aumento de la deuda pública. La huelga de 1988, definida por sus convocantes como «paro general», no era contra el gobierno socialista, sino en contra de sus políticas económicas y laborales. El gobierno permitió también un mayor crecimiento salarial, que se había iniciado ya en 1987 y en 1988.

El aumento del gasto público social en el período 1988-1993 permitió reducir el enorme déficit de gasto público social que España tenía con los países de la Comunidad Europea. Tal aumento del gasto público permitió reformas sustanciales como la universalización de la sanidad pública en España. Pero, a pesar de estos incrementos, el Estado de Bienestar español continuaba claramente subfinanaciado. Es más, tales políticas expansivas se interrumpieron cuando

se tomaron las decisiones de desarrollar las políticas públicas exigidas por el Tratado de Maastrich, tales como la reducción del déficit público y de la deuda pública. Para dirigir este proceso, el Presidente del Gobierno nombró en julio de 1993 Ministro de Economía a Pedro Solbes, tercer y último Ministro de este gobierno socialista. Solbes, con el apoyo activo de CiU, liderado por Jordi Pujol, inició un proceso de grandes recortes de gasto público (incluyendo el gasto público social), de manera tal que España fue el único país de la Unión Europea que vio decrecer su gasto público social *per cápita*, lo cual ocurrió en el período 1993-1995. La Tabla 2 y los Gráficos 5 y 6 muestran cómo el gasto público social por habitante y como porcentaje del PIB en España descendió del 1993 al 1995. Tal descenso ocurrió en prácticamente todos los capítulos de la protección social, tales como sanidad, servicios de ayuda a las personas discapacitadas, transferencias públicas a los ancianos, pensiones, vivienda social y prevención de la exclusión social. En realidad, España fue el único país que vio reducir su Estado de Bienestar no sólo en términos porcentuales, sino también en términos absolutos; descenso que afectó la calidad de los servicios públicos y contribuyó a la derrota electoral del partido socialista del 1996, cuando ganó el partido conservador-liberal, el PP.

Aunque el dirigente del PP, el Sr. José María Aznar, había escrito en su día que «el Estado de Bienestar es incompatible con la sociedad actual», el nuevo Ministro de Economía, el Sr. Rodrigo Rato, siguió las líneas presupuestarias desarrolladas en el último gobierno del PSOE, cuando el descenso del gasto público social por habitante había dejado de serlo en términos absolutos. Tal gasto dejó de descender en términos absolutos y empezó a aumentar muy lentamente, mucho más lentamente que el promedio de la UE-15, con lo que el déficit del gasto público social por habitante entre España y el promedio de la EU-15 continuó aumentando (ver Gráficos 6 y 7). Es importante señalar que, tal como indiqué en el Apartado 4 (sobre «Protección

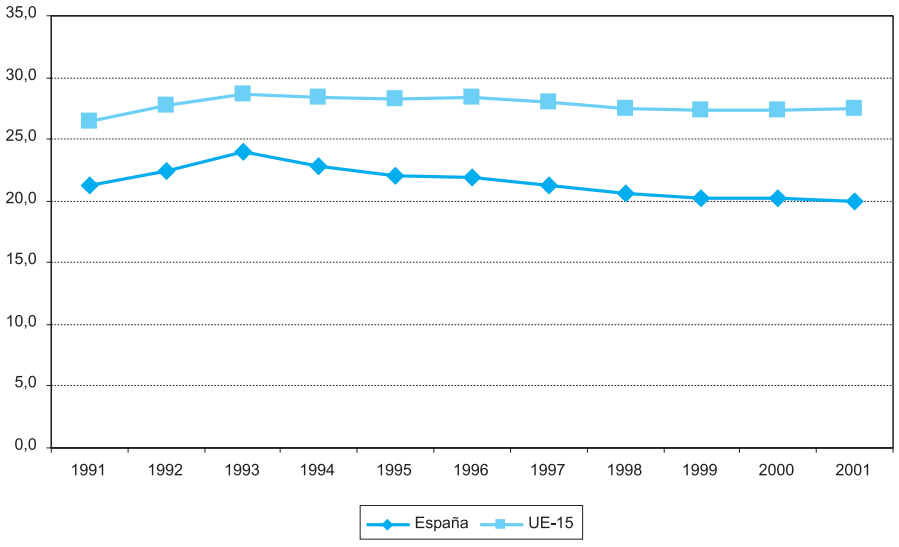


**Tabla 2. Gasto en protección social por habitante, en unidades de poder de compra. 1991-2001**

| País / Año | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| España | 2.623,5 | 2.802,1 | 3.024,5 | 2.939,1 | 3.004,6 | 3.167,2 | 3.245,0 | 3.268,6 | 3.488,8 | 3.701,9 | 3.866,6 |
| UE-15 | 4.141,9 | 4.504,6 | 4.672,5 | 4.839,7 | 4.985,4 | 5.254,2 | 5.436,5 | 5.589,3 | 5.840,4 | 6.175,2 | 6.404,9 |
| Bélgica | 4.527,4 | 4.924,1 | 5.394,8 | 5.534,7 | 5.554,9 | 5.860,9 | 6.004,9 | 6.160,9 | 6.162,1 | 6.469,2 | 6.887,8 |
| Dinamarca | 5.116,5 | 5.288,4 | 5.828,9 | 6.461,8 | 6.654,3 | 6.969,9 | 7.029,4 | 7.187,2 | 7.523,7 | 7.671,5 | 7.805,1 |
| Alemania | 4.480,2 | 5.007,4 | 5.127,9 | 5.421,6 | 5.727,8 | 6.092,6 | 6.313,0 | 6.453,4 | 6.845,9 | 7.267,9 | 7.328,6 |
| Grecia | 1.928,9 | 2.021,1 | 2.162,8 | 2.289,3 | 2.437,9 | 2.651,9 | 2.799,8 | 3.088,9 | 3.468,8 | 3.776,0 | 3.971,0 |
| Francia | 4.955,6 | 5.217,7 | 5.379,9 | 5.472,3 | 5.660,9 | 5.837,5 | 5.961,4 | 6.154,2 | 6.449,3 | 6.876,1 | 7.265,7 |
| Irlanda | 2.281,9 | 2.554,4 | 2.657,1 | 2.839,3 | 3.014,4 | 2.979,5 | 3.234,1 | 3.217,9 | 3.385,9 | 3.564,3 | 3.875,2 |
| Italia | 4.221,2 | 4.533,9 | 4.443,1 | 4.604,4 | 4.576,3 | 4.848,5 | 5.102,4 | 5.300,7 | 5.607,8 | 5.891,4 | 6.186,5 |
| Luxemburgo | 6.188,6 | 6.542,0 | 7.213,7 | 7.442,3 | 7.897,6 | 8.288,4 | 8.494,6 | 8.689,7 | 9.642,9 | 10.107,0 | 10.559,0 |
| Holanda | 5.144,1 | 5.418,5 | 5.579,6 | 5.735,5 | 5.974,2 | 6.079,2 | 6.432,5 | 6.671,2 | 6.825,9 | 6.904,9 | 7.391,8 |
| Austria | 4.719,9 | 5.006,4 | 5.390,5 | 5.770,6 | 5.896,6 | 6.246,8 | 6.291,6 | 6.423,6 | 6.944,7 | 7.434,1 | 7.464,2 |
| Portugal | 1.671,3 | 1.874,0 | 2.206,9 | 2.394,3 | 2.585,4 | 2.604,7 | 2.891,3 | 3.064,0 | 3.289,4 | 3.368,8 | 3.644,2 |
| Finlandia | 4.076,7 | 4.336,3 | 4.675,3 | 4.761,7 | 4.934,3 | 5.134,3 | 5.114,6 | 5.072,1 | 5.209,0 | 5.385,0 | 5.621,7 |
| Suecia | 5.262,9 | 5.597,0 | 6.097,9 | 6.150,1 | 6.153,4 | 6.294,5 | 6.440,0 | 6.527,8 | 6.739,2 | 7.030,8 | 7.064,6 |
| Reino Unido | 3.790,0 | 4.312,4 | 4.511,4 | 4.634,2 | 4.629,2 | 5.019,5 | 5.277,6 | 5.441,6 | 5.464,5 | 5.934,7 | 6.180,7 |

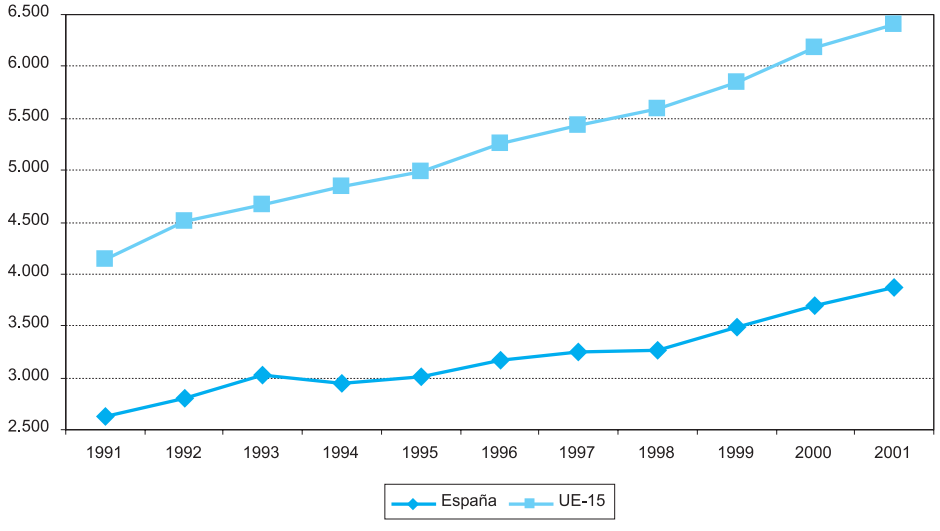
Fuentes: Datos 1991-2000: Eurostat (2003): *European Social Statistics. Social Protection. Expenditure and Receipts. Data 1991-2000*. Datos 2001: EUROSTAT: «NewCronos Database», de NAVARRO, V., dir. (2005): *La situación social en España, I*. Biblioteca Nueva.

**Gráfico 5.**
**Gasto en protección social como porcentaje del PIB, España y promedio de la UE-15. 1991-2001**



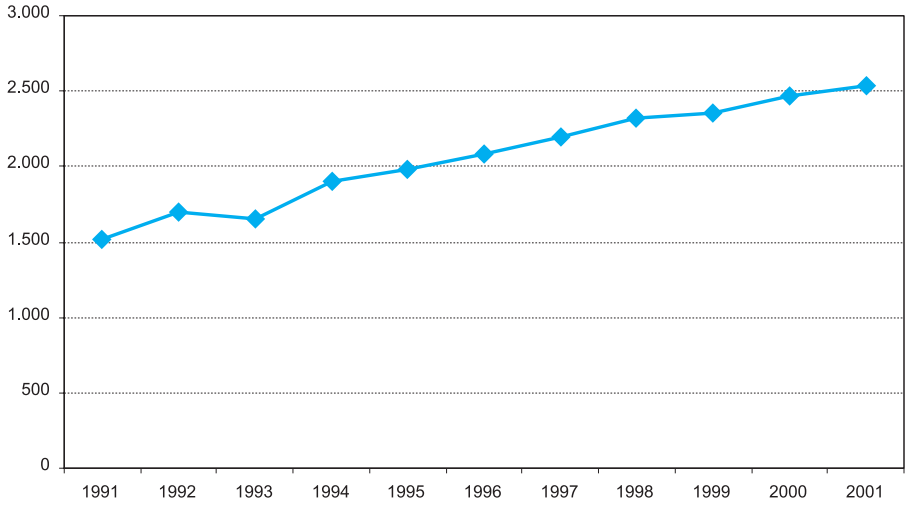

Fuente: Navarro, dir. (2005).

**Gráfico 6. Gasto en protección social por habitante, España y promedio de la UE-15, en unidades de poder de compra. 1991-2001**



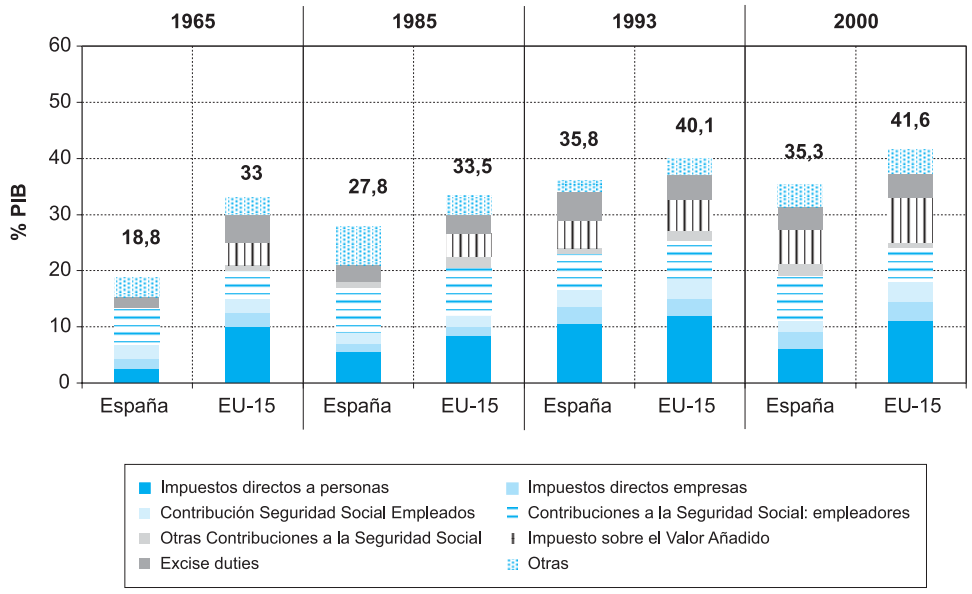

Fuente: Navarro, dir. (2005).

**Gráfico 7. Déficit del gasto en protección social por habitante entre España y el promedio de la UE-15, en unidades de poder de compra. 1991-2001**




Fuente: Navarro, dir. (2005).

**Gráfico 8.**
**La evolución de los impuestos en España y en la UE-15 (1965-2000) por tipo de impuestos**



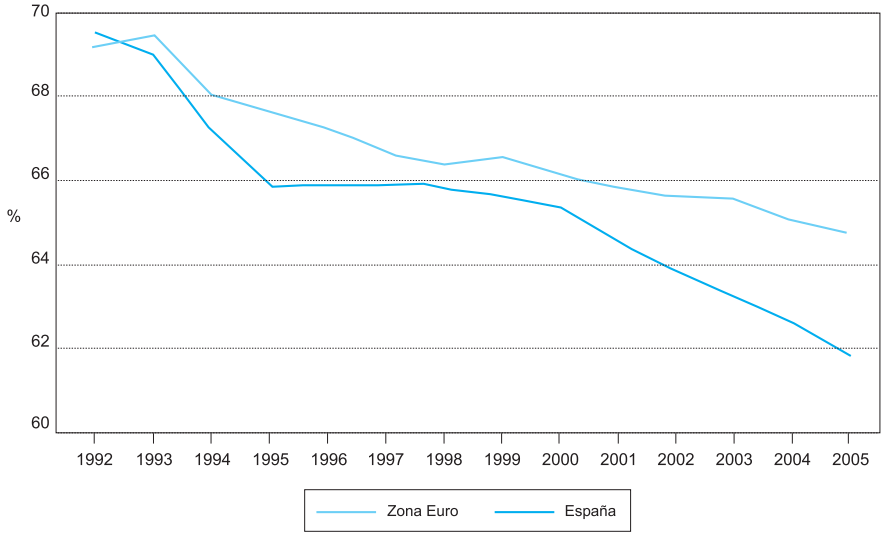

Fuente: OECD; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y HERNÁNDEZ, J. P. (2007): «Tax Reform in Perspective: The Role of the Public Sector in Spain along the Process of European Integration»; en *Fiscal Reform in Spain*.

social en la UE-15»), tal crecimiento del gasto público social por habitante en la UE-15 había descendido durante el período 1990-2004. Así y todo, el déficit de gasto público social de España con la UE-15 creció considerablemente, consecuencia de que el crecimiento de tal gasto en España fue incluso menor que en el promedio de la UE-15.

Este lento crecimiento del gasto público social en aquel período era resultado de las decisiones políticas, que priorizaron la eliminación del déficit de los presupuestos del Estado (hasta alcanzar incluso un superávit) a costa de incrementar el déficit social de España. Esta realidad ha tenido muy escasa visibilidad mediática y política en el país, aun cuando ha afectado muy negativamente la calidad de los servicios públicos, utilizados en su gran mayoría por las clases populares. Merece también señalarse que, tal como muestra el Gráfico 8, la carga fiscal que había aumentado considerablemente en España durante el periodo que va de 1985 (27,8% del PIB) a 1993 (35,8% del PIB), descendió a partir de aquel año, bajando a un 35,3% del PIB en el año 2000. El promedio de los países de la UE subió durante todo el período, pasando de un 33,5% del PIB en 1985 a un 40,1% del PIB en 1993, y a un 41,6% del PIB en el año 2000. Y, lo que es igualmente preocupante (desde el punto de vista de la progresividad fiscal), es que durante tal período 1992-2001, y tal como muestra tal gráfico, descendieron los impuestos directos (los más progresivos) y subieron los indirectos (los más regresivos), de manera tal que la progresividad de la carga fiscal disminuyó considerablemente. En el año 2001 los impuestos directos progresivos representaban ya sólo el 34% de todos los ingresos del Estado, siendo un porcentaje prácticamente igual al de los impuestos regresivos (32,9%).

Esta reducción del gasto público social y aumento de la regresividad fiscal, muy acentuadas en España, ha ido acompañada de una reducción de los salarios en la renta nacional, un descenso más acentuado que en el promedio de la UE-15 (ver Gráfico 9). Tal reducción ha ido acompañada, como en el resto de la UE-15, con un incremento muy notable de los beneficios empresariales. Así, entre 1999 y 2005, las empresas españolas han visto aumentar sus beneficios netos un 73%, más del doble que la media de la UE-15 (un 33,2%); mientras que los costes laborales en España han aumento durante este mismo período un 3,7%, mucho menos que en la UE-15 (18,2%). En realidad, las empresas que han tenido mayores beneficios, como son las empresas de la construcción, se caracterizan por tener salarios bajos. El análisis comparativo de la industria de la construcción en la UE muestra que los salarios en este sector son mas bajos (en términos relativos al salario medio) en España que en el promedio de la UE-15, y en cambio los beneficios son más altos que en el promedio de la UE-15. Según el *Boletín Económico del Banco de España*, 14 de cada 100 empleados trabaja en la construcción, y 6 de cada 10 euros es invertido en la construcción. Este sector, motor del crecimiento económico español, se caracteriza por salarios muy bajos y por una gran concentración de trabajadores inmigrantes. La elevada oferta de personas, facilitada por la gran entrada de inmigrantes en un mercado de trabajo muy poco regulado, explica que los salarios sean bajos y que la productividad sea baja. Por otra parte, este descenso de los salarios en la renta nacional ocurre a pesar de que el porcentaje de la población activa ha crecido notablemente en España; lo cual es un indicador

**Gráfico 9.**
**Participación de las rentas de trabajo en la renta nacional de la Zona Euro y España, 1992-2005**




Fuente: *Annual Macroeconomic Database* (AMECO). Comisión Europea.

más de que los salarios están bajando, y no sólo porque la mayoría de puestos de trabajo nuevos conlleven salarios bajos, sino porque el número de puestos de trabajo bien remunerados ha descendido y el crecimiento de estos salarios ha también disminuido, situación que se da también en la UE, pero que es incluso más acentuado en España.



## 13. ¿Qué debiera hacerse?

En primer lugar, cambiar el Consenso de Bruselas, que es la aplicación a Europa del Consenso de Washington. En otro lugar he elaborado propuestas de cambio[6], pero permítanme que resuma acá estas propuestas.

1. Flexibilizar el Pacto de Estabilidad, con redefinición de sus reglas internas para facilitar el crecimiento económico. Hoy, tal como se está aplicando, el Pacto de Estabilidad es una de las causas de escaso crecimiento económico.

2. Bajar los intereses del Banco Central Europeo (BCE), cambiando su mandato para incluir el estímulo del crecimiento económico como objetivo del BCE, tal como hace el *Federal Reserve Board* de EEUU.

[6] Ver NAVARRO, V. (2006): «¿La Europa social?»; ponencia presentada a las Jornadas *El rumbo de Europa. V Encuentro de Salamanca,* organizado por la Fundación Sistema (junio de 2006).

3. Hacer perder al BCE la autonomía que tiene, haciéndole depender del Parlamento Europeo, tal como el *Federal Reserve Board* tiene que dar cuentas al Congreso de EEUU. Es más, sus actas debieran ser públicas, como son las actas del *Federal Reserve Board.*

4. Incrementar el presupuesto del Gobierno europeo para facilitar el estímulo del crecimiento económico y su impacto redistribuidor, tal como hace el Gobierno federal de EEUU, cuyo presupuesto representa el 19% del PIB estadounidense. El Gobierno europeo controla sólo el 1,1% del PIB europeo. En realidad, tanto el Tratado de París (1951) como el de Roma (1957) habían ya hablado de un presupuesto europeo equivalente a un 7% del PIB europeo, que actuara como estimulante del crecimiento económico a nivel continental y facilitara la nivelación de recursos entre las distintas regiones europeas.

5. Coordinar las políticas económicas y fiscales, recuperando el reconocimiento del gasto público como generador del crecimiento económico, en lugar de estimular éste a base de reducción de impuestos. La reducción e impuestos es, además de regresiva, de menor impacto estimulante que el gasto público.

6. Desarrollar políticas de pleno empleo a nivel europeo, tal como ya habían sugerido el Tratado de París de 1951 y el de Roma de 1957, los cuales sugirieron varias medidas tales como establecer una Agencia Central Europea responsable de desarrollar programas de seguridad, empleo, formación e higiene laboral para consolidar, estimular y desarrollar políticas de pleno empleo a nivel europeo. Otra propuesta fue que tal Agencia sancionara empresas que utilizaran trabajadores mal pagados a fin de incrementar su competitividad.



7. Desarrollar una legislación que facilite el desarrollo de convenios colectivos a nivel europeo, posibilidad inexistente hoy en la UE. La inexistencia de esta legislación debilita enormemente a los sindicatos y da fuerza al mundo empresarial. No puede haber una Europa social sin un pacto social capital-trabajo a nivel europeo con una regulación europea de las relaciones laborales, incluyendo la regulación y el establecimiento de convenios colectivos a nivel europeo.

8. Desarrollar unos derechos sociales y laborales, que deben considerarse como condición de pertenencia a la UE. En este aspecto, la Carta de Derechos Humanos es un paso positivo pero muy insuficiente. La lista de tales derechos es muy limitada, y debiera incluir derechos hoy no incluidos en tal Carta (tal como el derecho de acceso a los servicios sanitarios en caso de necesidad).

## 14. Cambios en las políticas económicas y fiscales en España para poder corregir el déficit social de España

Estas medidas a nivel europeo debieran ir acompañadas por políticas públicas realizadas por el Gobierno español, políticas que incluso debieran realizarse independientemente de que se realizaran las propuestas a nivel europeo. Estas medidas debieran incluir:

1. Un aumento muy notable del gasto público, que permitiera eliminar el enorme déficit de infraestructuras, capital humano y capital social existente en España. Este gran déficit es una de las mayores causas de la baja productividad y competitividad en España. No es suficiente aumentar el gasto público en Educación y en Investigación y Desarrollo. Responder a los retos de la integración europea y Globalización económica requieren un Estado fuerte y una inversión pública fuerte que permita al país responder a aquellos retos. Los países más competitivos en la UE son los países escandinavos (altamente globalizados), que tienen un elevado gasto público. La necesaria flexilibidad laboral requiere una elevada seguridad social que le permita a la fuerza laboral adaptarse a tales retos. El Estado de Bienestar, y no sólo la educación, son una inversión social y económica. En la última *Encuesta de Competitividad y Desempeño Económico*, el Profesor PANIC, de la Cambridge University, muestra cómo en Europa los países más competitivos y eficientes económicamente son aquéllos que, a través de un elevado gasto público, ofrecen seguridad laboral y protección social a la población, facilitando la flexibilidad necesaria para responder a los retos de la integración europea y la Globalización[7]. Tal estudio muestra como países con gastos públicos bajos (como es el caso español) tienen mercados de trabajo con elevada temporalidad, con salarios bajos y escasa competitividad y productividad, mientras que aquéllos que, como los países nórdicos de tradición socialdemócrata, tienen un gasto público elevado, tienen salarios elevados, alta productividad y gran competitividad. En realidad, la evidencia acumulada en este sentido es muy extensa.

2. Una mayor regulación de los mercados laborales, no permitiendo la aparición de sectores de salarios bajos. La baja productividad se debe a la escasa inversión empresarial, consecuencia de una excesiva oferta de trabajadores que aceptan salarios bajos.

3. Facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo, mediante el desarrollo de unas infraestructuras de servicios públicos (tales como escuelas de infancia y servicios de dependencia), que permitan compaginar el trabajo con las responsabilidades familiares.

4. Facilitar la integración del inmigrante y desincentivar la inmigración.

[7] Publicada en el *Cambridge Journal of Economics* (2007; XXI, 1).

5. Eliminar las reformas fiscales regresivas introducidas por el PP y realizar una reforma fiscal progresiva que distribuya mas equitativamente las responsabilidades fiscales por clase social.

6. Eliminar el fraude fiscal, que alcanza el 20% del PIB.

Soy consciente de que tales recomendaciones se verán como utopías en el clima liberal que existe hoy en Europa (y en España). Ahora bien, este dominio liberal pasará. Hoy las protestas en Europa están creciendo, y un número creciente de voces están cuestionando no Europa sino la manera como ésta se está construyendo. Creo que las fuerzas progresistas deben desarrollar planes de ruta para cambiar tal situación. Espero que este artículo haya contribuido a ello.

MEDITERRANEO ECONOMICO

## Números publicados:

1. PROCESOS MIGRATORIOS. ECONOMÍA Y PERSONAS.
   Coordinador: *Manuel Pimentel Siles*. ISBN: 84-95531-08-9
2. LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN SIGLO XXI.
   Coordinador: *José Mª García Álvarez-Coque*. ISBN: 84-95531-10-0
3. CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO.
   Coordinador: *Horacio Capel*. ISBN: 84-95531-12-7
4. MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE.
   Coordinadora: *Cristina García-Orcoyen*. ISBN: 84-95531-14-3
5. LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO.
   Coordinador: *Joaquín Aurioles Martín*. ISBN: 84-95531-20-8
6. ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS.
   Coordinador: *Juan Fco. Juliá Igual*. ISBN: 84-95531-24-0
7. MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA.
   Coordinadores: *Jordi Nadal* y *Antonio Parejo*. ISBN: 84-95531-26-7
8. LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA.
   Coordinador: *Francisco de Oña Navarro*. ISBN: 84-95531-28-3
9. VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO.
   Coordinador: *Pedro Schwartz*. ISBN: 84-95531-31-3
10. UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.
    Coordinador: *Francisco J. Ferraro García*. ISBN: 84-95531-35-6
11. NUEVOS ENFOQUES DEL MARKETING Y LA CREACIÓN DE VALOR.
    Coordinadora: *María Jesús Yagüe Guillén*. ISBN: 978-84-95531-37-7