

# INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA 2011

## El año de la gran prueba

### *Dirección:*

Nicolás Sartorius, Alfonso Egea y Javier Ramos

### *Coordinación:*

José Luis Escario

### *Autores:*

Almeda Samaranch, Elisabet

Allegretti, Giovanni

Baldock, David

Chico Zamanillo, David

Egea de Haro, Alfonso

Escario, José Luis

García Díaz, Miguel Ángel

Guinea Llorente, Mercedes

Jerez, Ariel

Jiménez Beltrán, Domingo

Martín y Pérez de Nanclares, José

Martín, Iván

Martínez i Coma, Ferran

Méndez, Fernando

Moreno Minués, Almudena

Obiol Francés, Sandra

Palacio, Vicente

Ramos, Alfredo

Ramos, Javier

Rocha Vázquez, Manuel de la

Ruiz Carnés, Marta

Sartorius, Nicolás

Simón, Luis

Volkery, Axel

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

# ÍNDICE

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

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

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

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

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

## ÍNDICE

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

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

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

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

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

## EL ESCENARIO POLÍTICO DE LA CRISIS

*Nicolás Sartorius*

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# EL ESTADO DE LA UNIÓN. UNA VALORACIÓN COMPARATIVA

*Fernando Méndez*

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

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

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

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

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

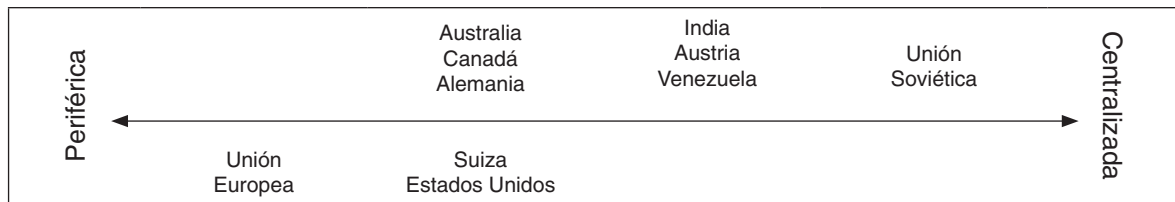
Evidentemente, muchos factores históricos ayudan a entender la variabilidad del

---

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



**GRÁFICO 1**  
CONTINUUM DE LA FEDERACIÓN (PERIFÉRICA-CENTRALIZADA)



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

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

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

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

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

## I. EL ACUERDO CONSTITUCIONAL DE LISBOA DESDE LA PERSPECTIVA FEDERAL

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

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

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



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

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

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

Pasando ahora a cuestiones de democracia y «*accountability*» (aquí entendida como responsabilidad y legitimidad política), un componente fundamental para el funcionamiento de una democracia federal es la participación ciudadana. Un momento decisivo en el caso de la UE fue la introducción de elecciones directas en 1979 a la Cámara que ahora conocemos como el Parlamento Europeo. Una consecuencia de estas elecciones fue la evolución de un sistema competitivo de partidos a nivel de la UE. No es sorprendente que el sistema de partidos de la UE también pueda compararse con los de otros sistemas federales, un ejercicio que a menudo se lleva a cabo por politólogos<sup>3</sup>. A diferencia de los sistemas de partidos más centralizados de, por ejemplo Australia o Alemania,

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

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

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

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

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

mento de democracia directa, disponible en 2012, permitirá a un millón de ciudadanos de la UE, de al menos una cuarta parte de los Estados miembros, invitar a la Comisión a que presente propuestas legislativas en el marco de sus competencias. Mientras que la democracia directa a nivel federal existe en Australia y Suiza, la iniciativa ciudadana a nivel federal (un mecanismo de democracia directa desde abajo) es mucho menos común en sistemas federales. Entre las federaciones clásicas, la iniciativa ciudadana en el ámbito federal sólo existe en Suiza. En los Estados Unidos, a pesar de sucesivas peticiones para su promulgación, la Iniciativa Nacional (como se le conoce en los Estados Unidos a la iniciativa ciudadana) siempre ha sido rechazada a nivel federal. El hecho de que la UE haya creado una iniciativa ciudadana, aunque sea una versión bastante más débil que el instrumento suizo, es en sí mismo una innovación institucional importante. Cómo se utilizará y su posible impacto institucional a largo plazo es, sin embargo, un tema difícil de anticipar. En el caso de Suiza, la iniciativa ciudadana fue empleada, rápidamente y muy efectivamente, por los opositores a una mayor centralización. Tal vez esto nos debe alertar a la importancia de hacer frente al incremento de la oposición política al proyecto de la UE y el clima creciente de escepticismo —que son sin duda los mayores desafíos que enfrenta la Unión—. En este sentido, cabe señalar que el acuerdo de Lisboa ahora ofrece una cláusula de secesión para los Estados miembros que deseen abandonar la Unión. Aunque se pueda encontrar este tipo de cláusula en algunos sistemas federales, son muy pocos los casos donde existe<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> La Constitución Federal de Etiopía tenía tal cláusula.

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

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

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

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

temas federales, como es el caso de Canadá, por ejemplo. No obstante, desde una perspectiva comparativa la Unión parece estar particularmente mal equipada para participar en esta forma de actividad política, dado su escasísimo presupuesto en proporción al PIB de la UE (alrededor del 1 por 100). Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, la UE ha forjado un conjunto de políticas redistributivas en áreas relacionadas con la agricultura, la pesca y la política regional en general. Aunque en relación al PIB de la UE las transferencias redistributivas netas pueden ser muy pequeñas, para los que reciben fondos de la UE (los Estados más pobres, las regiones atrasadas y los agricultores) las cantidades reales pueden ser bastante grandes. Para las principales regiones beneficiarias los fondos de la política regional de la UE pueden ser muy significativos, llegando hasta el 3,5 por 100 del PIB. Aparte de su pequeñísimo presupuesto, lo que diferencia claramente a la UE de todos los demás sistemas federales (por el momento) es la falta de una base fiscal independiente<sup>6</sup>. Tales cuestiones fiscales/presupuestarias han estado demasiado conflictivas para resolverse en las sucesivas revisiones del Tratado.

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

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



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

## II. MÁS ALLÁ DE LA SOLUCIÓN DE LISBOA

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

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

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

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

EL ESTADO DE LA UNIÓN. UNA VALORACIÓN COMPARATIVA

TABLA 1

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

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

TABLA 1 (cont.)

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

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

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

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

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

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

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

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

### III. RECOMENDACIONES

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

*Ariel Jerez  
Alfredo Ramos  
Giovanni Allegretti*

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

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

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

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

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

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

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