

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua / Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Años 1-2

ISSN: 2952-1068

El futuro de la Unión Europea: una visión desde Euskadi

Aportaciones a la conferencia



El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi

Aportaciones a la Conferencia

Edita:

EuroBasque

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

CIP. Biblioteca Universitaria

El **futuro** de la Unión Europea [Recurso electrónico]: una visión desde Euskadi, aportaciones a la Conferencia / edita, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo ; [Irene Zuluaga Zamalloa ...(et al.)]. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea: PDF (416 p.). – (EuroBasque Open Colloquia ; 1)

Modo de acceso: World Wide Web.

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 2952-1068.

1. Países de la Unión Europea – Política y gobierno. 2. Construcción europea. 3. País Vasco – Relaciones – Europa. I. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, ed. II. Zuluaga Zamalloa, Irene, coaut.

(0.034)341.17(4-672 UE:460.15)

DOI: <https://doi.org/10.1387/29521068.1>

Edita: Consejo Vasco del Movimiento Europeo - EuroBasque

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISSN: 2952-1068

EuroBasque Open Colloquia

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) es una publicación periódica de calidad académico-científica impulsada por EuroBasque y dedicada a los *Diálogos con la Sociedad Civil en torno a Europa y la Integración Europa*. Admite manuscritos en castellano, euskera o inglés.

Desde el año 1997 EuroBasque ha venido publicando de forma periódica los resultados de este tipo de diálogos en diferentes formatos.

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) se edita por EuroBasque. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, como parte de la colección editorial *Europa Bilduma*.

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) kalitate akademiko-zientifikoko aldizkako argitalpena da, EuroBasquek sustatua eta *Gizarte Zibilarekin Europaren eta Europa Integrazioaren inguruan egiten diren elkarrizketei* eskainia. Gaztelaniazko, euskarazko edo ingelesezko eskuizkribuak onartzen ditu.

1997. urteaz geroztik, EuroBasquek aldizka argitaratu izan ditu mota horretako elkarrizketen emaitzak, hainbat formatutan.

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) EuroBasquek argitaratzen du (Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluak), *Europa Bilduma* izena duen argitalpen-bildumaren barruan.

Entidades colaboradoras



araba  álava
foru aldundia diputación foral



Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA
ORAIN
Es futuro

Erakunde laguntzaileak

Consejo Editorial

Irune Zuluaga Zamalloa (EuroBasqueren Presidentea – Presidenta de EuroBasque)
Igor Filibi López (EuroBasqueren Idazkari Nagusia – Secretario General de EuroBasque)
Itxaso Berrojalbiz Zabala (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidenta de EuroBasque)
Igor Zulaika Zurimendi (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Alberto López Basaguren (EuroBasqueren Presidenteordea- Vicepresidente de EuroBasque)
Iñigo Martínez Zatón (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Carmelo Barrio Baroja (EuroBasqueren Presidenteordea- Vicepresidente de EuroBasque)
Beatriz Pérez de las Heras (EuroBasqueren Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)
María Oianguren Idigoras (EuroBasqueren Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)
Iñigo Ocariz Gaubeca (EuroBasqueren Batzordekidea - Tesorero de EuroBasque)
Leire Escajedo San-Epifanio (Europa Bilduma, Zuzendaria – Directora)

Secretaría Técnica

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria

Consejo Asesor

Índice

Aurkezpena/ Presentación,	
IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA, <i>Presidenta de EuroBasque</i>	9
Euskadi eta Europar Batasunaren etorkizuna/Euskadi y el futuro de la Unión Europea,	
IÑIGO URKULLU RENTERIA, <i>Lehendakari de Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco</i>	12
El debate sobre el futuro de Europa en perspectiva histórica: del activismo político de entreguerras a la paulatina institucionalización y participación de la sociedad civil europea,	
IGOR FILIBI LÓPEZ, <i>Secretario General de EuroBasque</i>	16
PARTE I	
HACIA UNA DEMOCRACIA EUROPEA:	
VALORES, GOBERNANZA Y EL ENCAJE DE EUSKADI EN LA UE	
El enfoque urbano de la Comisión Europea. Una visión desde la ciudad de Bilbao,	
JUAN MARI ABURTO RIKE, <i>Alcalde de Bilbao</i>	31
La Europa en la que soñamos, por la que luchamos y a la que vamos, hacia un paso más en la Federación Europea,	
FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, <i>presidente del CFEME y Catedrático de la Universidad Complutense</i>	36
Entre Dochev y Bennaceur. La estrategia europea contra las <i>fake news</i> se va perfeccionando de una manera lenta, pero efectiva, para evitar que la UE vuelva a ser víctima de sus efectos,	
DANIEL ÁLVAREZ LÓPEZ, <i>periodista de Radio Euskadi</i>	42
Europa y la gobernanza multinivel: ¿soberanías compartidas o excluyentes?,	
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO, <i>Catedrático de Derecho Internacional Privado. UPV/EHU</i>	46
Euskadi Europako etorkizunari buruzko Konferentziaren aurrean/Euskadi ante la Conferencia sobre el futuro de Europa,	
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA, <i>Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco</i>	50
Europaren etorkizunari buruzko konferentzia/La conferencia sobre el futuro de Europa,	
KOLDO ATXUTEGI AJURIA, <i>Director de Atracción a Bizkaia, Diputación Foral de Bizkaia</i>	58
Futuro de EUROPA,	
CARMELO BARRIO BAROJA, <i>Vicepresidente de EuroBasque y parlamentario del Grupo Popular-Ciudadanos</i>	62
Democracia, conflictos de soberanía y ampliación interna en la Unión Europea. Propuesta para la Conferencia sobre el futuro de Europa,	
JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO, <i>Profesor titular de Derecho Comparado, Filosofía y Sociología del Derecho UPV/EHU</i> ..	69
Nacionalidades Europeas,	
IÑIGO BULLAIN LÓPEZ, <i>Profesor de Derecho Constitucional y Europeo UPV/EHU</i>	73
Frente al «<i>divide et impera</i>»: Europa federal,	
EUSEBIO CADENAS CORDERO, <i>miembro de EuroBasque</i>	78
El futuro de la UE: la nacionalidad como recurso y el derecho de voto,	
ROCCO CAIRA FINAZZI, <i>Cónsul Honorario de Irlanda en Bilbao</i>	84
Por un nuevo marco de participación más eficiente de las Regiones Constitucionales en la UE,	
JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO, <i>Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales UPV/EHU</i>	89
La Europa enraizada en sus orígenes, fuente de sus valores,	
MONSEÑOR JUAN CARLOS ELIZALDE ESPINAL, <i>Obispo de Vitoria-Gasteiz</i>	95
Euskadi Basque Country munduan/Euskadi Basque Country en el mundo,	
MARIAN ELORZA ZUBIRIA, <i>Secretaria de Acción Exterior del Gobierno Vasco-Lehendakaritza</i>	99
Transparencia y buena gobernanza en la UE: qué, por qué y para qué,	
LEIRE ESCAJEDO SAN-EPIFANIO, <i>Profesora de Derecho Constitucional de la UPV/EHU</i>	103
La ciudadanía europea: cómo acercar Europa al ámbito local,	
ITZIAR FERNÁNDEZ MARRÓN, <i>Directora de Europe Direct Bizkaia</i>	107
Es el momento de que la Unión Europea dé el salto,	
ENEKO GOIA LASO, <i>Alcalde de Donostia-San Sebastián, Donostiako alkatea</i>	111

La Unión Europea en su laberinto decisivo: propuestas de futuro de una asociación europeísta de Bizkaia, BEATRIZ IÑARRITU IBARRECHE, <i>Presidenta de Eurgetxo, asociación europeísta ciudadana, y Profesora de la Universidad de Deusto</i> y JOSÉ IGNACIO BUSTAMANTE, <i>Vicepresidente de Eurgetxo, asociación europeísta ciudadana y exfuncionario de la UE</i>	116
Europaren etorkizunari begira ikuspuntu aurrerakoi eta euskaldun batetik, MADDALEN IRIARTE OKIÑENA, <i>EH Bilduko Bozeramalea Eusko Legebiltzarrean</i>	119
Hacia la unión federal de los pueblos de Europa, LORENA LÓPEZ DE LACALLE ARIZTI, <i>Secretaria de Relaciones Internacionales de Eusko Alkartasuna, Presidenta de la Alianza Libre Europea</i>	122
La Conferencia Europea como oportunidad para debatir el acomodo en la UE de las naciones sin estado, MATTHIAS MAJOR, <i>Doctor en Relaciones Internacionales, UPV/EHU</i>	125
La defensa de los valores de la Unión Europea: una tarea de todos, no solo de los tribunales, JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES <i>Juez del Tribunal General de la UE y Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca</i>	130
La hora del federalismo, IDOIA MENDIA CUEVA, <i>Secretaria General del PSE-EE y Vicelehendakari</i>	134
La clave del futuro de Europa, MARKEL OLANO ARRESE, <i>Diputado General de Guipúzcoa</i>	139
Europa con futuro en un mundo con crecientes retos globales, ANDONI ORTUZAR ARRUBARRENA, <i>Presidente del Euzkadi Buru Batzar de EAJ-PNV</i>	141
Euskadi Osasunaren Europar Batasunaren aurrean/Euskadi ante la Unión Europea de la Salud, GOTZONE SAGARDUI GOIKOETXEA, <i>Consejera de Sanidad del Gobierno Vasco</i>	144
Eurocámara: visiones del alma europea, PEDRO UGARTE TAMAYO, <i>Periodista y escritor</i>	150
Creación de una Iniciativa Ciudadana Europea Plus, JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE, <i>Profesor de Relaciones Internacionales, UPV/EHU</i>	152
La Conferencia sobre el Futuro de la Unión y el Debate sobre la Unanimidad, MARIOLA URREA CORRES, <i>Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Unión Europea de la Universidad de La Rioja</i>	156
Los retos de futuro de las ciudades en Europa: Vitoria-Gasteiz, un modelo de Green City, GORKA URTARAN AGIRRE, <i>Alcalde de Vitoria-Gasteiz</i>	161
El poder local en el Futuro de Europa, MARÍA DEL MAR ZABALA MARDARAS, <i>Directora General de EUDEL</i>	167
PARTE 2	
UNA EUROPA SOCIAL, INCLUSIVA Y DIVERSA	
La protección y promoción de la igualdad y la diversidad lingüística en la Unión Europea: Lagunas, paradojas y dobles estándares, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN, <i>Catedrático de Derecho Administrativo de la UNED</i>	173
El reto de descubrir y desarrollar el talento en los sistemas educativos europeos, ASOCIACIÓN AUPATUZ	178
Derechos, Ciudadanía y Dignidad: Señas de Identidad de Europa, CARLOS BARGÓS CUCÓ, <i>Director de Cáritas Bizkaia</i>	180
¿Puede la Unión Europea generar un espacio propio para el desarrollo de las industrias creativas y culturales en el contexto de la digitalización global?, JON BARRUTIA GUENAGA, <i>Decano de la Facultad de Economía y Empresa Sarriko UPV/EHU</i> y ALFREDO PAYA RUIZ, <i>Profesor de la Facultad de Economía y Empresa Sarriko UPV/EHU</i>	182
El necesario desarrollo de la dimensión social en la Unión Europea, JAVIER BILBAO UBILLOS, <i>Catedrático De Estructura Económica de la UPV/EHU</i>	187
Política social de la UE, FELIPE ÉTXEBARRIA ÉTXEBARRIA, <i>Periodista</i>	193
El Futuro De La UE: Propuestas Sobre Juventud y Empleo, BEGOÑA ÉTXEBARRIA MADARIAGA, <i>Directora General de la Fundación Novia Salcedo</i>	198
Una Europa abierta a su diversidad, XAVIER FERRER JUNQUÉ, <i>Doctor por la Universidad de Barcelona, Economista, Polítologo, Presidente del Consejo Catalán del Movimiento Europeo y Presidente de la Comisión de Economía Internacional y UE del Colegio de Economistas de Catalunya</i>	203
La educación: clave en la lucha contra el euroescepticismo, MAITANE GONZÁLEZ PÉREZ, <i>Secretaria De Organización de ADUEEE Asociación de Debate de la UPV/EHU-ko Eztabaida Elkarte</i>	207
Edad, contextos estructurales e identidad europea, ANDER GURRUTXAGA ABAD, <i>Catedrático de Sociología de la UPV/EHU</i>	210
Los ODS como clave para el encaje de las entidades subestatales en la UE, ANDONI HIDALGO SIMÓN, <i>Euriker</i>	215

Una fiscalidad justa en la Unión Europea, RAMÓN JAUREGUI ATONDO, <i>Presidente de la Fundación Euroamérica</i>	219
Gizon-emakumeen berdintasuna, Europar Batasunaren etorkizunerako elementu estrategikoa/La igualdad de mujeres y hombres, elemento estratégico para el futuro de la Unión Europea, MIREN IZASKUN LANDAIDA LARIZGOITIA, <i>Presidenta de Emakunde</i>	225
Europa eta kultura ikusezinak/Europa y las culturas invisibles, IRENE LARRAZA AIZPURUA, <i>Directora Del Instituto Vasco Etxepare</i>	229
Emprendimiento con perspectiva de género: necesidades y propuestas para la construcción de una Unión Europea igualitaria, MIREN LAUZIRIKA JAUREGI, <i>Presidenta de Emakumeekin, Asociación de Emprendedoras y Empresarias de Euskadi</i>	238
Derechos fundamentales e instituciones de garantía para una Unión Europea cada vez más integrada y cercana a la ciudadanía, MANUEL LEZERTUA RODRÍGUEZ, <i>Ararteko, Defensor del Pueblo del País Vasco</i>	242
La importancia de la solidaridad internacional: el modelo vasco, SOFIA MARROQUÍN GUERRERO, <i>Coordinadora ONGD de Euskadi</i>	247
De la Europa de la competitividad a la Europa de la cooperación, IÑIGO MARTÍNEZ ZATÓN, <i>Parlamentario de Elkarrekin Podemos -IU, Responsable Adjunto de Política Internacional de Izquierda Unida</i>	251
La cultura más allá de la cultura, CLARA MONTERO TELLETXEA, <i>Directora Cultural de Tabakalera</i> , y CAMILA EPALZA AZQUETA, <i>Técnico de Acción Exterior de la Delegación del Gobierno Vasco en Bruselas</i>	255
Anitzasunean bat eginik? / ¿Unida en la diversidad? ERRAMUN OSA IBARLOZA, <i>Euskaltzaindiko Idazkariordea eta Euskaltzain Urgazlea</i>	259
Posibilidades y contradicciones en la implementación del Convenio de Estambul en un escenario de crisis múltiples, IRATXE PEREA OZERIN, <i>Profesora Adjunta de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU y miembro del grupo de investigación consolidado del Sistema Universitario Vasco País Vasco, Europa y América: Vínculos y Relaciones Atlánticas</i> ...	263
Repensando el paradigma ontológico constitutivo: hacia un «demos» europeo más diverso, intercultural y participativo, M.ª LUZ SUÁREZ CASTIÑEIRA, <i>Catedrática de Relaciones Internacionales y Humanidades, Universidad de Deusto</i>	269
La Unión Europea del futuro: juventud y participación ciudadana, AITOR UGARTE y LEIRE ALBERDI, <i>Portavoz y Delegada de Comunicación de Equipo Europa Euskadi</i>	275
PARTE 3	
EL PLAN DE RECUPERACIÓN EUROPEO: UNA RESPUESTA FEDERAL A LA CRISIS	
La democracia y las condiciones económicas del futuro de la Unión Europea, ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA, <i>Economista</i>	283
Nueva gobernanza energética europea. Una mirada desde Euskadi, IÑIGO ANSOLA KAREAGA, <i>Director General del Ente Vasco de Energía (EVE)</i>	289
Las regiones, clave para la competitividad y el bienestar en Europa, MARI JOSE ARANGUREN QUEREJETA, <i>Directora General de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto</i>	294
La Formación Profesional en el País Vasco, JORGE ARÉVALO TRUJILLAS, <i>Viceconsejero de Formación Profesional del Gobierno Vasco</i>	299
Los fondos estructurales de la Unión Europea y las regiones de alto desarrollo. Una visión desde Euskadi, JOSÉ MARÍA BARRUTIA LEGARRETA, <i>Catedrático de Economía Financiera II de la UPV/EHU</i>	302
Europa, innovación hacia el futuro, LEIRE BILBAO ELGUEZABAL, <i>Directora General de Innobasque</i>	307
Recuperación económica y construcción de la identidad europea: un binomio ganador para la Unión Europea, MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ, <i>Ituna - Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales (UPV/EHU)</i>	312
Europa también es un proyecto universitario, EVA FERREIRA GARCÍA, <i>Rectora de la UPV/EHU</i>	316
La PAC: de la C mayúscula a la c minúscula, JORGE GARBISU BUESA, <i>Director de Agricultura y Ganadería del Gobierno Vasco</i>	318
El plan de recuperación como oportunidad para reducir la desigualdad en la UE, LAURA GÓMEZ URQUIJO, <i>Titular de la Cátedra Jean Monnet Economic and Legal Integration for People de la Universidad de Deusto</i>	322
El papel de euskadi en una Europa en transición, ESTÍBALIZ HERNÁNDEZ LAVIÑA, <i>Viceconsejera de Tecnología, Innovación y Transformación Digital del Gobierno Vasco</i>	326
MÁS EUROPA: Búsqueda de fortaleza para evitar la nada, EMILIANO LÓPEZ ATXURRA, <i>Presidente de Petronor</i>	331
Medio rural vasco 2.0, PELI MANTEROLA ARTETA, <i>Director de Hazi, Fundación del Gobierno Vasco para el Desarrollo Rural, Litoral y Alimentario</i>	334
Oportunidades para una Europa próspera sobre la base de la tecnología, la innovación y la sostenibilidad, CRISTINA OYÓN ETXEBARRIA, <i>Directora de Tecnología, Innovación y Sostenibilidad del Grupo SPRI. Miembro del Grupo de Expertos Industrial Fórum de la Comisión Europea</i>	338

Nuevas oportunidades para la transformación, BEGOÑA PEDROSA LOBATO, <i>Viceconsejera de Educación del Gobierno Vasco</i>	342
Hacia una Unión Europea ecológica y climáticamente neutra: la apuesta por el Pacto Verde Europeo, BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS, <i>Catedrática de Derecho de la Unión Europea, Universidad de Deusto y Vocal de EuroBasque</i> .	346
PARTE 4	
UNA EUROPA GEOPOLÍTICA: DE LA DEPENDENCIA A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA	
La nueva agenda transatlántica, OLATZ ARRIETA BARANDIARAN, <i>Periodista</i>	353
Farmacia y medicamentos. La estrategia farmacéutica para Europa, IÑAKI BETOLAZA SAN MIGUEL, <i>Director de Farmacia del Gobierno Vasco</i>	359
El Derecho Ambiental Europeo y el futuro de los bienes comunes, XABIER EZEIZABARRENA SÁENZ, <i>Profesor de Derecho Ambiental de la UPV/EHU</i>	363
Hacia un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la creciente integración de la administración de la migración, el asilo y la gestión de fronteras en la Unión Europea, DOCTOR DAVID FERNÁNDEZ-ROJO, <i>Universidad de Deusto</i>	366
La mirada del otro: ¿podrá la Unión Europea re-imaginar EURO-LAT para un mundo policéntrico?, MARIANO FERRERO, <i>Doctor en Ciencias Políticas y especialista en Relaciones Internacionales por la UPV/EHU. Profesor adjunto de Estudios Internacionales en la Universidad de Santiago de Chile (USACH)</i>	371
El objetivo de desarrollo sostenible en la UE: situación actual y propuestas de futuro, ASIER GARCÍA LUPIOLA, <i>Profesor de Economía Contemporánea y Unión Europea en la UPV-EHU</i>	377
Rivales sistémicos: el futuro de la relación entre la Unión Europea y China, UNAI GÓMEZ-HERNÁNDEZ, <i>Global Shapers</i>	383
Una Unión Europea más fuerte en el mundo: reflexiones sobre las limitaciones de la PESC y propuestas de mejora, MERCEDES GUINEA LLORENTE, <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	388
Desplazados climáticos, el nuevo desafío de la UE, ANE IRAZABAL ELKOROBARRUTIA, <i>Periodista, corresponsal en Berlín de EITB</i>	393
EU-LAC y el diálogo birregional de cara a la Agenda 2030, IÑIGO MEJUTO HIDALGO, <i>Doctor en Ciencia Política, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)</i>	396
Europa y la paz en un mundo habitable, MARÍA OIANGUREN IDIGORAS, <i>Directora de Gernika Gogoratuz. Centro de Investigación por la Paz. Fundación Gernika Gogoratuz y Vocal de EuroBasque</i>	402
La diplomacia europea y la (in)seguridad ontológica de la Unión, STEFFEN BAY RASMUSSEN, <i>Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad de Deusto</i>	406
La Unión Europea y el reto migratorio, MIGUEL RECIO ARCAUZ, <i>presidente de ADUEE, Asociación de Debate de la UPV/EHU-ko Eztatbaida Elkarte</i>	410

Aurkezpena.

Europar Batasunaren etorkizuna:

Euskaditik datorren ikuspegia. Konferentziarako ekarpenak

IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA
EuroBasqueren presidentea

EuroBasque Open Colloquia argitalpen seriatuaren lehen ale honek azken hamarkadetan EuroBasquek gizarte zibillarekin izandako elkarrizketen ildo jarraitzen du, baina dagoeneko Europa Bildumaren barruan. Ale bikoitz honek zehazki, Europar Batasunaren etorkizunari buruzko gogoetari heldu dioten adituen lanak biltzen ditu, Europar Batasunaren integrazio-proiektuari buruzko gai garrantzitsuenen inguruko eta Euskadiren eta bertako herritarren zereginari buruzko euskal gizarte zibillaren azterketa zabala bateratzen dituelarik. Hori guztia, EBren etorkizunari buruzko Konferentziaren esparruan, Konferentzia hori 2020rako aurreikusita zegoen, eta COVID-19k atzeratu egin du, bai eta Europako erakundearen arteko lidergoari buruzko desadostasunak ere, eta azkenean 2022an amaitzea aurreikusita dago. Konferentziak herritarrei, estatu kideei eta Europako erakundeetako foro bat eskaintzen die EBren etorkizunari buruzko eztabaida sakona egiteko, EBren epe ertain eta luzerako garapenerako gai erabakigarrietan.

Nolanahi ere, 2020 eta 2021 ez dira soilik COVID-19ren urtea izan, herritar askorentzat Europako kontzientzia pizteko unea ere izan da; izan ere, ikusi dute Europa dela guri eragiten diguten gai asko konpontzeko esparrua, hala nola pandemiaren kudeaketako erantzuna, koronabirusaren aurkako txertoa eta pandemiaren ondorioz sorturiko krisi ekonomikoa arintzeko neurri ekonomikoak.

Su-proba horri eraginkortasunez eta azkar erantzun dio Batasunak, hondoko *Brexit*arekin, eteten ez den migrazio-krisiarekin, Europako eta Mediterraneoko gerra-gatazkekin, populismoen eta demokrazia iliberalen gorakadarekin, Trump administrazioaren ondoren eta nazioarteko harreman ekonomikoekin oso hondatuta dagoen aliantza atlantikoarekin eta nazioarteko harreman ekonomikoekin.

Eta gaur egun, Europa, zoritxarrez, zirkunstantzia garrantzitsu eta larriak bizitzen ari da: Errusiak Ukrainara egindako inbasio militarra. Eraso horrek, zalantzarik gabe, sufrimendu handia eragiten die Ukrainiako biztanleei, eta Europako eta munduko segurtasuna eta egonkortasuna

kaltetzen ditu. Gainera, garai ilunenetara eramaten gaitu, Europako historiari ahaztuta zeudela uste genituenak.

Europar Batasunak hilabeteetan zehar agortu zituen gatazka bake bidez konpontzeko elkarrizketa-bideak, eta inbasio eta eraso militarren egoera horren aurrean laguntza eta elkartasuna eskaintzen jarraitu dio Ukrainari. Europako herrialdeek azkar eta irmoki erantzun diote Errusiaren erasoari, eta neurri humanitarioak eta finantzarioak hartu dituzte gerrak eragindako errefuxiatu-kopuru ikaragarriari erantzuteko.

Eta, batez ere, aho batez, Batasunak hainbat neurri, murrizketa eta zehapen ezarri dizkio Errusiari.

Egoera larri horren aurrean, erantzun posible eta beharrezko bakarra balio komunetan oinarritutako Europa bat eraikitzea da, hala nola demokrazia, bakea, justizia soziala, elkartasuna, subsidiariorotasuna eta aniztasunaren eta ingurumenaren errespetuan oinarritua.

Liburu honetan, azken bi urteotan gizarte gisa bizi ditugun gai konplexu eta erronkei erantzun nahi diegu. Ikertzaileek, erakundeetako ordezkariak, kazetariak eta gizarte zibileko gainerako kideek modu argian heltzen diete Europan eta, bereziki, Euskadin bizitzen ari garen paradigma-aldaketarako diagnostikoei eta proposamenei: susperraldi ekonomikoa, garapen jasangarria, aldaketa teknologikoa, klima-erronka eta iraunkortasuna, zahartzea eta jaiotza-tasa txikia, desberdintasunak, kulturaren eta hizkuntzaren babesa. Horretarako, Europako gizarte liderra den heinean heldu paradigma aldatzeko egungo erronkei aurre egin behar diegu.

Amaitzeko, eskerrak eman nahi dizkiet egile guztiei egindako lanagatik eta egindako ahaleginagatik; izan ere, lan hori gabe argitalpen hau ez zen posible izango, izan ere demokraziaren eta bakearen balio komunetan oinarritutako ekarpenek animatu egiten gaituzte eta berritu egiten digute kontinenteko herri guztiak bilduko dituen eta munduan gure balioak eta gizarte-eredua defendatuko dituen Europa federalaren aldeko apustua.

Nola aipatu / How to cite: Zuluaga Zamalloa, I. (2021-2022). «Europar Batasunaren etorkizuna: Euskaditik datorren ikuspegia. Konferentziarako ekarpenak», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, p. 9



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

Presentación.

El futuro de la Unión Europea: una visión desde Euskadi.

Aportaciones a la Conferencia

IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA
EuroBasqueren presidentea

Este primer número de la publicación seriada *EuroBasque Open Colloquia* sigue la trayectoria de varias décadas de diálogos de EuroBasque con la sociedad civil, si bien se enmarca ya como parte de la recientemente creada colección *Europa Bilduma*. Este primer número doble recoge los trabajos de las expertas y expertos que han abordado la reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, con el objeto de aunar un amplio análisis desde la sociedad civil vasca sobre las cuestiones clave en los temas más diversos concernientes al proyecto de integración de la Unión y del papel de Euskadi y de su ciudadanía en la misma. Todo ello, en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de la UE, que estaba prevista para 2020 y que se ha ido retrasando por la COVID-19 y por los desacuerdos sobre el liderazgo entre las instituciones europeas y que finalmente tiene previsto concluir este 2022. La Conferencia ofrece un foro a la ciudadanía, los Estados miembros y las instituciones europeas para llevar a cabo un profundo debate sobre el futuro de la UE, en las cuestiones cruciales para el desarrollo de la UE a medio y largo plazo.

En todo caso, 2020 y 2021 no han sido únicamente el año de la COVID-19, también han supuesto el momento de despertar de una conciencia europea para muchos ciudadanos y ciudadanas que han visto que Europa es el marco para solventar muchas cuestiones que nos conciernen, como la respuesta en la gestión de la pandemia, a la vacuna contra el coronavirus y con las medidas económicas para amortiguar la crisis económica derivada de la pandemia.

Ha sido una prueba de fuego a la que la Unión ha respondido con eficacia y rapidez, en un contexto de por sí muy complejo con el *Brexit* de fondo, la crisis migratoria que no cesa, conflictos bélicos en la vecindad europea y mediterránea, el auge de los populismos y de las democracias iliberales, una alianza atlántica muy deteriorada tras la administración Trump y un mundo de relaciones internacionales y económicas en las que la multilateralidad está sufriendo.

Y hoy Europa lamentablemente está viviendo unas importantes y gravísimas circunstancias, la invasión

militar de Rusia a Ucrania, una agresión que supone un indescriptible sufrimiento para la población ucraniana y menoscaba la seguridad y estabilidad europea y mundial y nos retrotrae a los tiempos más oscuros y que creíamos olvidados de la historia de Europa.

La Unión Europea, que agotó durante meses las vías del diálogo para resolver pacíficamente el conflicto, ha seguido ofreciendo apoyo y solidaridad a Ucrania ante esta situación de invasión y agresión militar. Los países europeos han respondido rápida y decididamente a la agresión de Rusia, adoptando medidas humanitarias y financieras para responder al extraordinario número de refugiados afectados por la guerra.

Y sobre todo por unanimidad, la Unión ha impuesto a Rusia una serie de medidas, restricciones y sanciones.

Ante esta grave situación, la única respuesta posible y necesaria es construir una Europa basada en valores comunes como la democracia, la paz, la justicia social, la solidaridad, la subsidiariedad y el respeto a la diversidad y al medio ambiente.

En este libro, encontraremos respuestas a las cuestiones complejas y retos que debemos hacer frente como sociedad y que hemos recogido durante estos dos últimos años. Los investigadores y las investigadoras, representantes institucionales, periodistas y demás miembros de la sociedad civil abordan de manera brillante sus diagnósticos y propuestas para el cambio de paradigma que estamos viviendo en Europa y en Euskadi en particular: recuperación económica, desarrollo sostenible, cambio tecnológico, reto climático y sostenibilidad, envejecimiento y baja natalidad, desigualdades, protección de la cultura y de la lengua. Para ello, debemos afrontar los desafíos actuales de cambio de paradigma que sociedades líderes como la europea debemos abordar.

A través de este libro EuroBasque quiere ofrecer al lector la visión que desde Euskadi tenemos de Europa. Asimismo, la publicación busca aportar perspectivas y análisis sobre los desafíos de crear sistemas económicos ecológicamente y socialmente viables, que no dañen

Cómo citar / How to cite: Zuluaga Zamalloa, I. (2021-2022). «El futuro de la Unión Europea: una visión desde Euskadi. Aportaciones a la Conferencia», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 10-11



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

fuentes de vida e identidades y que no creen tensiones destructivas, injusticias y desigualdades.

Para finalizar, quisiera agradecer el trabajo y esfuerzo ofrecido por todos los autores y autoras, sin cuya dedicación esta publicación no hubiera sido posible, sus aporta-

ciones basadas en los valores comunes de la democracia y la paz nos animan y renuevan nuestra apuesta por una Europa federal que aglutine a todos los pueblos del continente y que defienda nuestros valores y modelo social en el mundo.

Euskadi eta Europar Batasunaren etorkizuna

IÑIGO URKULLU RENTERIA

Lehendakaria

Joan den maiatzaren 9an, Schumann Adierazpenaren 71. urteurrenarekin bat eginda, Europako erakunde nagusiek, Parlamentuak, Batzordeak eta Kontseiluak, Europaren Etorkizunari buruzko Biltzarra inauguratu zuten. Biltzarraren helburua da, lehenbiziko aldiz, herritarrei eta gizarte zibilari parte hartzeko aukera ematea, asmoa Europaren etorkizuna definitzen lagunduko duen eztabaida sustatzea eta iritziak partekatzea izanik.

Erakunde politiko guztiek pentsatu behar dute orainean, baina baita euren etorkizunean ere. Ikuspegi guztiak kontuan hartuta jardun behar da, batez ere, kasu honetan bezala, erronka itzelei egin behar diegunean aurre.

Garrantzi horretako azken hausnarketa orain dela ia hogeitau urte egin zen Europaren Etorkizunerako Biltzarraren esparruan, 2001ean Laekkenen egin zen Europako Kontseilu historikoaren ostean. Gaur dugun errealitatea eta aurre egin beharreko gaur egungo erronkak nabarmen dira konplexuagoak. Horixe egiaztatzen dute azken urteotan izandako krisialdiek, pandemia izanik azken adierazle gorena, berriz probatu baitute Europar Batasunaren eta Europako esparru publikoaren erresilientzia-gaitasuna eta erresistentzia.

Pandemia bati aurre egiten ari gara, eta, berez, aurretik hautematen ziren joeren azeleratzaile bat baino ez da izan. Lehenengo ikasitako lezioa da gure erantzunak Europako gizarte eta herri guztien elkarlana eskatzen dutela, baita erantzukizun publikoko maila guztiena ere. Subsidiarioritasun eta proportzionaltasun printzipioak indartu egin dira, eta horrek maila anitzeko gobernanzarako bidea sustatu behar luke, estaturik gabeko nazioei, eskualdeei eta estatuz azpiko erakundeei, bereziki legegintzarako eskumenak dituztenei, lekua emanda. Behetik gorako parte-hartze horrek eraginkortasun eta gardentasun handiagoa emango lieke Europako politika publikoei, bai eta horiek hobeto ulertzeko bidea ere.

Pandemiaren bigarren lezioa izan da adostasuna, aurre egin behar diogun eraldaketa hirukoitzaren erronkari dagokionez: soziala eta demografikoa, energetikoa eta ekologikoa, teknologikoa eta digitala. Elkarrekin erlazionatuta dauden erronka horiek etorkizun-aukera bat dira Europar

Batasunarentzat, gero eta lehiakorragoa eta globalagoa den agertoki batean.

Europaren Etorkizunari buruzko Biltzarra aukera paregabea da elkarrekin aurre egin beharko diegun erronka itzelei erantzun arinak eta egokiak eman ahal izango dizkien integrazioa sakontzeko beharrezko adostasunak eta konpromisoa indartzeko.

Testuinguru horretan, funtsezkoa da Europak sorreratik dituen balioak aintzat hartzea. Horixe da pandemiaren hirugarren lezioa; izan ere, balioa eman zaie berriz gizakiaren duintasunari, pertsonari arreta emateari, aniztasuna errespetatzeari edo dibertsitateari, integrazioaren zutarri gisa. Horrela, *Brexit* eta Covid ondorengo Europa konpromisoan eta parte-hartzean oinarritutako ekintza eskatzen ari da, erronka globalei, hala nola berdintasunarekiko konpromisoari, ongizate-estatuaren jasangarritasunari, migrazio-mugimenduekiko erantzunkidetasunari edo klima-aldaketaren aurkako borrokari, erantzunak eman ahal izateko.

Irekitzea, parte-hartzea, eraldatzea eta elkarlana dira Europaren etorkizunerako aukera. Integrazio politikoan aurrera egiteko, inbertsiorako eta ekonomia suspertzeko tresna berriak eraginkortasunez kudeatzeko eta pertsonen osasuna eta ongizate unibertuala bermatzeko aukera. Pandemia honek Europar Batasunaren lidergoa probatu duten adibide egoki ugari eskaini dizkigu: Funtsak finantzatzeko merkatuetara jotzea, txertoak erosteko eta banatzeko prozedura elkarrekin kudeatzea edo, «Covid krisi» betean, *Brexit*a gauzatu ondoren Erresuma Batuekin izango den harremanaren inguruko adostasuna.

Esperientzia honek, bere argi-itzalekin, Europako herritarrek bultzatzen ditu pandemiaren ostean sortuko den munduko ordena berrian euren lekua bilatzera. Oinarri sendoa dugu, Europaren sorrerako gure printzipioek indar betean jarraitzen baitute: Batasunaren izaera demokratikoa eta zuzenbide-estatuaren nagusitasuna; erakundeen arteko eta herrialdeen arteko oreka; Batasunak herritarrekin gertuko harremana izateko gogoia.

Europaren Etorkizunari buruzko Biltzarra eztabaidarako foro bat izan behar da, hain zuzen ere, herritarrek etorki-

Nola aipatu / How to cite: Urkullu Renteria, I. (2021-2022). «Euskadi eta Europar Batasunaren etorkizuna», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea—Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 12-13



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratortirikGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

zuneko Europar Batasuna definitzeko aukera izan dezaten herritarren panelen eta plataforma digital eleanitzaren bidez. Aurrera egiteko eta Europako integrazio-proiektuan aurrerantzean ere ardatza pertsonak izango direla bermatzeko unea da.

Erantzunak parte-hartzaileagoa izan behar du, eta, gainera, Europar Batasunaren gobernantza berria ere eskatzen du. Gure proposamena bideratu da ahobatezkotasunaren araua gaintzera, Europako Parlamentuaren eginkizuna indartzera, parte-hartze handiagoa ahalbidetzera eta legegintzako eskumenak dituzten eskualdeei eta Europar Batasuneko erakunde-arkitekturan errealitate nazionalak ordezkatzeko dituztenei euren lekua ematera. Horrela, ad-hoc estatus bat planteatu dugu, integrazio-proiektuari eraginkortasun eta zilegitasun handiagoa emateko.

Europar Batasunaren baitan beste era bateko gobernantza baten alde egin behar dugu: maila anitzeko gobernantza,

subsidiarotasunaren eta proportzionaltasunaren printzipioetan oinarritua, gobernu-maila guztioi dei egingo diguna elkarrekin lan egitera gure Batasunaren etorkizuna definitzeko eta pandemia osteko premia osteko susperraldirako. Eskabide horrek lehenengo aplikazio-adibidea Next Generation EB Funtsen kudeaketan du, datozen hamarkadotan gure ongizate-estatuaren ekarpena izango diren funtsetan, alegia.

Eusko Jaurlaritzak eta Euskadiko erakundeok eutsi egiten diogu Europako integrazio-proiektuarekin eta demokraziarekin hartuta dugun konpromisoari. Gure tradizio, bokazio eta anbizio europazaleak subsidiarotasun-printzipioan errotutako Europa federalerantz aurrera egiten jarraitzearen aldeko apustua egiten du, proiektu bateratu hori oinarritik eratzen dugun nazioek eta herriek parte-hartze handiagoa izanda.

Euskadi y el futuro de la Unión Europea

IÑIGO URKULLU RENTERIA

Lehendakari

El pasado 9 de mayo, coincidiendo con el 71.º aniversario de la Declaración Schumann, las principales instituciones europeas, Parlamento, Comisión y Consejo, inauguraron la Conferencia sobre el Futuro de Europa. El objetivo de esta Conferencia es facilitar, por primera vez, la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil. Se trata de favorecer el intercambio de opiniones y el debate que contribuya a definir el futuro de Europa.

Toda organización política debe pensar, además de en el presente, en su porvenir. Es necesario actuar con perspectiva, sobre todo si, como es el caso, afrontamos retos colosales.

La última vez que se propició una reflexión de este calado tuvo lugar hace casi veinte años en el marco de la Convención para el Futuro de Europa tras el histórico Consejo Europeo de Laeken en 2001. Hoy la realidad que vivimos y los retos a los que nos enfrentamos son sensiblemente más complejos. Así lo demuestran las crisis padecidas en los últimos años, con la pandemia como último y máximo exponente, que han vuelto a poner a prueba la resistencia y capacidad de resiliencia de la Unión y del espacio público europeo.

La pandemia que estamos enfrentado ha constituido, en realidad, un acelerador de las tendencias que ya se venían apuntando con anterioridad. Una primera lección aprendida es que nuestras respuestas exigen la colaboración del conjunto de las sociedades y pueblos europeos, también de todos los niveles de responsabilidad pública. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se han visto reforzados, lo que debería impulsar el avance hacia una gobernanza multinivel en la que tengan cabida las Naciones sin Estado, las Regiones y entidades subestatales, especialmente las que cuenten con competencias legislativas. Esta participación de abajo arriba redundaría en una mayor eficiencia, transparencia y comprensión de las políticas públicas europeas.

Una segunda lección de la pandemia es el consenso en cuanto al reto de la triple transformación que debe-

mos abordar: Social y demográfica, Energética y ecológica, Tecnológica y digital. Retos interrelacionados que constituyen una oportunidad de futuro para el conjunto de la Unión Europea en un escenario cada vez más competitivo y global.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa constituye una oportunidad única para reforzar el compromiso y los consensos necesarios para profundizar en una integración que permita dar respuestas ágiles y adecuadas a los colosales desafíos que juntos debemos afrontar.

En este contexto, resulta fundamental apelar a los valores fundacionales de Europa. Esta es la tercera lección de la pandemia, porque se han revalorizado los valores de la dignidad del ser humano, la atención a la persona, el respeto al pluralismo o la diversidad como pilares para la integración. Así, la Europa post-*Brexit* y post-Covid está demandando una acción comprometida y compartida que dé respuestas a retos globales como el compromiso con la igualdad, la sostenibilidad del estado del bienestar, la corresponsabilidad ante los movimientos migratorios o la lucha contra el cambio climático.

La base de apertura, participación, transformación y colaboración constituye una oportunidad para el futuro de Europa. Una oportunidad para avanzar en la integración política, gestionar de forma eficaz los nuevos instrumentos para la inversión y la recuperación económica, así como garantizar la salud y el bienestar universal de las personas. Esta pandemia nos ha ofrecido ejemplos en la buena dirección que han puesto a prueba el liderazgo de la Unión: el recurso conjunto a los mercados para financiar los Fondos, la gestión conjunta de la compra y distribución de las vacunas o la culminación, en plena «crisis Covid», del acuerdo que contempla la relación con el Reino Unido tras la materialización del *Brexit*.

Esta experiencia, con sus luces y sus sombras, anima a las y los europeos a buscar un espacio propio en el nuevo orden mundial que surgirá tras la pandemia. Contamos con una base sólida porque nuestros principios funda-

Cómo citar / How to cite: Urkullu Renteria, I. (2021-2022). «Euskadi y el futuro de la Unión Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 14-15



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

cionales conservan todo su vigor: la vocación democrática de la Unión y la primacía del estado de derecho; el equilibrio institucional y entre los Países; la vocación de proximidad de la Unión en la relación con la ciudadanía.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe constituir un foro de debate destinado, precisamente, a que la ciudadanía tenga la oportunidad de definir la Unión Europea del futuro a través de los paneles ciudadanos y de las distintas aportaciones a la plataforma digital multilingüe. Es hora de mirar adelante y garantizar que las personas sigan ocupando el lugar central del proyecto de integración europeo.

Esta respuesta debe ser más participativa y exige también una nueva gobernanza de la Unión Europea. Nuestra propuesta se orienta a superar la regla de la unanimidad, reforzar el papel del Parlamento Europeo, habilitar una mayor participación y propiciar un nuevo encaje de las Regiones con competencias legislativas y aquellas que representamos a realidades nacionales en la arquitectura institucional de la Unión Europea. Así,

hemos planteado un estatus ad-hoc con el fin de dotar de mayor eficiencia y legitimidad al proyecto de integración.

Abogamos por una nueva gobernanza en el seno de la Unión: una gobernanza multinivel basada en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, donde los diferentes niveles de Gobierno seamos convocados a trabajar conjuntamente en la definición del futuro de nuestra Unión y en la urgente recuperación post-pandemia. Esta demanda encuentra un primer ejemplo de aplicación en la gestión de los Fondos Next Generation EU que van a representar una contribución a nuestro estado de bienestar las próximas décadas.

El Gobierno y las instituciones vascas mantenemos el compromiso con el proyecto de integración europea y la democracia. Nuestra tradición, vocación y ambición europea apuesta por seguir avanzando hacia una Europa federal anclada en el principio de subsidiariedad, con una mayor participación de las Naciones y Pueblos que constituimos desde la base este proyecto común

El debate sobre el futuro de Europa en perspectiva histórica: del activismo político de entreguerras a la paulatina institucionalización y participación de la sociedad civil europea

IGOR FILIBI LÓPEZ

Secretario General de EuroBasque

Sumario

1. El primer debate (periodo de entreguerras).
 2. El segundo debate: Congreso de Europa (1948).
 3. Los intentos de modificar el equilibrio institucional de forma unilateral.
 - 3.1. El órdago de los gobiernos (1965-1975).
 - 3.2. La reacción del Parlamento Europeo (1977-1984): El tercer debate y el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea.
 4. El cuarto debate: las convenciones sucesivas y el Tratado Constitucional.
 5. El quinto debate: Del Libro Blanco sobre el futuro de Europa a la Conferencia (CoFOE).
 6. Reflexiones finales: del debate al compromiso.
- Bibliografía.

Llegará un día en que la guerra parecerá tan absurda y tan imposible entre París y Londres, entre San Petersburgo y Berlín, entre Viena y Turín, como sería hoy imposible y parecería absurda entre Rouen y Amiens, entre Boston y Filadelfia. (...) ¡Llegará un día en que las balas de cañón y las bombas serán sustituidas por votos, por el sufragio universal del pueblo, por el venerable arbitraje de un gran Senado soberano que será para Europa lo que el Parlamento es para Inglaterra, esto es lo que la Dieta es para Alemania, la Asamblea Legislativa para Francia! (Aplausos).

Víctor Hugo
(Congreso de la Paz, París, 1849).

Se dice con verdad que esto implica algún sacrificio o fusión de soberanía nacional. Prefiero considerarlo como la asunción gradual por parte de todas las naciones involucradas de esa soberanía más amplia, que es la única que puede proteger sus diversas y distintivas costumbres y características y sus tradiciones nacionales, todo lo cual, bajo sistemas totalitarios, ya sean nazis, fascistas o comunistas, sería ciertamente borrado para siempre.

Winston Churchill
(Congreso de Europa, La Haya, 1948).

Europa no puede ser creada por una especie de revolución federalista, que debilitaría a los gobiernos sin fortalecer la colectividad. Será la suma de los esfuerzos la que, por sucesivas aproximaciones, nos conducirá a una construcción resistente. Pero sabemos que fuera de este camino

no hay salvación para nosotros. Nuestra voluntad debe ser resuelta, sobre todo porque nuestro destino es implacable. Proclamemos con fiereza: «Europa o la muerte».

Paul Ramadier
(Congreso de Europa, La Haya, 1948).

Hace años que diversas voces expresaban la necesidad de un proceso de reflexión profunda en el seno de la Unión Europea. Las sucesivas crisis no hacían más que enfatizar esta necesidad. La Unión arrastraba diversos problemas estructurales en su funcionamiento que bloqueaban su capacidad de respuesta y retrasaban la toma de decisiones audaces. El auge de la extrema derecha y del populismo se sumaron a la convocatoria del referéndum sobre el Bréxit. Finalmente, el referéndum británico forzó la salida del Reino Unido de la UE.

En ese momento, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a que articulase un amplio proceso de debate sobre el futuro de Europa, que fue iniciado inmediatamente, el 1 de marzo de 2017. Desde entonces Europa está inmersa en un largo debate que, en estos momentos, está llegando a su momento culminante con los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

A pesar de la duración de este debate, no constituye más que el último episodio dentro de un largo proceso

Cómo citar / How to cite: Filibi López, I. (2021-2022). «El debate sobre el futuro de Europa en perspectiva histórica: del activismo político de entreguerras a la paulatina institucionalización y participación de la sociedad civil europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 16-28



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

reflexivo por medio del cual Europa primero fue consciente de la necesidad de unirse, y luego, en sucesivos debates, ha ido abordando diversos aspectos de dicha integración.

Para enmarcar el proceso actual, resulta interesante mirar hacia atrás y recordar los anteriores procesos de reflexión, comprendiendo sus motivaciones y circunstancias. Sin olvidar ni minusvalorar las aportaciones de numerosas personas anteriormente, parece razonable situar el primer proceso de debate sobre el futuro de Europa en el periodo de entreguerras, donde diversos grupos intelectuales fueron sentando algunas de las principales bases conceptuales de la posterior integración.

Un segundo momento, que bien podría considerarse constituyente, fue sin duda el célebre Congreso de Europa, celebrado en La Haya en mayo de 1948. El tercer gran debate se produjo en el seno del primer Parlamento Europeo elegido directamente por la ciudadanía y concluyó en 1984 con la aprobación del proyecto de tratado sobre la Unión Europea. El cuarto debate se produjo por medio de dos convenciones sucesivas (1999-2000 y 2001-2003) que dieron a luz la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el Proyecto de tratado por el que se establece la Constitución para Europa, firmado en Roma en octubre de 2004, pero que terminaría siendo frenado en su proceso de ratificación en 2005.

El quinto debate es el que se está produciendo en la actualidad. Este proceso se inició en 2016 en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, cuyos trabajos se plasmarían en tres resoluciones aprobadas en sesión plenaria el 16 de febrero de 2017. Con esta base, el Parlamento instó a la Comisión a que lanzase un amplio y profundo debate sobre el futuro de Europa, que sería impulsado efectivamente el 1 de marzo de 2017 con la publicación por parte de la Comisión Europea del Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Este proceso de debate estaba previsto que fuera completado con una fase de escucha activa a la ciudadanía mediante una Conferencia europea que debía iniciarse en mayo de 2020, con una duración de dos años. Finalmente, si fuese necesario como consecuencia de dichos debates, a partir de su conclusión los Estados deberían activar el mecanismo previsto de reforma de los tratados con la Convención y la conclusiva Conferencia Intergubernamental (CIG). Como es conocido, el comienzo de la conferencia se retrasó durante un año, si bien mantiene la misma fecha de finalización.

De esta forma, los trabajos de la Conferencia están a punto de comenzar su recta final en el momento en que se escribe este texto. Por este motivo, sin poder valorar todavía el resultado de la Conferencia, sí resulta oportuno situar este debate sobre el futuro de Europa, el quinto, en perspectiva histórica. Repasando, aunque sea de forma breve, esta sucesión de debates, podrá apreciarse una evolución, una cierta tendencia general, así como las variaciones y avances, que serán sintetizadas al final.

1. EL PRIMER DEBATE (PERIODO DE ENTREGUERRAS)

Más allá del trabajo de personas aisladas, se puede mencionar el periodo de entreguerras como el momento en que se produce un primer debate serio sobre la construcción de Europa en círculos influyentes. No cabe duda de que este debate estuvo protagonizado principalmente por algunas élites intelectuales y políticas, y que no llegó al gran público, aunque es cierto que se fueron sentando las bases de una idea atractiva para mucha gente, principalmente debido a la conmoción de la Gran Guerra.

La guerra de 1914, la Gran Guerra, la guerra distinta a todas las demás. Ni Europa ni el mundo habían conocido algo así en toda su historia. Los Estados se vieron impotentes ante las fuerzas que se habían desencadenado. Fue la brutal aplicación de todas las fuerzas productivas generadas por la revolución industrial, de las modernas técnicas de gestión, de los nuevos inventos y tecnologías, a la tarea de matar personas. Tres imperios cayeron: el ruso, el otomano y el austro-húngaro. Millones de personas fueron inmoladas en el altar de las soberanías y los nacionalismos imperialistas. Toda una generación se perdió en los frentes, dejando claro que los avances científicos y tecnológicos no tenían por qué ser siempre positivos y beneficiosos para la sociedad, lo que cuestionó la fe ilimitada en el progreso, e incluso quedó en evidencia la pretendida superioridad moral y racial de la civilización europea respecto al resto del mundo (Adas, 2004:41).

El viejo orden político quedó, aparentemente, tocado de muerte. Por un lado, y esto suele olvidarse, el fin de la guerra no significó el comienzo de la paz. La Revolución Soviética inició un periodo de violencia revolucionaria en numerosos países, la violencia étnica se expandía en numerosos lugares, hubo contrarrevoluciones, guerras de independencia. Al menos uno de estos tipos de violencia se daba en Rusia, Ucrania, Finlandia, países bálticos, Polonia, Austria, Hungría, Alemania, Italia, Anatolia y el Cáucaso, mientras en Irlanda se producía su guerra de independencia contra el Imperio británico (Gerwarth y Horne, 2011).

Por otro lado, emergían o se consolidaban con tremenda fuerza diversas ideologías que aspiraban a ordenar la sociedad mejor que el viejo liberalismo (Maier, 1981): el comunismo no dejaba de crecer, y sus partidos y sindicatos agrupaban millones de afiliados; el fascismo alcanzó el poder en Italia en los años veinte y su renovada mezcla de socialismo y nacionalismo a muchos les pareció ser el futuro; en 1933 Hitler comenzó a gobernar Alemania, y el nacionalsocialismo se extendió como una mancha de aceite por Europa y por el mundo; el anarquismo, tan potente en algunos lugares del sur de Europa, en todas partes fue muy influyente, pues su crítica del poder encajaba bien con las necesidades de la época; sin embargo, tras la Guerra Civil española quedó exterminado en Andalucía y Barcelona, perdiendo toda oportunidad de gobernar algún país europeo. No obstante, las ideas anarquistas mantuvieron una enorme influencia entre

la intelectualidad europea, y enriquecerían el incipiente federalismo europeo de los grupos personalistas.

En este agitado contexto ideológico, la idea europea se sumó al debate sobre el futuro del continente. Un elemento clave de este primer debate fue la publicación del manifiesto Pan-Europa en 1923. Su autor, el conde austro-húngaro Richard Coudenhove-Kalergi, comenzó una incansable actividad editorial y política. Su tesis central era que la única alternativa a otra guerra mundial era la unión federal de Europa. Sus ideas llegaron a influir en personalidades como Aristide Briand, quien propuso en 1929 en la Sociedad de Naciones la unión de Europa y redactaría unos meses después su famoso Memorandum. Desde el punto de vista del debate público, Coudenhove-Kalergi fundó una revista denominada del mismo modo y creó un movimiento para impulsar la idea europea.

En Francia surgieron varios grupos cercanos al personalismo en los que se debatían también ideas federalistas europeas. En 1930 Alexandre Marc fundó un grupo denominado L'Ordre Nouveau que agrupó a varios de los intelectuales franceses más influyentes de la época. El primer manifiesto de este grupo «no se contentaba con afirmar la primacía de la persona (...): espiritual en primer lugar, económico después, político a su servicio»; Marc afirmaba que era necesario crear una escala de valores diferentes, de ahí la divisa «¡espiritual en primer lugar!», que afirmaba la primacía del espíritu, es decir, de la persona, una consigna que, a su vez, se oponía a la dominante de «¡político en primer lugar!», compartida «desde la izquierda jacobina hasta la extrema derecha» (Marc, 1994:203 y 202). En ese clima intelectual y político, en 1932 se creó otra importante revista: *Esprit* (1932).

En 1933, sobre la base del grupo de reflexión y debate del mismo nombre, Robert Aron y Arnaud Dandieu fundaron la influyente revista *L'Ordre Nouveau*. Ese mismo año Arnaud Dandieu y Robert Aron publicarían un libro clave de esos años de entreguerras: *La revolución necesaria*, que pasaría a ser un lema de estos grupos, conocidos con el nombre genérico de «no conformistas de los años treinta».

Buena parte de los colaboradores de estas revistas se convertirían en 1945 en importantes líderes de los movimientos federalistas europeos: Denis de Rougemont, Alexandre Marc, etc. Y muchas de las ideas surgidas y debatidas en estos foros terminarían convirtiéndose en lemas centrales del federalismo europeo, que sería muy distinto del federalismo estatal clásico como el de los Estados Unidos. Puede destacarse, a modo de ejemplo, el extenso texto «Por la libertad» (*Pour la liberté*), que abrió el número 34 de *L'Ordre Nouveau* en octubre de 1936. En este texto se afirmaba que:

«El problema de la defensa de las libertades se reduce en la doctrina y en la práctica al problema del federalismo». La consigna revolucionaria «Libertad o muerte significa concretamente para nosotros la federación o el estado totalitario», en cuanto se admite, refiriéndose espaldas con espalda a los frentes políticos de la derecha nacional y la izquierda popular entre los que están convocados los intelectuales elegir en su momento, que «la alternativa del

siglo XX no es el fascismo o el comunismo; estas son solo dos variantes de la misma estructura centralizada. La alternativa urgente es esta: Estado Totalitario o Federación Libre. Se habrá advertido que este discurso antitotalitario no parte, como suele ocurrir hoy, de una defensa de la democracia liberal, porque esta es parte del problema al que el Estado totalitario da una falsa solución, que inevitablemente parece imponerse. En efecto, mientras que la creciente anarquía de los partidos parlamentarios parece requerir un régimen dictatorial el desorden criminal del mercado, dejado a las arriesgadas empresas de las sociedades anónimas, requiere un plan racional, y parece que solo un Estado todopoderoso, con toda la fuerza de la policía, el ejército y la prensa reprimida puede llegar a esto. Al final, solamente, EL ESTADO TOTALITARIO ES UN ESTADO DE GUERRA. Nacida de las necesidades de la guerra, subsistiendo únicamente por la brutalidad, no puede conducir más que a monstruosos conflictos» (8), en los que el Estado liberal difícilmente lo haría mejor, «porque una guerra, incluso llevada a cabo por la libertad, es, en el orden actual, un medio de excesiva centralización (ejemplo de la guerra española)». Sin embargo, según Robert Aron, «el enemigo número uno de toda libertad es el estatismo», cuyo instrumento es la «centralización, sea la que sea, aunque sea a un ritmo liberal. Por lo tanto, todo lo que conduce a la centralización, hasta el parlamentarismo inclusive, es contrario a la libertad». (Roy, 2016:55-56).

Esta generación de intelectuales diagnosticó muchos de los males de la Europa que salía de la guerra, y avisó del peligro de continuar con las atrocidades si no cambiaba la propia naturaleza del Estado. Identificaron correctamente la oposición entre estatismo —de izquierda o de derecha— frente a libertad, y argumentaron de forma muy convincente la necesidad de crear y llevar a cabo un federalismo, pero de un nuevo tipo, muy distinto del «hamiltoniano» que había terminado por imponerse en los Estados Unidos. Su contribución fue sentar las bases de un federalismo integral o global (Filibi, 2010).

Fruto de estos debates, producidos en diversos círculos y ambientes políticos —democracia cristiana (Jacques Maritain), comunismo (Altiero Spinelli), personalismo (Denis de Rougemont) e incluso ciertos sectores del feminismo (Ursula Hirschmann)— se iba llegando a la conclusión de que solo el federalismo europeo podría salvar a Europa (Nasarre, 2015; Boccanfuso, 2021).

2. EL SEGUNDO DEBATE: CONGRESO DE EUROPA (1948)

No olvidemos nunca, amigos míos, que la Unión Europea es un medio y no un fin. Después de todo, Hitler también trató de crear una Europa Unida y Stalin se esfuerza por lograr un objetivo similar (...).

Deseamos unir a Europa para asegurar la paz permanente entre sus pueblos y evitar los horrores de una guerra de destrucción total. Deseamos unir a Europa, elevar, mediante un mercado continental y una moneda estable, el nivel de vida de millones de europeos de su actual estado de miseria absoluta. Deseamos unir a Europa, proteger a todos los hombres y mujeres europeos contra el asesinato y la deportación por parte de la policía secreta, contra la tortura y los campos de concentración.

Estas son las razones por las que Europa tiene que unirse. Este es el objetivo hacia el que nos estamos esforzando. Por lo tanto, si en el curso de nuestras deliberaciones tenemos dudas sobre cómo decidir, pensemos en términos de personas, más que de gobiernos. Pensemos más bien en los impotentes que en los poderosos; más en los pobres que en los ricos; ¡más en los infelices que en los felices!

Richard Coudenhove-Kalergi
(Congreso de Europa, 1948).

La Gran Guerra marcó un antes y un después. Sin embargo, el grito «nunca más» de todos los pueblos de Europa no consiguió hacerse oír en las cancillerías, y los peores presagios de los no conformistas de los años treinta se hicieron realidad en la Segunda Guerra Mundial. La Gran Guerra, la guerra distinta a todas demás, empujaba ante la nueva guerra, y pasó a conocerse como la Primera Guerra Mundial. Fue esta la que lo cambió todo. La barbarie humana alcanzó su clímax en las batallas de Stalingrado, de Berlín, de Moscú, en China... hasta terminar con Hiroshima y Nagasaki. Y tras el humo y los escombros, los ejércitos aliados le descubrieron al mundo el horror de Auschwitz, Mauthausen, Dachau... y así hasta 15 000 campos de concentración nazis en Europa. A todo ello habría que sumar las atrocidades cometidas por el Imperio japonés en Asia.

Es importante recordar que «fue la sociedad civil europea, conmocionada por la experiencia de la guerra, la que hizo ver a los gobiernos la importancia de la integración europea como instrumento de reconciliación y progreso para los pueblos de Europa y la necesidad de su fundamentación democrática». Además, y ello le confiere todavía más valor, ello se hizo en ausencia de todo cauce institucional previo, lo que solo fue posible gracias a la visión y determinación por la cual se puso en marcha «un movimiento político pacífico, basado en un proceso deliberativo sin precedentes en la historia», y que fue ampliamente representativo del pluralismo político de la Europa de la posguerra (Cornago, 2021:385).

Así, en este terrible contexto, en mayo de 1948 se produjo un gran Congreso de Europa, en el que más de mil delegados y delegadas de los países europeos se reunieron para pensar juntos el futuro del continente. Pero había trabajo hecho previamente, no partían de cero¹. Aquellas personas, entre las que se encontraban muchas de las principales personalidades de la época², tenían claro que Europa debía unirse. Las divisiones y fronteras, junto con las soberanías egoístas, habían sido las causantes de las dos mayores guerras de la historia de la humanidad, y habían destrozado el continente. De modo que la pregunta no era

si Europa debía unirse o no, ese debate ya se produjo en el periodo de entreguerras, sino que la pregunta correcta era cómo debía hacerlo. El Congreso de Europa, celebrado en La Haya, se convocó para pensar la mejor estrategia para unir políticamente y de forma efectiva el continente.

Había una gran corriente de opinión en la sociedad a favor de la unión de sus países dentro de la gran casa común europea³. Los propios gobiernos eran conscientes de que la vieja soberanía no había servido para garantizar ni la seguridad ni la integridad territorial de sus países. Merece la pena recordar que los seis Estados fundadores de las comunidades europeas habían sido invadidos por ejércitos extranjeros. Al comienzo de la guerra, en 1940, Francia y los países del Benelux fueron invadidos por las tropas alemanas, mientras que al final lo fueron Italia en 1943 y Alemania en 1945 por los ejércitos aliados. En el momento en que se celebró el Congreso de Europa, Alemania aún estaba ocupada y dividida en cuatro zonas bajo control de las potencias aliadas.

No sorprende, por tanto, que muchas personas en Europa no tuviesen grandes reparos en limitar o compartir sus soberanías si ello servía para garantizar la seguridad en Europa o impulsar la recuperación material y económica. Uno de los delegados, el diputado británico Arthur Salter, lo expresaba de este modo:

Hay muchos (europeístas británicos) que sienten que solo había una cosa que realmente importaba en este Congreso de La Haya: si enfrentábamos este tema de la soberanía nacional o no. Siento que lo hemos enfrentado. Hemos tomado nuestra elección, hemos tomado la decisión, pero si queremos ir demasiado lejos o demasiado rápido en las etapas iniciales, podemos deshacer el buen trabajo que hemos hecho al dar ese primer paso. Hemos dicho adónde tenemos la intención de ir eventualmente, pero no nos dejemos ir demasiado lejos. Me asociaría muy fuertemente con el señor Macmillan, aunque originalmente había venido aquí esperando posiblemente oponerme a él. Los estudiantes quieren ver una Federación Europea pero solo de la clase que es posible y practicable.

Esta cita expresa bien el equilibrio que se alcanzó en el Congreso de La Haya entre los federalistas más radicales, que abogaban por una Federación de forma inmediata, y quienes, compartiendo el objetivo final, consideraban más juicioso avanzar paso a paso —«mediante aproximaciones sucesivas» como señaló con maestría Paul Ramadier—, hacia la «soberanía más amplia» europea que mencionó el propio Churchill.

Este decisivo evento, organizado por la sociedad civil europea, produjo dos grandes resultados tangibles. Por un lado, la decisión de crear una organización que se en-

¹ Pueden recordarse, a modo de ejemplo, el Manifiesto de las resistencias europeas redactado en 1944 por las resistencias de ocho países europeos, y en donde se mostraba con claridad la necesidad de crear una Federación Europea, o el importante Congreso de Montreaux, en agosto de 1947. En estas reuniones se abordaba el problema de la soberanía estatal sin rodeos (Valverde, 1994:39).

² Henri Brugmans señala que asistieron doscientos parlamentarios, doce antiguos presidentes de gobierno, sesenta ministros, además de representantes de numerosos partidos, asociaciones, sindicatos y movimientos, así como un representante del Vaticano (Brugmans, 1972:131-140).

³ Esta corriente de opinión se expresaba también entre los representantes electos. Cuenta Pirlot que Richard Coudenhove-Kalergi dirigió a tres mil novecientos trece parlamentarios una pregunta muy simple: ¿estáis a favor de una federación Europea en el marco de las Naciones Unidas? Más de cuatro de cada diez respondieron, y de ellos el 97'2 % respondieron que sí. Con estos datos tan prometedores, Coudenhove-Kalergi se lanzó a crear la Unión Parlamentaria Europea en 1947, que sería presidida por un diputado belga, el socialista Georges Bohy (Pirlot, 1984:21).

cargase de impulsar la integración: el Consejo de Europa. Por otro lado, ahí se fraguó el consenso necesario para unificar todas las fuerzas europeístas dentro de un único gran movimiento: el Movimiento Europeo internacional. Se entendió que, además de una organización que debía ser formalmente creada por los Estados (el mencionado Consejo de Europa), resultaba imprescindible que la sociedad civil se organizase para impulsar el europeísmo y presionar a los gobiernos para acelerar el proceso de integración.

Estos importantes avances en el seno de la sociedad civil iban acompañados de logros políticos de gran calado. No puede olvidarse que entre 1944 y 1949 los seis países fundadores de las Comunidades Europeas, liderados por unas élites políticas completamente renovadas, realizaron reformas constitucionales de una tremenda ambición, introduciendo nuevos derechos, y en particular en el ámbito de los derechos sociales, pero también ampliando el sufragio, etc. En los seis países puede afirmarse que las nuevas constituciones fueron las más democráticas de toda su historia, pero en el caso de los tres grandes Estados (Francia, Italia y Alemania), se incluyó además una cláusula que permitía la cesión de soberanía a organizaciones internacionales, en la medida en que fuese necesaria para asegurar la paz (Brunkhorst, 2016). Como puede imaginarse, aquellos gobiernos nunca habrían incluido aquella tremenda innovación política si no hubiesen estado seguros de que sus respectivas ciudadanía apoyarían la decisión. Por otro lado, todo el proceso estuvo, evidentemente, acompañado de distintas elecciones y ratificaciones de los textos constitucionales. Ese evidente y explícito apoyo a la idea europea se expresó una vez más en el Congreso de La Haya de 1948. Por este motivo, los delegados asistentes, pese a no tener un mandato directo, se sentían respaldados no solo por sus respectivas organizaciones y partidos, sino por una amplia mayoría europea.⁴

A una escala geográfica más acotada, la sociedad civil también impulsó otros procesos de integración regional, como por ejemplo en los países escandinavos, donde fue la sociedad civil la que impulsó durante décadas la integración de sus países, haciendo posible la creación del Consejo Nórdico en 1952 (Larsen, 2008).

Del mismo modo, el fuerte impulso de la sociedad civil europea fue creando el contexto en el que fuese posible la formalización del proceso de integración con los

tratados constitutivos del Consejo de Europa (1949) o, a continuación, las Comunidades Europeas (1950-1957).

Fue la sociedad civil la que inició el proceso de integración europea⁵. Los gobiernos construyeron instituciones sobre esta base de apoyo popular, y con marcos constitucionales reformados, igualmente ratificados por la ciudadanía. Así, lo que nos enseña la historia de la integración europea es que son precisos tres factores para avanzar: apoyo popular, propuestas viables y oportunidad política. En todos ellos resulta de vital importancia la movilización y el activismo de la sociedad civil.

El gobierno francés entendió que las condiciones se daban el 9 de mayo de 1950. A pesar de todas las incertidumbres que se abrían con una innovación de semejante calibre, seis Estados acordaron crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El diseño institucional fue realmente original, y acompañó la Comisión supranacional y el Consejo de Ministros con una Asamblea y una Corte de Justicia.

El denominado método comunitario partía de la iniciativa a cargo de la Comisión, una autoridad supranacional que debía velar por el interés general de la Comunidad, y dejaba la decisión política y el control en manos del Consejo, una institución colectiva formada por los gobiernos de los Estados. Las desavenencias sobre la interpretación de los tratados serían solucionadas por la Corte de Justicia. Además, en línea con una tendencia general tras la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad Europea se dotó de una Asamblea consultiva, si bien con algunos importantes poderes, como la aprobación del presupuesto.

3. LOS INTENTOS DE MODIFICAR EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL DE FORMA UNILATERAL

3.1. El órdago de los gobiernos (1965-1975)

A pesar de que el diseño institucional comunitario mostró rápidamente sus bondades y su eficacia, los gobiernos siempre fueron reacios a la cesión de soberanía, y constantemente trataban de minimizar su impacto, a la vez que forzaban una deriva hacia lo intergubernamental. Desde muy pronto el principal frente de tensión se definió entre una visión supranacional, encarnada por el método comunitario, y otra nacionalista, que se basaba en la noción de soberanía y que se encarnaba en una predisposición hacia el método intergubernamental.

Esta actitud de los gobiernos condujo a desafiar el diseño institucional originario. Nos centraremos en dos ejemplos ilustrativos de la dinámica general. El primer ejemplo se produjo el 1 de julio de 1965, cuando el gobierno francés dejó de acudir a las reuniones del Consejo

⁴ Winston Churchill, quien fue nombrado Presidente de Honor del Congreso en la inauguración, afirmó en su primera intervención: «*This Congress has brought together leaders of thought and action from all the free countries of Europe, Statesmen of all political parties; leading figures from all the churches; eminent writers, leaders of the professions, lawyers, chiefs of industry and prominent trade-unionists are gathered here. In fact, a representative grouping of all the most essential elements in the political, industrial, cultural and spiritual life of Europe is assembled in this ancient hall. And although everyone has been invited in his individual capacity, nevertheless the Congress, and any conclusions it may reach, may fairly claim to be the voice of Europe.*» (Extraído de las Actas del Congreso publicadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa en 1990; subrayado nuestro. Agradezco a Enrique Barón el haberme facilitado este documento).

⁵ Veinte años más tarde, Denis de Rougemont afirmaba que «todo ha surgido del Congreso de La Haya en mayo de 1948» (Valverde, 1994:42).

de Ministros para mostrar su oposición a que políticas como la agrícola se decidiesen por mayoría; es decir, sin que un Estado pudiese vetar la decisión. Fue un auténtico órdago político, conocido como la «crisis de la silla vacía», que se resolvió el 30 de enero de 1966 con el denominado «Compromiso de Luxemburgo», por el cual los gobiernos aceptaban que cuando un Estado invocase un interés nacional esencial, el resto de gobiernos continuaría las negociaciones tratando de adoptar una decisión satisfactoria para todos los gobiernos.

Es necesario recordar que, según los tratados que crearon las tres Comunidades Europeas, «el poder político no residía completamente en el órgano de representación de los Estados miembros, el Consejo, sino que los tratados, al fortalecer a la Comisión a través de su derecho exclusivo de iniciativa legislativa y de la regla de toma de decisiones por mayoría en el Consejo, establecían un cuidado equilibrio entre los intereses nacionales y el europeo» (Areilza Carvajal, 1995/96:87).

Resulta obvio que este mecanismo de la mayoría cualificada constituía un pilar de dicho equilibrio de poder. Dicha mayoría cualificada, en algunos temas delicados, estuvo sujeto a un «breve periodo transitorio que, en varias áreas importantes, terminaba en 1965». Esto explica el momento en que estalló la crisis de la silla vacía. Puede interpretarse como una reacción visceral, abrupta, a la urgencia de limitar el alcance pleno de la mayoría cualificada en temas esenciales para Francia como la política agrícola. No obstante, para decirlo todo, el resto de gobiernos, si bien no se atrevieron a modificar los tratados, alcanzaron con satisfacción un acuerdo que respondía a un problema común: el de la definitiva pérdida de control en ciertas áreas estratégicas.

El segundo ejemplo en el que se expresa con total claridad esta tensión es la creación del Consejo Europeo. La entrada en 1973 del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, también supuso un fuerte apoyo a la visión intergubernamental de la integración. En la cumbre de Copenhague de diciembre de 1973, los gobiernos decidieron celebrar cumbres siempre que lo considerasen necesario. Un año después, en diciembre de 1974, el presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, organizó una cumbre en París en la que se creó el Consejo Europeo, un foro informal en el que se reunían los jefes de Estado y de Gobierno. La primera reunión del Consejo Europeo se celebró el 11 de marzo de 1975.

La evolución de este foro ilustra la tendencia general de la Unión. A pesar de que fue concebido como un simple foro informal, pronto los gobiernos comenzaron a dotarlo de cada vez más contenido político, con lo que *de facto* se convirtió en otra institución de las Comunidades Europeas. Finalmente, en 2007 el Tratado de Lisboa lo institucionalizó formalmente. Desde entonces y hasta la actualidad, el Consejo Europeo ha ido adquiriendo una enorme relevancia y centralidad política, en detrimento del Consejo de la Unión, que ha ido quedando como una institución de carácter más técnico.

3.2. La reacción del Parlamento Europeo (1977-1984): El tercer debate y el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea

A pesar de la revuelta de los gobiernos, tratando de forzar un cambio constitucional en las Comunidades Europeas de forma unilateral, el desequilibrio en favor de los gobiernos no fue total. En paralelo se producían grandes hitos, como algunas sentencias del Tribunal de Justicia que fueron conformando un verdadero sistema legal y constitucional europeo (Burley y Mattli, 1993). También en la Asamblea hubo notables movimientos e iniciativas, sobre todo a partir de un hecho crucial: la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo en 1979.

Efectivamente, en 1977 se aprobó que dos años después, en 1979, los ciudadanos europeos eligieran, por primera vez de forma directa, a sus representantes en la Comunidad Europea. Este hecho tuvo consecuencias políticas inmediatas (Uncetabarrenechea y Filibi, 2022). Un amplio grupo de diputados y diputadas consideraron que su elección directa por parte de la ciudadanía le confería al Parlamento Europeo un verdadero poder constituyente (García de Enterría, 1995:12).

Uno de los líderes de esta corriente de opinión y destacado federalista europeo, Altiero Spinelli, fundó en 1980, junto con varios diputados federalistas del Parlamento Europeo, el «Club del Cocodrilo», tomando el nombre del restaurante en el que se reunían, *Au Cocodrile*. A pesar de sus diferencias, les unía la defensa del federalismo como fundamento necesario de la Unión Europea. Llegaron a unirse más de ciento ochenta parlamentarios, casi la mitad del Parlamento.

Respaldado por el éxito del Club del Cocodrilo, el 8 de julio de 1981 Altiero Spinelli propuso la creación de una comisión institucional en el Parlamento Europeo para elaborar una propuesta que permitiese un salto cualitativo federal y la creación de una Unión Europea. El Parlamento lo aprobó, abriendo un periodo de reflexión y debate sobre cómo debería ser la Unión Europea.

Las deliberaciones de la comisión institucional y el debate final en el plenario de 1984 pueden muy bien considerarse como la segunda ocasión en que se produce una especie de Conferencia sobre el Futuro de Europa, similar al Congreso de La Haya de 1948, si bien esta vez con representantes de la ciudadanía europea, aunque no con un mandato que les habilitase para redactar una Constitución. En este sentido, pese al innegable capital político y simbólico que poseía aquella primera cámara electa europea, su iniciativa puede considerarse también un movimiento unilateral similar al que protagonizaron los gobiernos en 1965-1966.

Finalmente, el 14 de febrero de 1984, después de más de dos años de intenso trabajo, el plenario del Parlamento Europeo adoptó por una aplastante mayoría una

resolución con la propuesta de Spinelli y aprobó el «Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea»⁶.

Viendo estos hechos con perspectiva, se trata de un periodo en el que, paradójicamente, parecen reforzarse e institucionalizarse ambas tendencias: la más intergubernamental con la creación y posterior institucionalización del Consejo Europeo, y a la vez también parece reforzarse la tendencia supranacional y federalista con la elección del Parlamento directamente por la ciudadanía y su paulatina ampliación de poderes, convirtiendo la toma de decisiones en un proceso de codecisión (García Lupiola, 2004).

La integración europea ha sido el fruto de un constante compromiso entre ambas tendencias. Salvo en momentos puntuales, en que una de las facciones ha tratado de imponerse, en general la integración ha ido evolucionando a base de acuerdos siempre imperfectos, nunca del todo coherentes, por tener que responder a lógicas y visiones políticas contradictorias.

4. EL CUARTO DEBATE: LAS CONVENCIONES SUCESIVAS Y EL TRATADO CONSTITUCIONAL

En junio de 1999 el Consejo Europeo en Colonia decidió que la UE debía elaborar una Carta de Derechos Fundamentales. El Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, decidió crear un órgano *ad hoc* encargado de presentar antes de diciembre de 2000 un proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Este órgano recibió, por iniciativa del Parlamento Europeo, el nombre de Convención. A partir de este momento, los Estados perdieron la exclusividad en los procesos de reforma de los tratados (Gutiérrez Espada, 2003:898). Evidentemente seguían siendo actores decisivos, pero su poder ya no era exclusivo ni excluyente, sino compartido con otros actores institucionales europeos y nacionales.

El funcionamiento de la Convención era complejo, con un método de trabajo a caballo «entre el procedimiento «intergubernamental» y el procedimiento «parlamentario», con votaciones meramente indicativas y tratando de encontrar, mediante el consenso, soluciones de compromiso». Esta fue la primera vez en que «parlamentarios nacionales y europeos trabajaron juntos, siguiendo sus hábitos y métodos de trabajo». Esto constituyó una importante innovación en el proceso de elaboración del derecho comunitario primario, que respondía mucho mejor a la complejidad de la realidad supranacional europea que el clásico método diplomático. Además, debe ser destacada de forma muy especial la transparencia y apertura de todo el proceso. En efecto, todos los documentos preparatorios fueron publicados, y se interpretó de la forma más abierta posible el mandato para que «pudieran ser oídas una notable pluralidad de voces que representa-

ban sensibilidades políticas y culturales distintas» (Carrillo Salcedo, 2001:8-9).

Los trabajos de la Convención comenzaron el 17 de diciembre de 1999 y terminaron el 2 de octubre de 2000. Su éxito en la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE se vio todavía más magnificado por su coincidencia en el tiempo con el fracaso de la Conferencia Intergubernamental que alumbró el Tratado de Niza.

Tal y como señala Aldecoa (2004:26), la frustrante Conferencia Intergubernamental (CIG) de Niza del año 2000 contrastó con el paralelo éxito de la Convención que había redactado la Carta de Derechos Fundamentales de la UE ese mismo año. Podemos fijar en ese momento la constatación del agotamiento del método intergubernamental, basado en la negociación diplomática entre gobiernos, como base de la reforma de los tratados de la Unión.⁷ Era preciso cambiar, y pensar más allá de lo urgente, en el futuro y finalidad de Europa. El debate lo impulsó el ministro alemán de Exteriores, Joschka Fischer, en una conferencia impartida en la Universidad Humboldt en Berlín el 12 de mayo de 2000. Su título era ambicioso y meridianamente claro: «De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea». Esto abrió un amplio debate en el que participaron la mayor parte de los líderes europeos, a menudo mediante discursos y artículos en la prensa, involucrando así a la opinión pública. El 27 de junio de 2000 el presidente francés pronunció un discurso ante el parlamento alemán en el que planteaba, tras la CIG de Niza, la necesidad de pensar el futuro a medio plazo de Europa, proponiendo incluso la posibilidad de redactar una Constitución europea. Esta idea fue discutida por los gobiernos y se plasmó en la Declaración número 23 anexa al Tratado de Niza. La Declaración sobre el Futuro de la Unión establecía que en 2001 se abriría un debate sobre el futuro y la finalidad de Europa, al que se invitaba a las instituciones de la UE, a los Estados miembros y al grupo de países candidatos, así como a todos los sectores políticos, económicos y sociales europeos. De esta forma, el Tratado de Niza, unánimemente considerado como un fracaso, abrió sin embargo el camino para un nuevo modo de abordar el debate y la reforma de la UE (Aldecoa, 2004:27-28).

⁷ Sin embargo, es necesario recordar que, a la vez que los gobiernos reconocían las insuficiencias del método intergubernamental de toma de decisiones, aprobaban en paralelo la denominada Estrategia de Lisboa, con el objetivo de convertir a la Unión en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, y desarrollaban una nueva forma de gobernanza económica, el Método Abierto de Coordinación, que suponía «la emergencia de un dualismo institucional en la Unión Europea». Frente al equilibrio institucional del método comunitario, de naturaleza supranacional, «el Método Abierto de Coordinación propone un proceso político en ausencia total de control democrático y jurídico de sus acciones y decisiones, que se haga efectivo a través de un enfoque gubernamental descentralizado» (Miguel Bárcena, 2006:24-25). Asistimos de nuevo, como en 1965, a un intento de alterar el equilibrio institucional de forma unilateral por parte de los gobiernos, ya que se excluye cuidadosamente del nuevo esquema de toma de decisiones a dos instituciones centrales del método comunitario: el Parlamento y el Tribunal de Justicia.

⁶ El texto completo en castellano puede encontrarse en: Aldecoa, 1985:154-168.

Este proceso se inició en el año 2001 con una fase de reflexión abierta, seguida de una segunda fase de debate estructurado que el Consejo Europeo de Laeken (14-15 de diciembre de 2001) encargó a una Convención sobre el Futuro de Europa. Sin embargo, es importante precisar que dicha Convención actuaba con un mandato del Consejo, es decir, de los gobiernos de los Estados y no de la ciudadanía (Mangas Martín, 2008:59-60).

Esta segunda Convención logró su objetivo de acordar una ambiciosa reforma de los tratados, calificándose a sí misma como Proyecto de Tratado Constitucional. Muchos gobiernos no estuvieron enteramente satisfechos con el resultado de los trabajos de la Convención. A pesar de ello y de que tenían el control formal de la decisión final, los gobiernos decidieron que era mejor no abrir el debate de nuevo, pues cualquier propuesta de cambio en un tema implicaría necesariamente que otros gobiernos harían lo propio en distintos asuntos, volviendo al bloqueo inicial. Por ello, y a pesar de sus grandes reservas, la Conferencia Intergubernamental aprobó el texto e inició el proceso de ratificación del Tratado.

No es necesario relatar el complicado, y finalmente fallido, proceso de ratificación del Tratado. Basta decir que lo sustancial de aquel texto quedó rescatado y entró en vigor con el Tratado de Lisboa. Un aspecto importante, entre muchos otros, es que se incluyó en los Tratados la Convención como una fase del proceso de reforma de la UE.

Si se analiza todo este periodo en su conjunto, puede entenderse que las dos Convenciones sucesivas formaron parte de un mismo proceso de reflexión sobre el futuro de Europa. Como señala Araceli Mangas Martín, «la Carta se presentaba como un instrumento de reforma del sistema político a medio plazo (*constitucionalización del Derecho originario*) y como elemento impulsor del sentimiento común de pertenencia, con el fin de fortalecer la identidad de la Unión Europea: definir nuestro patrimonio colectivo de valores y derechos, que sirvan a su vez de fundamento a las políticas comunitarias. Era un elemento de legitimidad democrática del sistema». Es más, puede afirmarse que «la elaboración de esta Carta fue un factor determinante del impulso del debate en torno a la elaboración de la Constitución Europea que finalmente embarrancó en 2005» (Mangas Martín, 2008:58).

5. EL QUINTO DEBATE: DEL LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA A LA CONFERENCIA (CoFOE)

A pesar de que los aspectos más funcionales del Tratado constitucional fueron rescatados por el Tratado de Lisboa, no cabe duda de que muchos de los problemas de la Unión seguían vigentes (Aldecoa y Guinea, 2008). Con esto queremos decir que el nuevo tratado en absoluto cerró el debate sobre el futuro de Europa, que quedó a la espera de una mejor oportunidad para proseguir. Pueden mencionarse, como ejemplos de que las propuestas de reforma no cesaron, la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2013, sobre los proble-

mas constitucionales de una gobernanza multinivel en la UE; o la Declaración *Greater European Integration: the way forward*, firmada el 14 de septiembre de 2015 por los presidentes de los parlamentos italiano, francés, alemán y luxemburgués, a la que se sumaron posteriormente varios parlamentos más.

En realidad, aun suponiendo un importante avance, el problema de fondo sobre la finalidad y rumbo de la integración no quedó en absoluto resuelto en Lisboa, como demostró el infausto Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, al aceptar la exigencia del primer ministro británico, David Cameron, de liberar al Reino Unido del compromiso con el objetivo de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. El documento de conclusiones consagró la idea de una «Europa a la carta», e incluso se aceptó la idea de que las competencias que se cedían a la UE podían ser revertidas. En definitiva, dando carta de naturaleza a esta situación, se extraía la conclusión lógica: en este contexto de Europa a la Carta, las referencias a un mayor grado de integración «no obligan a todos los Estados miembros a buscar una meta común» (Anexo 1, sección C.1). Este enfoque supone el fin de la Europa política, quedando la integración reducida a un mercado y a un foro de cooperación intergubernamental clásico.

Era un momento de profunda crisis económica, agravada por la dramática crisis de los refugiados. Además, la celebración del referéndum de salida del Reino Unido (Bréxit), en un contexto de aumento de la intención de voto de los partidos antieuropeos y de extrema derecha, asustó a los gobiernos, que trataron por todos los medios de evitar la salida del Reino Unido. Probablemente temían que su salida fuese el primer paso en la destrucción de la Unión y del euro. En nuestra opinión, el acuerdo adoptado en este Consejo Europeo era una fórmula mucho más eficaz para acabar con la integración, pues se renunciaba a toda idea de unidad, de solidaridad, de proyecto político común. Aquel vergonzoso acuerdo de los gobiernos convertía a la Unión Europea en una simple Asociación Europea de Libre Comercio, como la creada por los británicos en 1960 para debilitar a las entonces nacientes Comunidades Europeas.

Si bien la deriva intergubernamental era antigua y profunda, aquello ya fue demasiado. Una cosa era que implícitamente el europeísmo supiese que la correlación de fuerzas era desde hacía muchos años favorable a los gobiernos, y otra muy distinta es que esa primacía *de facto* se introdujese en los tratados, alterando por completo todo su poderoso significado político de proyecto en común. El 23 de junio de 2016 se celebró el referéndum en el Reino Unido. Gracias a la sabiduría del pueblo inglés, que arrastró a Escocia, Irlanda del norte y Gibraltar a la salida, se evitó la entrada en vigor del mencionado acuerdo en la UE. Así, el último acto europeísta británico fue salir de una Unión que, de otro modo, habría quedado completamente desnaturalizada.

A pesar de que dicho acuerdo nunca entró en vigor, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo consideró que la situación creada ponía en serio

riesgo todo el proceso de unificación política del continente y reaccionó inmediatamente. El intenso trabajo parlamentario cristalizó en una batería de tres resoluciones aprobadas en la sesión plenaria del 16 de febrero de 2017, y que arrastró a la Comisión a abrir un debate sobre el futuro de Europa y a publicar un Libro Blanco el 1 de marzo de ese mismo año (Filibi, 2019:99-103). Puede verse cómo, de nuevo ante una importante crisis, el Parlamento es quien reacciona primero y de forma más contundente y trata de reimpulsar la integración europea a través de un amplio debate, en el que se posiciona con el documento más ambicioso.

Unas semanas después, la Comisión publicó el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, en el que planteaba distintos escenarios, y que fue acompañado de documentos monográficos sobre distintos temas. El presidente de la Comisión señalaba en la introducción el objetivo de la iniciativa:

Queremos poner en marcha un proceso en el que Europa decida su propio camino. Queremos definir los retos y las oportunidades que nos esperan y exponer las opciones de que disponemos para responder colectivamente.

Tras un amplio debate que deberá desarrollarse en nuestro continente en los próximos meses, en el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil en general, desarrollaré estas ideas y expondré mis consideraciones sobre el futuro de Europa en mi discurso sobre el estado de la Unión en septiembre de 2017. Esto ayudará al Consejo Europeo a extraer las primeras conclusiones a finales de año y a determinar una línea de actuación que pueda ser desarrollada a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019 (Comisión Europea, 2017:3).

Siguiendo la senda iniciada por el proceso convencional, ahora de nuevo se considera que la ciudadanía debe estar asociada a este debate. En marzo de 2019 el presidente francés, Emmanuel Macron, lanzó la idea de una Conferencia para Europa que reflexione y proponga los cambios necesarios en el proyecto político europeo, incluyendo, si así fuese necesaria, la reforma de los tratados, algo a lo que algunos gobiernos se venían negando desde tiempo atrás. El grupo parlamentario Renew Europe apoyó la iniciativa, y Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea recién elegida, incluyó esta propuesta como uno de los puntos centrales del programa de la Comisión para el mandato 2019-2024 (Guinea, 2020:153).

A pesar de haberse alcanzado un acuerdo para su convocatoria, no puede ocultarse que las tres instituciones europeas convocantes tienen visiones distintas sobre la misma, lo que retrasó el comienzo de la Conferencia más de un año sobre la fecha inicialmente prevista, e incluso su propia existencia llegó a estar en entredicho. Finalmente, el 9 de mayo de 2021 se convocó formalmente la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

La Comisión y el Parlamento coinciden en que esta iniciativa es básicamente un momento de escucha a la ciudadanía europea, mientras el Consejo, por su parte, indica que el objetivo de la Conferencia es «mantener el

apoyo de los ciudadanos de la Unión a nuestros objetivos y valores comunes, dándoles más oportunidades de expresarse» (Jiménez Heras, 2020:143).

La Comisión y el Parlamento también coinciden en «exigir que los resultados del proceso de escucha se traduzcan en recomendaciones concretas para la futura actuación de la UE, a las que las instituciones deberán atender para transformarlas en acciones». Por su parte, el Consejo, más preocupado por blindar sus propias competencias, advirtió a quienes veía esto como una oportunidad de avanzar en la integración, que «la Conferencia no es un proceso incluido en el ámbito de la reforma de los tratados». En cuanto a la composición y método de trabajo, el Consejo y el Parlamento insisten en la presencia de representantes de los Estados, Comisión, parlamentos nacionales, Comité de las Regiones, Comité Económico y Social, incluso el alto representante, pero siempre «orillando la participación de los ciudadanos representantes de la sociedad civil» (Jiménez Heras, 2020:146-7). No cabe duda del intento constante de apartar de la Conferencia a la sociedad civil organizada. En cuanto a las razones de esta maniobra, no parece descabellada la interpretación de que, ante la imposibilidad de evitar la celebración de esta Conferencia, las instituciones europeas han tratado de controlarla, copando su composición, a la vez que desactivan la participación de quienes más pueden aportar, la sociedad civil organizada, mediante el truco del sorteo.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una articulación original y pionera entre dos tipos distintos de representación, la colaboración en un mismo procedimiento de la democracia representativa y de la democracia participativa. Se trata de contar con la representación institucional, la representación de la ciudadanía y la sociedad civil (Aldecoa, 2021:16). Dado que el Tratado de la Unión Europea recoge con claridad estos dos tipos de representación (representativa y participativa), esta iniciativa supone, por tanto, la expresión más acabada de lo dispuesto en el artículo 11.2, cuando se dice que «las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil».

La Conferencia supone una innovación que trata de responder al enorme reto de pensar el futuro de Europa, considerando —acertadamente— que ello no puede ni debe ser llevado a cabo únicamente por las instituciones europeas y los gobiernos. Si el artículo 11.1 afirma con claridad la necesidad de contar con la participación de la ciudadanía en todos los ámbitos, no se entendería que esto no se realizase en el debate más importante de todos, que afecta al propio rumbo del proceso de integración.

De modo que parece acertada y bien fundada la propia idea de crear un foro —una Conferencia— destinada a la escucha de la ciudadanía, como fase previa a la redacción de una serie de propuestas entre las distintas instituciones representativas europeas y estatales, que finalmente serán discutidas y acordadas entre los gobiernos de cara a la reforma de los Tratados.

No obstante, que el concepto sea bueno y valioso no significa que su articulación concreta (composición, metodología, contenidos, mandato y objetivos, forma de decisión, recorrido de los resultados del debate) sea correcta o que esté suficientemente bien diseñada.

Más allá del retraso en su convocatoria o de las dudas entre algunas instituciones sobre su conveniencia u oportunidad, merece la pena detenerse en un aspecto muy concreto: el de la participación de la sociedad civil en la Conferencia. Es realmente sorprendente que una iniciativa destinada a escuchar a la ciudadanía termine quedando conformada en su inmensa mayoría por representantes de diversas instituciones europeas y estatales, y que la sociedad civil que siempre ha impulsado la integración europea, y que fue capaz de crear un foro cuando no había nada —el Congreso de Europa— ahora quede marginada del debate en el plenario y del control de la agenda en la mesa. No cabe duda de que las instituciones y los partidos que las gobiernan han colonizado un ámbito que no les corresponde, pues su lugar, garantizado en los Tratados, será el de la posterior Convención; del mismo modo que el lugar y el momento de los gobiernos, igualmente previstos en dichos tratados, será la Conferencia Intergubernamental conclusiva.

6. REFLEXIONES FINALES: DEL DEBATE AL COMPROMISO

El horror y la conmoción de la sociedad ante lo sucedido en la Gran Guerra (1914-1918) inició un debate sobre el futuro que cuestionaba el modelo vigente de sociedad y de Estado. Un elemento común a muchas de esas reflexiones, marcadas por la originalidad y el inconformismo, fue que subrayaron la necesidad de abandonar el concepto de soberanía estatal y comenzar a construir una Europa unida.

Desde entonces se han producido al menos cinco grandes momentos de debate sobre el futuro de Europa. A lo largo de estos debates puede observarse una evolución. El primero logró desarrollar un cuerpo de ideas y argumentos poderosos, capaces de convencer tanto a las élites como a millones de ciudadanos y ciudadanas.

El segundo logró crear los mecanismos para poder ser influyentes y plasmar las ideas en acciones. Así, se creó el Movimiento Europeo, articulando la enorme variedad del europeísmo, se consiguió involucrar a los gobiernos y, de esta forma, se impulsó la creación de una organización que inició la construcción europea: el Consejo de Europa. Además, ese inmenso apoyo popular a la idea europea sirvió de soporte democrático a las reformas de las constituciones de los países fundadores, incluyendo cláusulas que permitían la puesta en común de las soberanías para asegurar la paz, y posteriormente el «salto a lo desconocido»⁸ que suponía la creación de las Comunidades Europeas.

⁸ Según la famosa anécdota en la que un periodista le preguntó a Robert Schuman, tras la lectura de su declaración el 9 de mayo de 1950, si entonces aquella propuesta suponía un salto a lo desconocido. A lo que el ministro respondió afirmativamente.

El tercer debate fue en un Parlamento Europeo elegido por la ciudadanía, y una amplia mayoría aprobó la propuesta de crear una Unión Europea. El cuarto debate estuvo protagonizado por instituciones europeas y estatales, con un cierto papel para la sociedad civil, y aprobó un proyecto de tratado para establecer una Constitución de la Unión Europea. El actual debate ha incluido un foro previo, la Conferencia, en la que escuchar directamente a la ciudadanía y a la sociedad civil. Con todos los problemas que se quiera, no puede negarse el avance.

Esta evolución también puede interpretarse de otra forma. La filósofa Marina Garcés, en su libro *Un mundo común*, señala la dificultad de establecer principios que creen comunidad en una sociedad tan individualista. El enfoque habitual de preguntarse por lo que nos une, en realidad nos separa, afirma. Ella propone interrogarnos por lo que nos separa como forma de ver dónde están los obstáculos. A lo largo de su búsqueda, identifica tres momentos que denomina el reconocimiento del otro, el de la interdependencia, y el del compromiso con la comunidad y con el bien común (Garcés, 2013).

Más allá del contexto y sentido que le otorga Marina Garcés a estas ideas, proponemos una aplicación a la integración europea que esperamos sea útil. Es muy revelador que el título del capítulo en el que se habla del reconocimiento sea «El reconocimiento, entre la indiferencia y la guerra». Garcés construye su argumento partiendo de Hegel:

El reconocimiento, tal como lo analiza Hegel en la Fenomenología del espíritu, rompe el espejismo de la primacía del individuo sobre la comunidad. Solo en la comunidad reconciliada, en la que los individuos en lucha se han entregado, se han perdonado y han acogido la diferencia absoluta, puede el individuo ser uno mismo plenamente. (...) El reconocimiento propone una experiencia del nosotros como una experiencia dialéctica, hoy diríamos dialógica, de la identidad (Garcés, 2013:44).

No parece forzado pensar en la construcción del Estado y de la soberanía moderna como ese espejismo de la primacía del Estado individual sobre la comunidad. Las guerras de religión y de poder asolaron Europa durante décadas, hasta que los Estados se vieron forzados a admitir que ninguno era capaz de exterminar al otro. De esta forma, lejos de fundar una comunidad de pueblos, en realidad el Tratado de Westfalia formalizó «el aplazamiento de un genuino reconocimiento, exploración y encaje de la diferencia» (Filibi, 2020:122).

Como señala Garcés, «la lucha por el reconocimiento sin teleología conduce, o bien a la guerra permanente, o bien a su neutralización mediante el respeto y la tolerancia como formas socializadas de la indiferencia» (Garcés, 2013:45-46). La lógica del reconocimiento, continúa Garcés, «tiene la virtud de entender la igualdad desde la pluralidad y de incorporar el nosotros al yo».

Cuadro: Breve cronología de los debates y las decisiones sobre el futuro de Europa	
1918-1939	Tras el horror de la gran guerra (1914-1918), emergen diversos grupos de intelectuales que se organizan alrededor de revistas y foros. Es un momento marcado por el activismo intelectual y político en el periodo de entreguerras, y sobre todo en la década de los treinta.
1939-1949	La sociedad civil se autoorganiza tras la Segunda Guerra Mundial (Congreso de Europa, 1948) e impulsa las primeras instituciones (Consejo de Europa, 1949; Movimiento Europeo).
1950-1957	Los gobiernos toman el control: Declaración Schuman y creación de las Comunidades Europeas (1950-1957) hasta la fusión institucional de la Comunidad Europea (1965).
1965-1979	La integración como un permanente compromiso entre principios distintos: supranacional e intergubernamental. Es un periodo que va de la crisis de la silla vacía (1965) a la primera elección por sufragio directo del Parlamento Europeo (1979).
1979-1984	El Parlamento Europeo usa su legitimidad democrática para lanzar el debate sobre la Unión Europea (Proyecto de Tratado por el que se establece una Unión Europea, 1984).
1985-1999	Los gobiernos crean el Mercado Interior y la Moneda Única, en el marco de una Unión Europea de carácter político.
1999-2007	A partir de Maastricht, en un contexto marcado también por el fin de la Guerra Fría y la ampliación hacia el este, las instituciones europeas y los parlamentos estatales comienzan a participar de los procesos de reflexión y reforma (de las Convenciones y el Tratado constitucional al tratado de Lisboa).
2008-2017	La entrada en vigor del Tratado de Lisboa se produce a la vez que una sucesión de crisis: económica, financiera, refugiados, antieuropeísmo, crisis en la relación atlántica, Bréxit, etc.
2017-...	En la actualidad, siendo ya la convención el mecanismo institucional previsto para la reforma de los tratados, el debate sobre el futuro de Europa trata de abrirse —si bien con algunas dificultades y resistencias— a la participación política multinivel y de la ciudadanía (Conferencia sobre el Futuro de Europa, 2021-2022).

Dentro de los Estados se produjo un largo proceso de lucha por el reconocimiento, mediante el cual cada vez más sectores de la población lograron ver reconocidos cada vez más derechos, por medio de diversas luchas sociales y políticas (Honeth, 1995). Simétricamente, los Estados europeos formaron parte de un bucle de guerras en las que aspiraban al reconocimiento de su diferencia (nacional) y superioridad (imperial). Solo la cercanía del abismo hizo posible trascender esta lógica mal enfocada, obligando a considerar en el cálculo político la dimensión colectiva tanto de la propia seguridad como incluso de la identidad. Aquí podríamos situar el comienzo de una nueva perspectiva que se plasmó en la declaración Schuman (Filibi, 2020).

El segundo momento que tomamos de Garcés es el de la interdependencia. Alejándonos de su interpretación, podemos entender que la lógica comunitaria basada en las decisiones tomadas por mayoría, en la centralidad del mercado, en la necesidad de crear tribunales internacionales que aseguren el respeto de las normas incluso a los gobiernos de Estados soberanos, marcaría un momento en el que los Estados comprenderían la realidad de su creciente interdependencia y asumirían las implicaciones. La interdependencia fuerza el abandono del yo y obliga a centrar el debate alrededor del nosotros. Un nosotros plural, un nosotros no reducible a una única unidad o sujeto, pero un *nosotros*, al fin y al cabo. Este momento se ha prolongado hasta nuestros días.

En la actualidad, probablemente Europa esté entrando en el tercer momento: el momento del *compromiso* con una idea fuerte de comunidad, basada en el verdadero bien común de la Unión Europea. En palabras de Garcés (2013:63): «El compromiso es la disposición a dejarse comprometer, a ser puestos en un compromiso por un problema no previsto que nos asalta y nos interpela. El compromiso, así, es a la vez activo y pasivo, decidido y receptivo, libre y coaccionado. No se resuelve en una declaración de intenciones, sino que pone en marcha un proceso difícil de asumir. El compromiso, cuando nos asalta, rompe las barreras de nuestra inmunidad, nuestra libertad clientelar de entrar y salir, de estar o no estar, de tomar o dejar tanto cosas, como personas, como situaciones. Así, nos arranca de lo que somos o de lo que creíamos ser. Nos incorpora a un espacio que no controlamos del todo. Cuando nos vemos comprometidos, ya no somos una conciencia soberana ni una voluntad autosuficiente».

Los Estados, aisladamente, no pudieron salir de la crisis económica, ni pudieron afrontar con éxito la crisis de las personas refugiadas. Todo esto se sabía, pero no fue suficiente para variar las políticas de los gobiernos. Sin embargo, el brutal impacto social y económico de la pandemia de la COVID-19 dejó en evidencia la incapacidad de los gobiernos, que no han tenido más remedio que aceptar que somos parte de una comunidad europea. De no haber sido por las compras de vacunas de la Comisión

Europea, muchos países no habrían dispuesto de las mismas hasta mucho más tarde y a un precio muy superior. La salida del Reino Unido de la UE ha mostrado a la ciudadanía las ventajas de estar dentro, que antes no se veían o se olvidaban. El europeísmo no ha dejado de crecer en los últimos años, como se vio en las elecciones europeas de 2019. El salto de la gestión de la interdependencia al compromiso con el bien común ha tenido una primera magnífica primera expresión con la aprobación del programa de recuperación europea y los fondos *Next Generation*, de los cuales una parte sustancial consiste en créditos a fondo perdido a distribuir no en base a criterios nacionales sino de necesidad entre los socios europeos. Un auténtico programa federal destinado a defender el bien común europeo.

Europa es consciente de que debe repensar su futuro. Todo el mundo sabe que debemos afrontar los retos y tomar decisiones difíciles, como la de los fondos *Next Generation*, que suponen un altísimo coste económico. Pero es preciso seguir adelante. La Conferencia debe recoger las ideas y ambiciones, las propuestas y exigencias de la ciudadanía respecto a la Europa que queremos y que necesitamos. Nadie tiene garantías de ningún tipo, ni de cómo saldrá este proceso, ni de cómo nos afectará. Sabiamente, Garcés (2013:64) nos recuerda que: «Todo compromiso es una transformación necesaria de la que no tenemos el resultado final garantizado».

Esto no es nuevo. El propio Schuman, de forma completamente honesta, admitió el 9 de mayo de 1950 que aquella revolucionaria propuesta de crear una Comunidad Europea constituía un «salto a lo desconocido». Pero era lo que debía hacerse, pues no había ninguna alternativa mejor. Hoy afrontamos nuevos retos, gigantescos. Nuestra suerte es que hoy contamos con una Unión formada por veintisiete Estados, con millones de ciudadanos y ciudadanas que confían en Europa. Una Europa distinta, mejor, que es la que debemos construir mejorando la actual. Pero Europa, que es como decir «nosotros», un nosotros más amplio del que construimos en los últimos siglos, pero que es el necesario en la actualidad.

En un punto anterior de este texto se ha dicho que para que la integración europea avance son precisos tres factores: apoyo popular, propuestas viables y oportunidad política. El apoyo popular ha sido claramente expresado en las urnas en las pasadas elecciones europeas, mostrando que la inmensa mayoría de los países miembros han otorgado un claro apoyo a los partidos que apoyan la profundización de la integración. La tercera, la oportunidad política, no es fácil de prever, pues depende de múltiples factores, algunos de los cuales son impredecibles. Sin embargo, la segunda sí depende enteramente de la sociedad civil, pues consiste en trabajar, estudiar y acordar. Es con este ánimo que el Movimiento Europeo, con aportaciones como la presente, continúa su duradero compromiso en pos de una Europa democrática, unida y federal, social y diversa.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAS, Michael (2004), «Contested hegemony: The Great War and the Afro-Asian assault on the Civilizing Mission ideology», *Journal of World History*, Vol. 15, No. 1; pp. 31-63.
- ALDECOA, Francisco (1985). *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*. Madrid, Siglo XXI.
- ALDECOA, Francisco (2004), «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. ¿Qué es? ¿Un tratado o una Constitución?», en: *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid, Biblioteca Nueva y Real Instituto Elcano; pp. 19-85.
- ALDECOA, Francisco y Guinea, Mercedes (2008). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons.
- ALDECOA, Francisco (2021), «La relevancia de la Conferencia para encauzar las propuestas que refuercen la política exterior europea», en Aldecoa, F. (ed). *El papel internacional de la Unión Europea. Propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Madrid, Catarata y CFEME; pp. 15-33.
- AREILZA CARVAJAL, José María de (1995/96), «Vetos y votos en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea», *Política Exterior*, n.º 48; pp. 87-101.
- MIGUEL BÁRCENA, Josu de (2006), «La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35; pp. 23-42.
- BOCCANFUSO, Silvana (2021). *Ursula Hirschmann. Una mujer por y para Europa*. Barcelona, Icaria.
- BRUGMANS, Henri (1972). *La idea europea: 1920-1970*. Madrid, Editorial Moneda y Crédito.
- BRUNKHORST, Hauke (2016), «European constitutionalization between capitalism and democracy», *Constellations*, Vol. 23, No. 1, 15-26.
- BURLEY, Anne-Marie & Mattli, Walter (1993): «Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration», *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, pp. 41-76.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio (2001), «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9; pp. 7-26.
- COMISIÓN EUROPEA (2017). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. Bruselas, 1 de marzo de 2017.
- CORNAGO, Noé (2021), «Rescatar la esfera pública europea: la participación de la sociedad civil como problema comunicativo», en: Aldecoa, Francisco (ed). *El papel internacional de la Unión Europea. Propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Madrid, Catarata y CFEME; pp. 379-393.
- FILIBI, Igor (2010), «Evolución histórica del federalismo: el federalismo global o integral», *Cuaderno de federalismo*, Vol. XXII, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; pp. 163-198.
- FILIBI, Igor (2019), «El nuevo federalismo europeo: la posición del Parlamento Europeo ante el debate sobre el futuro de Europa», en: Eurobasque (ed). *Europa de las regiones y el futuro federal de Europa. Balance y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea*. Madrid, Dykinson; pp. 89-105.

- FILIBI, Igor (2020), «La Declaración Schuman: el nacimiento de la Europa política», en: Aldecoa, F. (dir). *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. A los 70 años de la Declaración Schuman*. Madrid, Marcial Pons; pp. 121-132.
- GARCÉS, Marina (2013). *Un mundo común*. Barcelona, Edicions Bellaterra.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1995), «El Proyecto de Constitución Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 45; pp. 9-29.
- GARCÍA LUPIOLA, Asier (2004). *Nacimiento y desarrollo del procedimiento de codecisión (1993-2002): la consolidación del Parlamento Europeo como poder legislativo de la Unión Europea*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Acceso el 23 de diciembre de 2021: <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/117571?show=full>
- GERWARTH, Robert y Horne, John (2011), «Vectors of violence: paramilitarism in Europe after the Great War, 1917-1923», *Journal of Modern History*, Vol. 83, No. 3; pp. 489-512.
- GUINEA, Mercedes (2020), «La Conferencia sobre el Futuro de Europa: dar un nuevo impulso a la integración europea desde la ciudadanía», en: Aldecoa, F. (dir). *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. A los 70 años de la Declaración Schuman*. Madrid, Marcial Pons; pp. 150-157.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo (2003), «La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención (2003)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 7, n.º 16; pp. 897-941.
- JIMÉNEZ HERAS, Isabel (2020), «La participación de la sociedad civil organizada en la Conferencia sobre el Futuro de Europa», en: Aldecoa, Francisco (ed). *La Unión Europea y la pandemia mundial. Un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global*. Madrid, La Catarata; pp. 141-152.
- LARSEN, Knud (1984), «Scandinavian grass roots: From peace movement to Nordic Council», *Scandinavian Journal of History*, Vol. 9, No. 2-3, 183-200.
- MAIER, Charles S. (1981), «The two postwar eras and the conditions for stability in Twentieth-Century Western Europe», *American Historical Review*, Vol. 86, No. 2; pp. 327-352.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.) (2008). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*. Bilbao, Fundación BBVA.
- MARC, Alexandre (1994). *El porvenir de Europa y otros ensayos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, BOE.
- NASARRE, Eugenio (2015), «Historia del federalismo en Europa y sus implicaciones nacionales», *Pliegos de Yuste*, n.º 16; pp. 59-67.
- PIRLOT, Jean A. (1984). *Symphonie Europa*. Paris, Éditions Robert Laffont.
- ROY, Christian (2016), «La réflexion fédéraliste sur la liberté dans la revue personnaliste L'Ordre Nouveau et le contexte français des années 1930», *L'Europe en formation*, n.º 381; pp. 55-63.
- TRÍAS, Juan J. (1965), «Las concepciones políticas del general De Gaulle sobre la Presidencia de la República», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 141-142; pp. 79-114.
- UNCETABARRENECHEA, Javier y FILIBI, Igor (2022), «Democracy beyond the nation-state: from national sovereignty to pluralist European sovereignty», en: Zabalo, J.; Filibi, I. y Escajedo, L. (eds). *Made-to-measure future(s) for Democracy? Views from the Basque atalaia*. Springer, 2023.
- VALVERDE, José Luis (1994), «Introducción al pensamiento y acción de Alexandre Marc», en: Marc, Alexandre. *El porvenir de Europa y otros ensayos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, BOE; pp. 13-46.

PARTE I

Hacia una democracia europea:
valores, gobernanza y el encaje
de Euskadi en la UE

- **El enfoque urbano de la Comisión Europea. una visión desde la ciudad de Bilbao,**
JUAN MARI ABURTO RIKE
- **La Europa en la que soñamos, por la que luchamos y a la que vamos, hacia un paso más en la Federación Europea,**
FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA
- **Entre Dochev y Bennaceur. La estrategia europea contra las *fake news* se va perfeccionando de una manera lenta, pero efectiva, para evitar que la UE vuelva a ser víctima de sus efectos,**
DANIEL ÁLVAREZ LÓPEZ
- **Europa y la gobernanza multinivel: ¿soberanías compartidas o excluyentes?,**
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO
- **Euskadi Europako etorkizunari buruzko Konferentziaren aurrean - Euskadi ante la Conferencia sobre el futuro de Europa,**
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA
- **La conferencia sobre el futuro de Europa - Europaren etorkizunari buruzko konferentzia,**
KOLDO ATXUTEGI AJURIA
- **Futuro de Europa,**
CARMELO BARRIO BAROJA
- **Democracia, conflictos de soberanía y ampliación interna en la Unión Europea. Propuesta para la Conferencia sobre el futuro de Europa,**
JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO
- **Nacionalidades Europeas,**
ÍÑIGO BULLAIN LÓPEZ
- **Frente al «*divide et impera*»: Europa federal,**
EUSEBIO CADENAS CORDERO
- **El futuro de la UE: la nacionalidad como recurso y el derecho de voto,**
ROCCO CAIRA FINAZZI
- **Por un nuevo marco de participación más eficiente de las Regiones Constitucionales en la UE,**
JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO
- **La Europa enraizada en sus orígenes, fuente de sus valores,**
MONSEÑOR JUAN CARLOS ELIZALDE ESPINAL
- **Euskadi «Basque Country» en el mundo/ Euskadi *Basque Country* munduan,**
MARIAN ELORZA ZUBIRIA
- **Transparencia y buena gobernanza en la UE: qué, por qué y para qué,**
LEIRE ESCAJEDO SAN-EPIFANIO
- **La ciudadanía europea: cómo acercar Europa al ámbito local,**
ITZIAR FERNÁNDEZ MARRÓN
- **Es el momento de que la Unión Europea dé el salto,**
ENEKO GOIA LASO
- **La Unión Europea en su laberinto decisivo: propuestas de futuro de una asociación europeísta de Bizkaia,**
BEATRIZ IÑARRITU IBARRECHE y JOSÉ IGNACIO BUSTAMANTE
- **Europaren etorkizunari begira ikuspuntu aurrerakoi eta euskaldun batetik,**
MADDALEN IRIARTE OKIÑENA
- **Hacia la unión federal de los pueblos de Europa,**
LORENA LÓPEZ DE LACALLE ARIZTI
- **La Conferencia Europea como oportunidad para debatir el acomodo en la UE de las naciones sin estado,**
MATTHIAS MAJOR
- **La defensa de los valores de la Unión Europea: una tarea de todos, no solo de los tribunales,**
JOSÉ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES
- **La hora del federalismo,**
IDOIA MENDIA CUEVA
- **La clave del futuro de Europa,**
MARKEL OLANO ARRESE
- **Europa con futuro en un mundo con crecientes retos globales,**
ANDONI ORTUZAR ARRUBARRENA
- **Euskadi ante la Unión Europea de la Salud - Euskadi Osasunaren Europar Batasunaren aurrean,**
GOTZONE SAGARDUI GOIKOETXEA
- **Eurocámara: visiones del alma europea,**
PEDRO UGARTE TAMAYO
- **Creación de una Iniciativa Ciudadana Europea Plus,**
JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE
- **La Conferencia sobre el Futuro de la Unión y el Debate sobre la Unanimidad,**
MARIOLA URREA CORRES
- **Los retos de futuro de las ciudades en Europa: Vitoria-Gasteiz, un modelo de Green City,**
GORKA URTARAN AGIRRE
- **El poder local en el Futuro de Europa,**
MARÍA DEL MAR ZABALA MARDARAS

El enfoque urbano de la Comisión Europea. Una visión desde la ciudad de Bilbao

JUAN MARI ABURTO RIKE
Alcalde de Bilbao

Sumario

1. La cuestión urbana en la política comunitaria.
2. El acceso a financiación comunitaria de las entidades locales. La experiencia de Bilbao.
3. Hacia un nuevo modelo de gobernanza europea. Algunas reflexiones a futuro.

La dimensión urbana de las actuaciones que tienen el apoyo de la Comisión Europea es un ámbito de trabajo con frecuencia restringido a la esfera académica o especializada en cuestiones europeas y que, desgraciadamente, no es percibida sino de manera muy tangencial por la ciudadanía, donde son otras cuestiones europeas de carácter general las que son objeto de una mayor atención. Quiero aprovechar la oportunidad que me brinda EuroBasque para poner en valor la dimensión urbana de la política comunitaria. Para ello, comenzaré por referirme brevemente al proceso a través del cual las cuestiones ^{locales} han ido tomando posiciones cada vez más destacadas en la agenda comunitaria. Continuaré explicando el esfuerzo realizado por la ciudad de Bilbao por maximizar su acceso a los recursos puestos a disposición de las entidades locales por parte de la Unión Europea (UE) para lo que, entre otras cosas, efectuaré un breve repaso de algunos de los principales proyectos abordados y que han contado con respaldo comunitario. Finalizaré lanzando algunas propuestas que, en mi opinión, podrían redundar en una mejora de las actuaciones que la Comisión Europea plantea en entornos urbanos.

1. LA CUESTIÓN URBANA EN LA POLÍTICA COMUNITARIA

La UE ha experimentado un creciente proceso de integración económica, pudiendo identificarse diferentes hitos dentro de dicho proceso y de manera especial dos: la firma del Acta Única Europea (1987) y el Tratado de Maastricht (1992), dando lugar respectivamente al Mercado Interior Europeo y a la Unión Económica y Monetaria. Aun cuando el Tratado de Maastricht, en general, se asocia con el proceso de integración monetaria, es preciso recordar que en dicho Tratado se introdujo el Fondo de Cohesión,

instrumento fundamental de la Política Regional europea y del que, como señalaré más adelante, Bilbao ha sido beneficiario. Ante la constatación de que el proceso de integración entre Estados miembros podía generar desigualdades a nivel territorial, la Comisión ha ido reforzado de manera progresiva sus instrumentos de política regional (política de cohesión), buscando con ello un desarrollo más equilibrado del espacio europeo, hasta el punto que representa la principal política de inversión de la Comisión Europea. Sin lugar a dudas, al hablar de la política regional de la UE es necesario hacer mención al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), principal instrumento de esta (creado en 1975) y que, al igual que otros instrumentos comunitarios, ha ido evolucionando con el tiempo, dotándose de un creciente volumen de recursos y ampliando significativamente su ámbito temático de intervención. En puridad, no puede hablarse de una política regional comunitaria hasta finales de los años setenta, pues con anterioridad desde Bruselas básicamente se contribuía económicamente a las actuaciones de política regional de los Estados miembros. Dado que nuestra incorporación a las instituciones comunitarias se produjo en el año 1986, hemos tenido la oportunidad prácticamente desde el principio de acceder a una serie de actuaciones propias de la Comisión Europea en el ámbito de la política regional. En efecto, como resultado de la reforma habida en esta última en el año 1988¹, se observa a partir de este momento no solo

¹ Sin lugar a dudas, en 1988 se produjo la principal reforma de la política regional comunitaria (popularmente conocida como Reforma Delors), pasando a convertirse esta en una auténtica prioridad de la Comisión Europea. Posteriormente ha habido otras reformas, pero, en mi opinión, de un menor calado que la apuntada. Con motivo de la ampliación de la UE (Agenda 2000) tuvo lugar, si cabe, otra reforma importante, pero, en cualquier caso, de inferior alcance que la referida anteriormente.

Cómo citar / How to cite: Aburto Rike, J. M. (2021-2022). «El enfoque urbano de la Comisión Europea. Una visión desde la ciudad de Bilbao», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 31-35



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

una mayor dotación de recursos, sino, igualmente, una diversificación de las intervenciones, procurando adaptar estas a las distintas realidades del territorio europeo.

Reconociendo el papel central de la región como una unidad de referencia en todas las actuaciones de política regional, las áreas urbanas han desempeñado un rol destacado dentro de esta última. Sin ánimo de exhaustividad cabe reseñar algunos factores que permiten apuntar la existencia de una política urbana europea:

- Puesta en marcha de actuaciones de carácter integral en el entorno urbano a través de proyectos piloto².
- Creciente presencia de las entidades locales en las intervenciones regionales (especialmente a través de Programas Operativos), asumiendo la puesta en marcha de iniciativas locales de diferente índole y que, con frecuencia, se han centrado en la habilitación de infraestructuras (culturales, educativas, etc.) para sus comunidades.
- Especial dinamismo municipal en el desarrollo de proyectos innovadores en un amplio abanico de cuestiones relacionadas con los retos existentes a escala local. Cabe recordar, entre otras, las actuaciones canalizadas a finales de los noventa y comienzos de la presente centuria a través de Iniciativas Comunitarias³ para la inserción laboral, la diversificación económica y la cooperación, entre otras cuestiones. Este papel de las ciudades como centros de experimentación se ha ido fortaleciendo hasta el punto de que en estos momentos acogen los proyectos más innovadores y con un mayor riesgo asociado a nivel comunitario, dando cobertura a un amplio abanico de temas. Me estoy refiriendo, claro está, a las Acciones Urbanas Innovadoras, sobre las que me detendré más adelante.

No puede dejar de señalarse que la política de cohesión se ha vuelto cada vez más exigente con la aparición de nuevos retos en un contexto de creciente presión presupuestaria y concurrencia de un mayor número de Estados miembros. Obviamente, ello ha obligado a las ciudades a realizar un esfuerzo extra en la búsqueda de proyectos alineados con los criterios de elegibilidad de las instituciones comunitarias.

En cualquier caso, no es solo la política regional el ámbito de la política comunitaria donde puede verse plasmado el dinamismo municipal apuntado. De hecho, la política tecnológica comunitaria ha ido favoreciendo de manera progresiva la incorporación de las ciudades como socios activos en los proyectos de investigación. De esta forma, especialmente en aquellos proyectos que buscan soluciones a problemas concretos y con un grado avanzado de desarrollo (esto es, con soluciones cercanas al mercado⁴), las ciudades constituyen el principal entorno donde acoger dichos pro-

yectos, convirtiéndose en auténticos espacios de experimentación y demostradores tecnológicos.

2. EL ACCESO A FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES. LA EXPERIENCIA DE BILBAO

Establecido este marco de referencia acerca de la importancia de las cuestiones urbanas para la política comunitaria, quiero pasar a repasar (aunque sea de manera breve) qué ha hecho la ciudad de Bilbao para aprovechar las posibilidades asociadas a dicha política comunitaria.

Una de las cuestiones sobre las que hemos efectuado un particular esfuerzo consiste en el establecimiento de relaciones con otras ciudades como forma de reforzar el posicionamiento de Bilbao a nivel internacional, compartir conocimiento, dar a conocer nuestra posición en cuestiones de ámbito comunitario con incidencia local y abordar proyectos de interés común. Son múltiples las vías empleadas para ello, si bien quiero reseñar las siguientes:

- El establecimiento de acuerdos específicos con otras ciudades europeas. Ello nos ha permitido establecer un marco de cooperación a largo plazo en un amplio espectro de temas de interés compartido. En algunos casos (Burdeos, por ejemplo⁵) ello se ha traducido en la puesta en marcha de iniciativas conjuntas que han contado con financiación europea.
- Participación activa en la principal red de ciudades europeas, Eurocities, y de la que Bilbao es miembro de pleno derecho desde los años noventa, llegando de hecho a presidir la red en el bienio 1999-2000. Entendemos que esta red es un espacio fundamental donde compartir nuestra visión sobre el proyecto europeo y poder retroalimentar conocimiento y saber-hacer. No en vano las ciudades aglutinan al 70 % de la población de la UE, contribuyen en más de dos terceras partes al PIB de esta y son el escenario donde se desarrollan los principales desafíos a los que se enfrenta la sociedad, como es el hecho, por ejemplo, de que sean las ciudades las que produzcan casi tres cuartas partes de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- La presencia en consorcios asociados a la presentación de proyectos a convocatorias comunitarias lanzadas desde distintos programas. Ello nos ha permitido acceder a un muy importante *know-how* en diferentes temáticas (movilidad, medio ambiente, digitalización, etc.), establecer relaciones de colaboración con equipos de trabajo de otros países y conformar consorcios de carácter multidisciplinar a nivel local para el desarrollo de los proyectos. Ello constituye una oportunidad muy interesante para que las pymes del entorno tomen parte en proyectos de relevancia para el municipio. El objetivo del Ayuntamiento no es solo acceder a financiación comunitaria para el

² Proyectos adscritos al artículo 10 del Reglamento FEDER para los períodos 1989-1993 y 1994-1999.

³ Programas específicos de la política regional comunitaria dirigidos a atender problemas compartidos en la UE. Se iniciaron en 1989 y, con diferentes variantes, se extendieron hasta el período de programación 2007-2013.

⁴ Proyectos con TRL (*Technology Readiness Level*, Nivel de Madurez Tecnológica) de cinco o superior.

⁵ Proyecto In-Focus, cofinanciado por el programa URBACT, centrado en el alineamiento municipal con las estrategias regionales de especialización inteligente (RIS3).

desarrollo de proyectos, sino, igualmente, maximizar las posibilidades de incorporación de *partners* locales a los equipos de trabajo resultantes.

- Participación en las iniciativas nacionales y comunitarias dirigidas a compartir experiencias en el ámbito urbano. Este son los casos, por ejemplo, de la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) y de la *Urban Development Network*. Esta última fue lanzada por la Comisión en el período de programación 2014-2020, entendida como punto de encuentro de las ciudades que desarrollan proyectos en el ámbito del desarrollo urbano sostenible con cargo al FEDER. La RIU, por su parte, representa un espacio de intercambio de experiencias y coordinación de proyectos nacionales apoyados por el FEDER en el ámbito urbano. Bilbao consigna una destacada presencia en este tipo de proyectos, habiendo de hecho acogido en enero de 2018 la celebración del pleno de esta red.

Siendo importantes todas estas cuestiones es evidente que donde se manifiesta más claramente la actividad municipal en las iniciativas comunitarias es en el análisis de la participación en proyectos que gozan de financiación comunitaria pues es, en la práctica, la vía de acceso a fondos de la UE. Ciertamente, los proyectos representan una oportunidad muy interesante para acometer actuaciones y con un importante respaldo económico. Con frecuencia, dado el carácter innovador de los proyectos (y por consiguiente el riesgo asociado a los mismos) la contribución comunitaria es particularmente generosa. Teniendo en cuenta que el acceso a financiación comunitaria en la mayor parte de los casos se realiza en régimen de concurrencia competitiva y donde el porcentaje de proyectos apoyados es bajo respecto de las candidaturas presentadas, se requiere efectuar un esfuerzo especial en la identificación de las oportunidades de financiación al objeto de que se alineen con las prioridades municipales y donde las posibilidades de constituir un consorcio ganador sean mayores.

Mi valoración del trabajo realizado por el Ayuntamiento de Bilbao y sus sociedades municipales en la captación de financiación comunitaria para el desarrollo de actuaciones prioritarias para el municipio es sumamente positiva. Más allá de los recursos a los que se ha logrado acceder, ha sido posible abordar actuaciones clave para la ciudad que de otra manera no se habrían podido acometer o, si acaso, con un menor alcance o a un ritmo inferior.

A pesar de la multiplicidad de proyectos llevados a cabo desde que se pudo acceder a financiación comunitaria me parece interesante reseñar de manera especial algunos de ellos, sobre los que me voy a detener brevemente y que, en algunos casos, son claramente identificables en nuestra ciudad. En buena parte de ellos ha sido el Ayuntamiento quien ha liderado los proyectos, si bien hay otros donde el promotor ha sido alguna otra institución (el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y Bilbao Ría 2000, en particular). Lejos de pretender recoger una relación detallada de los diferentes proyectos, me ha parecido oportuno indicar la contribución de los mis-

mos en distintos ámbitos de intervención municipal: el medioambiente, el desarrollo económico, la movilidad, la cultura, la vivienda y la búsqueda de un desarrollo equilibrado entre los barrios del municipio. En cualquier caso, y como no podía ser de otra manera, el elemento subyacente a la mayor parte de las actuaciones desplegadas ha sido la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde un punto de vista medioambiental, y aun cuando se trata de una cuestión transversal en múltiples proyectos, hay que subrayar, por su particular impacto y beneficio directo para la ciudadanía, la inversión acometida en el vertedero de Artigas para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, cofinanciada a través del Fondo de Cohesión durante dos períodos de programación (2000-2006 y 2007-2013). Este mismo fondo contribuyó a la introducción de un nuevo modelo de gestión y explotación de las redes de agua potable en Bilbao. La reducción de la contaminación acústica en el entorno urbano también ha sido objeto, igualmente, de atención municipal (Proyectos Quadmap y Noiseability). Por su relevancia para Euskadi quiero destacar un proyecto actualmente en marcha y donde participa Bilbao. Se trata de Urban Klima 2050, proyecto integrado LIFE dirigido a favorecer la implantación de las políticas lanzadas desde el Gobierno Vasco en el ámbito del cambio climático.

La promoción económica es una cuestión particularmente relevante, pudiendo identificarse dos grandes tipos de actuaciones:

- De un lado, aquellas dirigidas a la creación de empresas, la consolidación empresarial y el apoyo al empleo. Básicamente, ello se ha producido a través del Fondo Social Europeo (vía Programas Operativos Regionales durante diversos períodos de programación) así como por el acceso a determinadas iniciativas comunitarias (Equal, Erasmus, etc.).
- De otro lado, las dirigidas a crear unas adecuadas condiciones para el desarrollo económico. En este sentido, una creciente atención se viene prestando desde hace años a las que suponen un adecuado posicionamiento de Zorrotzaurre como zona donde acoger actividad económica. Un acusado esfuerzo se está realizando en la búsqueda de financiación europea que permita acometer proyectos de interés. De esta forma se ha acudido a diversas convocatorias, tanto nacionales como comunitarias, que a través de diversos fondos (FEDER y Horizon 2020, especialmente) están permitiendo afrontar intervenciones de gran calado en esta zona de Bilbao en diversas temáticas: energía (proyecto Atelier), recuperación ambiental (proyectos Brodis y Posidon), desarrollo de la industria 4.0 (As-Fabrik) y actuaciones de diferente índole (acondicionamiento de espacios, prevención de inundaciones, etc.) a través de intervenciones de carácter integral (Estrategia de Desarrollo Urbano Integrado, DUSI, de Zorrotzaurre).

En el ámbito de la movilidad, Bilbao ha tomado parte en importantes proyectos a nivel europeo dirigidos a testar soluciones de carácter innovador (proyectos adscritos a los

programas de corte tecnológico de la Comisión Europea) en diversos temas de creciente relevancia y de manera especial lo que se refiere a la integración de los sistemas inteligentes de transporte (Proyectos C-Mobile y Cogistics). Al hablar de los temas de movilidad no es posible dejar de señalar algunos proyectos que, no siendo de titularidad municipal, han supuesto una importante mejora para la ciudad, como es el caso del Metro de Bilbao. Este ha contado con financiación comunitaria (vía FEDER) en sus tres líneas. Igualmente, este fondo contribuyó al cubrimiento del ferrocarril en Ametzola y a la construcción de la estación de tren de dicho barrio de Bilbao⁶.

A través de financiación europea se han desarrollado importantes proyectos culturales en la villa, tanto centrados en la mejora o habilitación de equipamientos como en el desarrollo de proyectos culturales y la generación de zonas de esparcimiento que hagan la ciudad más habitable. En relación a los primeros hay que subrayar las obras de acondicionamiento del edificio de la Alhóndiga (actualmente, Azkuna Zentroa) y la creación del Palacio de Congresos y de la Música (Palacio Euskalduna). El primero contó con financiación comunitaria a través del Documento Único de Programación (DOCUP) del Objetivo 2 del País Vasco 2000-2006 y el segundo a través de la iniciativa Resider II. Paralelamente el Ayuntamiento se ha mostrado particularmente activo en la participación en proyectos (Programas Interreg POC-TEFA y Europa Creativa, especialmente) dirigidos a la promoción de actividades culturales, dando entrada en los mismos a empresas y colectivos locales. Dado el principio de cooperación que subyace a la mayor parte de los proyectos europeos, ello ha permitido el establecimiento de sinergias y otorgar una mayor visibilidad a diferentes ramas del sector cultural. En la creación de espacios que contribuyan a hacer de Bilbao un lugar más agradable para los ciudadanos hay que reseñar, por ejemplo, la urbanización de la avenida Abandoibarra o la ampliación del parque de Doña Casilda, proyectos ambos abordados por la sociedad Bilbao Ría 2000.

En el ámbito de la vivienda el grueso de los proyectos se ha centrado en cuestiones referentes a la rehabilitación y la eficiencia energética, siempre en busca de soluciones innovadoras a problemas tradicionales (proyectos FOSTER, Opengela y PVadapt, entre otros).

Una última tipología de proyectos sobre la que quiero hacer una mención especial es la referente a las intervenciones en barrios afectados por particulares problemas de carácter económico y social y donde el Ayuntamiento ha recurrido a las posibilidades que la financiación comunitaria siempre que ello ha sido objeto de atención por parte de esta última. Estos son los casos de los proyectos Puerta Abierta (Bilbao La Vieja) y el proyecto Piloto Urbano Otxarkoaga.

⁶ Se trata de proyectos llevados a cabo en Ametzola por la sociedad Bilbao Ría 2000 y que, *stricto sensu*, no son proyectos municipales si bien hay que recordar que el Ayuntamiento de Bilbao forma parte (y preside) dicha sociedad.

3. HACIA UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA EUROPEA. ALGUNAS REFLEXIONES A FUTURO

A la vista de lo anterior mi valoración de la política comunitaria en el ámbito local es claramente positiva, no solo por los resultados apuntados, sino, igualmente, por el creciente peso que la cuestión urbana muestra en los planteamientos que viene efectuando la Comisión Europea a lo largo de los distintos períodos de programación. La política urbana europea, implícita dentro de otras políticas comunitarias (sobre todo, como hemos tenido oportunidad de comprobar, a través de la política de cohesión), ha ido tomando presencia y voz propia. Pese a ello, a mi entender existen determinadas cuestiones que convendría reforzar al objeto de dotar de una mayor efectividad a la política comunitaria en el entorno urbano.

En primer lugar y valorando muy positivamente el hecho de que el desarrollo urbano sostenible tenga un reconocimiento reglamentario en términos del porcentaje de recursos que deben destinarse dentro del FEDER⁷ y siendo consciente de que este porcentaje se ha ido incrementando a lo largo del tiempo, parece que se sitúa aún en umbrales mínimos a la vista de la relevancia de las ciudades en el contexto europeo.

Ciertamente, a estas se les ha dado un mayor protagonismo desde el período de programación 2014-2020 no solo en los términos apuntados (esto es, reglamentariamente) sino que, igualmente, se han creado vías de participación directa de las ciudades en la búsqueda de soluciones para los principales retos existentes a nivel urbano en el seno de la UE. De esta forma se han constituido partenariados liderados por ciudades europeas donde se ha podido debatir sobre las orientaciones de las políticas comunitarias en tres cuestiones clave (regulación, financiación y conocimiento) en temas de interés; esto es, lo que se ha denominado la Agenda Urbana europea. Surgida en 2016 a raíz del Pacto de Ámsterdam, se concibe como un método de trabajo experimental, identificándose catorce temas prioritarios⁸. Se ha tratado de una experiencia sumamente enriquecedora y que ha posibilitado incorporar la visión de las ciudades. Desgraciadamente, este trabajo no ha ido siempre acompañado

⁷ Aparentemente (en el momento de redactar este artículo no se encuentran aún aprobados los reglamentos comunitarios), este porcentaje va a ser del 8 % en el período de programación 2021-2027, superior al 5 % del período precedente. Supone un avance igualmente respecto de la propuesta inicial de la Comisión (6 %) para el período 2021-2027 si bien inferior a la planteada desde el Parlamento Europeo (10 %). En cualquier caso, hay que tener en cuenta que dicho porcentaje es un mínimo preceptivo y la realidad ha demostrado que los valores reales han sido superiores a dicho valor reglamentario. Cabe esperar que esta tendencia se mantenga en el período 2021-2027.

⁸ En un primer momento las prioridades eran doce (Calidad del aire; Economía circular; Adaptación al cambio climático; Transición digital; Transición energética; Vivienda; Inclusión de los migrantes y refugiados; Contratación pública innovadora y responsable; Puesto de trabajo y capacidades de la economía local; Uso sostenible de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza; Movilidad urbana; Pobreza urbana) a las que con posterioridad se añadieron dos prioridades más (Patrimonio cultural; Seguridad en espacios públicos).

de los recursos necesarios para abordar algunas de las propuestas planteadas. Sería sumamente interesante que en el nuevo período de programación la nueva agenda urbana vaya acompañada de una mayor dotación económica que permita abordar de manera decidida las orientaciones que se consensúen y no se limite a ser un espacio de reflexión sobre cuestiones urbanas. Hay indicios (propuesta de nuevos reglamentos y la nueva Carta de Leipzig) que permiten ser optimistas y apuntan en la dirección adecuada.

Un segundo aspecto, en buena medida relacionado con el punto anterior, pero que entiendo que requiere de una mención especial, es el relativo a la puesta en marcha de medidas innovadoras de carácter urbano. En el período 2014-2020 la Comisión puso en marcha las Acciones Urbanas Innovadoras (*Urban Innovative Actions*, UIA) dirigidas a buscar soluciones innovadoras a los retos urbanos de la UE (esto es, las catorce prioridades de la Agenda Urbana europea). El hecho de que Bilbao haya sido beneficiario de este programa me ha permitido tener una visión directa de esta iniciativa. Valorando muy positivamente la misma reclamo, en la medida de lo posible, un mayor peso dentro de la política de cohesión, procurando ampliar el número de proyectos que se apoyen en los diferentes retos urbanos a los que se vaya a atender. Se trata, además, de una iniciativa con un fuerte efecto tractor a nivel local y donde se abordan actuaciones con una marcada visibilidad e impacto; algo que no siempre es posible en todas las actuaciones cofinanciadas por la Comisión Europea. No parece que la Comisión vaya a incrementar los recursos destinados a las Acciones Urbanas Innovadoras a partir de 2021, observándose como, de hecho, se espera adscribir a esta iniciativa un menor presupuesto. No obstante lo anterior, la Comisión prevé habilitar nuevas vías para que las entidades locales aborden proyectos especialmente innovadores. Me estoy refiriendo a la Misiones que se prevé lanzar y, en particular, a la Misión de Neutralidad en Carbono⁹, donde se espera que lancen convocatorias dirigidas a las ciudades y que contribuyan a la consecución de zonas urbanas neutras en CO₂, aunque, previsiblemente, con una menor cobertura temática que las Acciones Urbanas Innovadoras.

Siendo importante destinar un mayor volumen de recursos a las cuestiones urbanas no lo es menos el buscar una mayor coordinación entre los principales instrumentos comunitarios conformantes de la misma: la Agenda Urbana Europea, UIA y el programa URBACT. Ello redundaría en la existencia de un programa urbano más potente y en un mayor impacto de los instrumentos comunitarios asociados al mismo. La lectura de los planteamientos de la Comisión para el período 2021-2027 (y, en especial, la puesta en marcha de la denominada Iniciativa Urbana Europea, *European Urban Initiative*) parece apuntar en dicha dirección, si bien habrá que esperar a ver cómo finalmente se despliega sobre el terreno.

Un cuarto elemento al que deseo referirme es la necesidad de simplificar y homogenizar los procedimientos de gestión de los distintos programas de ayudas. Aun reconociendo que se ha avanzado mucho, todavía persisten plataformas y procedimientos de gestión diferentes entre los programas (incluso, a veces, apoyados por un mismo fondo), complicando la participación en los proyectos y haciendo necesario destinar un mayor volumen de recursos a cuestiones de gestión. Se trata, en mi opinión, de una cuestión sobre la que existe un importante margen de mejora; cuya superación haría posible un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Un quinto aspecto sobre el que quiero incidir es el relativo al papel de las ciudades como espacios de experimentación, acogiendo el desarrollo de proyectos piloto de carácter demostrador. Este papel no solo se mantiene (Programa Horizonte Europa) sino que se está buscando la colaboración de las ciudades en dos iniciativas de gran relevancia en el ámbito medioambiental para los próximos años: la Misión de Neutralidad en Carbono (a la que ya me he referido) y el Pacto Verde Europeo¹⁰. Sin duda este es el camino a seguir y, en la medida de lo posible, reforzar a la vista del papel desempeñado por las ciudades y donde deben estas seguir jugando una función clave.

Un sexto elemento que echo en falta es el relativo a la puesta en marcha de iniciativas dirigidas a abordar de manera integral actuaciones en barrios o zonas de las ciudades afectadas por la conjunción de diferentes problemas (sociales, económicos, de seguridad, etc.). Como he tenido ocasión de apuntar anteriormente, se trata de una línea de apoyo que la Comisión ya puso a disposición de las ciudades a finales de los años noventa pero que ha ido perdiendo protagonismo frente a otros instrumentos de corte más sectorial.

Para finalizar, quisiera incidir sobre una cuestión que me parece fundamental en el proceso de construcción europea como es la de la existencia de espacios de representación de los intereses locales. Ciertamente, existen foros donde estos tienen voz, siendo de justicia reconocer su papel. Me estoy refiriendo de manera especial al Comité Europeo de las Regiones y al grupo de trabajo sobre temas urbanos (*Urban Intergroup*) en el seno del Parlamento Europeo. Sin embargo, no es menos cierto que no pasan de tener un carácter consultivo o ser meros espacios de debate. La conformación del proceso de integración europea hace necesario avanzar hacia modelos políticos donde los organismos subestatales tengan un mayor protagonismo en la gobernanza europea. La ejecución del Plan de Recuperación para Europa (Fondos Next Generation EU), donde el Ayuntamiento de Bilbao ha podido contribuir en la elaboración del Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia para Europa 2021-2026 (Euskadi Next) será, sin lugar a dudas, una importante oportunidad para progresar hacia un nuevo modelo de gobernanza en la línea de lo reclamado.

⁹ *Mission Board for Climate –Neutral and Smart Cities.*

¹⁰ *European Green Deal.*

La Europa que soñamos, por la que luchamos y a la que vamos: hacia un paso más en la Federación Europea

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

Catedrático y presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Sumario

1. El Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y la construcción europea.
2. ¿En qué soñamos y por qué luchábamos en 1948-1949?
3. ¿Qué se ha conseguido durante estos setenta años de proceso de construcción europea supranacional?
4. ¿Qué falta para conseguir los sueños por los que luchamos?
5. El nuevo ciclo político, desde las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.
6. La pandemia y «la federalización silenciosa».
7. La necesidad de una importante participación de la sociedad civil en la conferencia sobre el futuro de Europa.
8. Conclusión: ¿qué nos toca hacer a nosotros, a nuestra generación del Movimiento Europeo de hoy?

1. EL CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO Y LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Unos días antes de que España ocupe la V Presidencia de la Unión Europea, en julio de 2023, se habrán cumplido los setenta y cinco años del Congreso de Europa de 1948 en La Haya, iniciativa por la que la sociedad civil organizada impulsa el comienzo de la construcción europea. En ella participaron un grupo relevante de españoles y especialmente de vascos. Nos preguntamos: ¿Con qué soñaban? ¿Qué se ha conseguido? ¿Qué falta en la construcción europea? ¿Qué nos toca hacer a nosotros? ¿Cuáles son nuestras reivindicaciones? ¿Con qué sueñan ahora los jóvenes sobre el futuro de Europa?

En estas líneas analizo los sueños que inspiraban ese Congreso, como los de unos meses después al constituir el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) desde la misma concepción. Evocaré las reivindicaciones y las conquistas que se han producido a partir de esos sueños, así como las cuestiones pendientes que esperamos al menos podamos plantear en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Confiamos en que se puedan conseguir, al menos en parte, en esta legislatura europea o en la próxima y se analizarán las que quedan para el medio y largo plazo.

Recordemos que el Movimiento Europeo surge en el Congreso de La Haya en 1948 y sus principales protagonistas formalizaron en el mes de octubre la constitución del Movimiento Europeo Internacional. La sección española es una de las primeras en formarse y lo hizo en París el 8 de febrero de 1949 formada por cuatro organizaciones como eran los nacionalistas vascos, nacionalistas catalanes, Izquierda Republicana y el Partido Socialista Obrero Español. Esta es la razón por la cual vascos y catalanes tienen un estatus especial en la Comisión Ejecutiva del CFEME. En la actualidad el Movimiento Europeo Internacional tiene treinta y cuatro consejos nacionales y treinta y cinco asociaciones miembros; y el CFEME tiene, en la actualidad, catorce consejos autonómicos, además de más de treinta asociaciones nacionales.

Esta reflexión está inspirada y vertebrada en torno a la historia del papel del Movimiento Europeo a lo largo de estos setenta y dos años de vida, a sus sueños, a sus conquistas, a sus reivindicaciones pendientes y a lo que falta por hacer. Me viene a la memoria que precisamente el CFEME ha estado veintisiete años en el exilio y cuarenta y cinco en España. En este año se celebra el setenta aniversario del primer tratado de construcción europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón (CECA), firmado en París el 18 de abril de 1951.

Cómo citar / How to cite: Aldecoa Luzárraga, F. (2021-2022). «La Europa que soñamos, por la que luchamos y a la que vamos: hacia un paso más en la Federación Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 36-41



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Por ello, celebramos que el Reino de España lleva treinta y cinco años participando en la Comunidad/Unión Europea de los setenta de construcción europea, es decir, precisamente la mitad. Hay que recordar también que el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo ya estaba plenamente incorporado a la sociedad civil europea treinta y dos años antes de nuestro ingreso, incluso antes del nacimiento de la CECA y, por ende, participaba del sueño europeo de crear una Europa federal, si bien con un anhelo propio, al reivindicar la vuelta a la democracia en España.

2. ¿CON QUÉ SOÑAMOS Y POR QUÉ LUCHÁBAMOS EN 1948-1949?

Un grupo importante de españoles y de vascos entre los que estaban entre estos últimos José Antonio Aguirre y Salvador de Madariaga tuvieron un papel relevante en el Congreso de La Haya, en cuya Declaración de la Comisión Política ya se planteaba con claridad la necesidad de crear una construcción política en la cual los estados pusieran en común derechos soberanos, concretamente declaraban «que ha llegado la hora para las naciones de Europa de transferir algunos de sus derechos soberanos para resolverlos en adelante en común, con vistas a coordinar y a desarrollar sus recursos» y más adelante se señalaba «considera que la Unión o Federación deberá estar abierta a todas las naciones de Europa con un régimen democrático y se comprometan a respetar la carta de los Derechos del Hombre»¹.

Unos meses después cuando se crea el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, en donde los vascos, especialmente José Antonio Aguirre y José María Lasarte, que fue su primer secretario general, jugaron un papel fundamental, al constituirse el CFEME en la sede del PNV en París, en el exilio el 8 de febrero de 1949 y resaltaban la necesidad de crear una federación europea.

Es importante destacar que los vascos estuvimos en el impulso que dio la sociedad civil a la puesta en marcha del proyecto europeo, con el que soñamos y por el que luchábamos, tanto en el Congreso de La Haya (1948) como en París (1949), ya que entendíamos que el proyecto europeo federal era la solución para nuestro pueblo, para Europa y para el mundo. En este sentido es interesante recordar la primera declaración política del Consejo Federal Español del 28-30 de abril de 1950, que es muy similar a la resaltada anteriormente en La Haya y en la que se señala:

«De sus propias gestas ha surgido la idea de otra Europa. Una Europa de tipo federal. Una Europa unida en una verdadera Comunidad de pueblos libres; la idea de una federación europea democrática, abierta a todos los pueblos libres, y solo a ellos, en la que cada cual esté dispuesto a ceder parte de su propia soberanía depositándola en asambleas europeas y en una autoridad política europea»².

¹ Tomado del libro Truyol, A. *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid, Tecnos, 1972.

² Tomado del artículo de López Gómez, C. (2021) *La creación del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y la lucha por la democracia española en la Europa de posguerra* en el libro Aldecoa, F. (Editor). *El Movimiento Europeo. Lugar de encuentro entre los españoles 1949-2021*. Madrid, Catarata, febrero de 2021.

Es decir, desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo teníamos un sueño claro y compartido que tratamos de llevarlo a la práctica desde entonces hasta nuestros días, y que, en gran parte, se ha materializado, pero todavía queda vigente la necesidad de seguir reivindicando e impulsando el proyecto europeo ya que, desde esta perspectiva, todavía Europa esta inacabada, ya que sigue siendo necesario avanzar en una federación europea democrática.

En la misma dirección me ha llamado la atención la ilustrativa frase de Salvador de Madariaga sobre el papel que jugaron los vascos en la puesta en marcha del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo «*los vascos habían aportado «la casa, la bolsa, la organización y el máximo concurso de todos los grupos emigrados»* y un verdadero clima de tolerancia y cordialidad» recogida en el artículo de Leire Arrieta³ del libro *El Movimiento Europeo. Lugar de encuentro entre los españoles (1949-2021)*.

3. ¿QUÉ SE HA CONSEGUIDO DURANTE ESTOS SETENTA AÑOS DE PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA SUPRANACIONAL?

Durante estos más de setenta años desde 1949 se han conseguido, a mi juicio, cinco grandes conquistas:

- a) La paz entre los europeos. Hay que recordar que la Declaración de La Haya se produce apenas tres años después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la guerra más cruel y fratricida que ha ocurrido en Europa. De esos rescoldos nacerá la necesidad de una reconciliación y un proyecto de paz entre europeos y entre los estados de Europa. Se ha conseguido, posiblemente, el período de paz más largo de nuestra historia, si bien únicamente entre los países europeos de la CE/ UE y no en el continente.
- b) La creación de una organización política de carácter jurídico que a través de diversas fases es hoy la Unión Europea, la cual se rige por el Estado de Derecho (*rule of law*) con una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y está inspirado el proyecto por unos valores comunes que son el de libertad, solidaridad e igualdad. Principios comunes que no son únicamente retórica, sino que inspiran de forma efectiva la formulación y aplicación de las políticas comunes.
- c) La prosperidad económica compartida entre los miembros de la Unión Europea, aunque todavía, y a pesar de la política regional y los fondos estructurales, sigue habiendo diferencias importantes en las rentas de unas regiones a otras, pero en todo caso, las diferencias entre regiones son menores a las que existían al comienzo del proceso de construcción europea y, desde luego, completamente diferentes a la economía destrozada de la posguerra.

³ Tomado del artículo de Arrieta, L. (2021) *El Consejo Federal Español Del Movimiento Europeo y los nacionalistas vascos (1948-1978)*. En Aldecoa, F. (Editor). *El Movimiento Europeo. Lugar de encuentro entre los españoles 1949-2021*. Madrid, Catarata, febrero de 2021.

- d) Modelo social europeo. Una de las grandes conquistas de las políticas de la construcción europea ha sido lograr la sociedad del bienestar, aunque incompleta y disminuida en la última década, como consecuencia de la crisis financiera y económica de 2008. Esto significa un cierto equilibrio entre mercado, sociedad y estado. Es, por tanto, un modelo de capitalismo completamente distinto al norteamericano o al asiático. Este es el que se denomina como «capitalismo renano».
- e) Una Política Exterior que está convirtiendo a la Unión Europea como actor global, normativo, de seguridad, diplomático... de forma paulatina, especialmente desde 1989, con el fin de la Guerra Fría, al transformarse la Comunidad Europea en la Unión Europea, y el nacimiento de la Política Exterior Común. A esta le queda, todavía, camino por recorrer, y más aún en los tiempos de la COVID-19, que de alguna manera le impulsa y le refuerza en su presencia internacional, con la autonomía estratégica.
- f) El proyecto comunitario se ha extendido de los seis Estados del Tratado de París, ampliándose a nueve en 1973, doce en 1986, quince en 1995, veintiocho con la gran ampliación de 2004, 2007 y 2013; y reduciéndose a veintisiete el pasado año 2020 con la retirada del Reino Unido. Con ello, se ha configurado un espacio político europeo en el que tiende a identificarse cada vez más la Unión Europea con Europa, y existe la voluntad compartida en el seno de la UE de seguir ampliando a prácticamente todo el continente europeo, en la medida en que los países cumplan las condiciones de democracia y respeto de los derechos fundamentales.

4. ¿QUÉ FALTA PARA CONSEGUIR LOS SUEÑOS POR LOS QUE LUCHAMOS?

Actualmente es un modelo de «federalismo intergubernamental» que implica que hay una base federal de soberanía compartida y de ejercicio de las instituciones comunes a través de una atribución de competencias de los Estados miembros. Sin embargo, en este sistema todavía el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, es decir, los Estados, tienen mucho peso a la hora de tomar las decisiones en las políticas que la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y, por ello, se denomina, también, modelo intergubernamental.

Este sistema hay que reequilibrarlo a favor de más sistema federal. En el nuevo proceso que se abre con la Conferencia sobre el Futuro de Europa habrá que dar pasos decisivos en la reforma de los tratados para poder mejorar el sistema de decisión (por ejemplo, desapareciendo la unanimidad en Política Exterior y en los ámbitos que quedan, como el fiscal, para ser sustituida por la mayoría cualificada); y en definitiva reforzando las instituciones europeas en una lógica más federal y reforzando la cláusula democrática del artículo 7.

Al mismo tiempo, hay que mejorar la calidad democrática y avanzar, también, hacia la unión bancaria y la unión fiscal, ya que hay que conseguir, con más recursos propios,

ampliar la extensión de la cesta de impuestos europeos con objeto de que los contribuyentes europeos no sean los estados sino los ciudadanos y, por tanto, el Parlamento Europeo tenga competencias tributarias completas; y el Consejo Europeo deje de trabajar, a este respecto, por unanimidad.

También hay que desarrollar el modelo social europeo. Para ello habrá que dar competencias en materia social y laboral a las instituciones, y también sobre condiciones de trabajo que ahora apenas tienen. Y hay que desarrollar los aspectos exteriores como la Política de Migraciones y Asilo, la Política Exterior y la Política Defensiva, reforzando la autonomía estratégica, concepto que abarca más allá de la seguridad. Y abordar el tema de la digitalización y la unión sanitaria y la lucha contra el cambio climático.

Es importante dar una mejor cabida a las regiones, naciones y nacionalidades, especialmente a las que tienen competencias legislativas, en el sistema político europeo, con objeto de que tengan más poder que si estas se convirtiesen en estados independientes, y, por tanto, se sientan con capacidad política suficiente en el seno de las instituciones de la Unión Europea.

Es decir, para ello habrá que profundizar en el modelo político, económico y social mejorando la parte de los objetivos y principios, resaltando la necesidad del modelo federal europeo, a través de la reforma de las instituciones, y la ampliación de competencias. Y, sobre todo, recuperar la ilusión que tenían los que comenzaron con la puesta en marcha del proyecto europeo al comienzo de los años cincuenta, cuando las perspectivas no eran buenas debido a la herencia de la guerra, pero las ilusiones y la tenacidad fueron tremendas y ejemplares, así como su vínculo con la sociedad civil organizada que empujaba hacia más Europa.

5. EL NUEVO CICLO POLÍTICO, DESDE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2019

Nos estamos refiriendo al proceso político que se origina como consecuencia del resultado de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, que significan un aumento importante de la legitimidad democrática, así como una cierta realineación de los partidos políticos y, sobre todo, de la cohesión entre los mismos. Ya que apuestan de forma clara por un acuerdo entre las principales fuerzas políticas que representan más del 60 % de los electores y que van a tener como guía general de su actuación la profundización del modelo político europeo. También se caracterizará por la pérdida de peso político de las fuerzas euroescépticas pertenecientes a la extrema derecha.

No nos sorprendió nada que la participación de la ciudadanía en el conjunto de la UE en las elecciones al Parlamento Europeo del 26 de mayo de 2019 subiera nueve puntos, de un 42 % a casi un 51 % de participación. Esta es una subida muy sustancial debido en parte al relativo éxito de la legislatura anterior. Con ello, se frena la caída sucesiva que se ha producido durante los últimos veinte años, encontrándonos con unos niveles

equivalentes a las elecciones previas a la ampliación, de 2004, al centro y al este de Europa, es decir, las de 1999.

En el discurso de investidura de la nueva presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, que fue pronunciado el 16 de julio de 2019, se establecen las líneas generales de su programa. Fue un discurso innovador, que recoge el espíritu de relanzamiento europeo y de cambio de paradigma, ya que subrayó la unión de ciudadanos frente a la concepción de la unión de ciudadanos y estados, visualizándose en la expresión que utilizó la presidenta: «Nací en Bruselas y me sentí europea antes de sentirme alemana y bajosajona. Por eso, nuestro propósito es unir y reforzar Europa».

Los resultados electorales también confirman que el asunto de los partidos populistas extremos y euroescépticos es un problema especialmente de los Estados miembros y no tanto de la UE, ya que estos partidos ganan en Italia y el Reino Unido con mucha diferencia, y en Francia con menos. Sin embargo, en el seno de la UE el Partido Identidad y Democracia, dentro del que se encuentran Salvini y Le Pen (grupo político que está profundamente dividido), fue el quinto grupo, con setenta y tres eurodiputados, aunque existen eurodiputados entre el grupo de No Inscritos, los veintinueve eurodiputados presididos por Nigel Farage, el principal artífice del *Brexit*. Estos desaparecieron con la salida del Reino Unido de la UE tras el *Brexit* el 30 de enero de 2020, reduciendo el conjunto de la extrema derecha. Esta tiene, ahora, por tanto, una capacidad muy limitada en la gobernanza del Parlamento Europeo y en el conjunto del sistema institucional de la UE.

Tal y como preveían las encuestas, aunque no se reflejaba en nuestra opinión pública española ni en los medios de comunicación, casi el 70 % de los escaños se repartieron entre las cuatro principales fuerzas políticas: el Partido Popular, con 179 eurodiputados; el Partido Socialista, con 153 eurodiputados; los liberales, con 106 eurodiputados; y los Verdes, con 74 eurodiputados. Por tanto, hubo, desde el inicio, 512 eurodiputados con una misma visión estratégica sobre el futuro de la UE y dispuestos a compartir más soberanía, lo que está permitiendo que el nuevo ciclo político se consolide y dé importantes frutos. Esta proporción aumentó desde que se retiró el Reino Unido, el 1 de febrero de 2020.

En todo caso, se confirma que la retirada del Reino Unido está siendo una oportunidad para el relanzamiento de la UE. Y que la retirada de un país miembro es casi tan difícil como la entrada. Y esta no está teniendo efecto negativo alguno en otros miembros, tal y como se pensaba al principio, ni está teniendo peso negativo en el diseño del nuevo ciclo político europeo. Asimismo, en cuatro años se ha pasado de considerar que el *Brexit* iba a producir una «crisis existencial» en la UE a entender que puede llevar la «crisis existencial» al Reino Unido, ya que se ha planteado la reunificación de Irlanda del Norte, así como la convocatoria de un segundo referéndum para la retirada de Escocia del Reino Unido en 2021-2022, lo que implicaría el fin del Reino

Unido como Estado único, en caso de que ganasen los independentistas.

6. LA PANDEMIA Y LA «FEDERALIZACIÓN SILENCIOSA»

El compromiso de esta Comisión es hacer un cambio profundo de su organización y de sus políticas para alcanzar objetivos innovadores que permitan hacer a la Unión mucho más competitiva económica, comercial, social y tecnológicamente. También es su compromiso la decisión de poder abordar cambios en los tratados que permitan resolver los límites que estos tienen en varios ámbitos, con objeto de conseguir objetivos tales como más democracia, unión fiscal, autonomía estratégica más completa, resolver el problema de las migraciones. Todo ello ha tenido plena incidencia como consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

Así, desde el 14 de marzo de 2020 cuando oficialmente la Organización Mundial de la Salud proclama a la COVID-19 como pandemia, las instituciones europeas tardan unas semanas en reaccionar; pero en seguida, tanto la Comisión Europea como el Banco Central Europeo, e incluso el Alto Representante con la Comunicación para hacer frente a nivel internacional a la pandemia con la creación del *Team Europe*, todos ellos, en el mes de abril comienzan a dar una respuesta comunitaria, solidaria y efectiva a la crisis sanitaria y, conjuntamente, a la crisis económica y social que le acompañó.

De forma más profunda, a finales del mes de abril y en el mes de mayo el Parlamento Europeo toma la iniciativa con una gran innovación de proponer unas decisiones ambiciosas, sin precedentes, con la propuesta de la Comisión de poner en marcha el *Recovery Plan* que, finalmente, aprobaron los Estados miembros en su decisión del Consejo Europeo de 21 de julio que redujo, algo, la amplitud de la propuesta inicial y estableciendo que parte de ella no fueran inversiones a fondo perdido sino a través de créditos blandos que habría que devolver hasta 2058.

Así pues, en el último año se han venido dando los avances silenciosos hacia la federación europea, como ha sido el ya citado *Recovery Plan* y el Fondo de las Nuevas Generaciones o la compra, reparto y aplicación a la vez de la vacunación en los veintisiete Estados miembros o la casi duplicación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 pasando del 1 % al 1,8 % del PIB de los Estados miembros.

Estas decisiones están volviendo a despertar la participación de la sociedad civil en la reivindicación de la consolidación de esta integración silenciosa, a través de un nuevo marco político y jurídico que se espera que se alcance mediante diversos pasos, entre ellos, la Conferencia sobre el Futuro de Europa y, en su caso, después vendrá la Convención Europea y la reforma de los tratados.

La Unión Europea se haya ante una gran oportunidad, y por ello, tiene una gran responsabilidad para liderar la lucha contra la pandemia, ya que es una potencia normativa, la primera potencia en el ámbito de la salud, como primer actor económico y comercial, así como en la cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria. Este nuevo protagonismo no se daría de tratarse, por ejemplo, de un conflicto armado de dimensión internacional. De esta manera, se está convirtiendo en un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global⁴.

7. LA NECESIDAD DE UNA IMPORTANTE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

La sociedad civil organizada europea viene defendiendo en los últimos años la apertura de un proceso de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, con objeto de debatir qué reformas necesita la Unión. Esta demanda fue recogida por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en su investidura el 16 de junio de 2019 en el Parlamento Europeo de Estrasburgo, que ahora, precisamente, parece que va a ser la sede de esta Conferencia, cuando asumió el compromiso de que «la Conferencia sobre el Futuro de Europa deberá reunir a los ciudadanos (con una fuerte presencia de los jóvenes y de la sociedad civil) y a las instituciones europeas como socios en pie de igualdad [...]; estoy dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde incluso a través de medidas legislativas si procede. También estoy abierta a la reforma de los Tratados»⁵ y se encargó a la vicepresidenta de la Comisión Europea, la comisaria croata Dubravka Suica, este cometido.

A raíz de ello, el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde hace más de un año viene ocupándose de la necesidad de la convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y reivindicando su participación en la misma. Así, en la Declaración aprobada por la Comisión Ejecutiva del CFEME el 20 de enero de 2020 ya reivindicábamos que «ciertas asociaciones de la sociedad civil europea, como el Movimiento Europeo Internacional, deberán participar de forma activa en la medida en que este último fue promotor, junto a la Unión de Federalistas Europeos, del Congreso de La Haya de 1948, iniciativa que supuso la puesta en marcha el proyecto que hoy constituye la Unión Europea».

Unos meses más tarde, ante este compromiso, el CFEME se propuso llevar el debate sobre el futuro de Europa, el por qué y el para qué de la Conferencia, así como sus objetivos, composición, alcance, estructura y funcionamiento, a la ciudadanía española. Del conjunto

de reflexiones organizadas destacan el debate celebrado en el Congreso de los Diputados el 28 de febrero de 2020 y el Consejo Asesor Autonómico de Yuste de 6 y 7 de marzo del mismo año, donde insistimos en la ya citada Declaración.

El libro *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. A los setenta años de la Declaración Schuman*⁶ nace de estas reflexiones. En él participaron más de setenta autores con representación de todas las fuerzas políticas de España, incluso tres presidentes de Consejos Nacionales del Movimiento Europeo Internacional, y varios presidentes más de los Consejos Autonómicos; y representantes de los interlocutores sociales, patronal y sindicatos, con una amplia representación territorial de al menos tres generaciones distintas, entre ellos un grupo de jóvenes, y en donde también se buscó un cierto equilibrio de género.

Al comienzo de 2021 existe la preocupación en el Movimiento Europeo, tanto internacional como en el nuestro, debido a las informaciones que han trascendido, respecto al contenido de la Declaración interinstitucional sobre la composición, el alcance, el método de trabajo y la gobernanza de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Está trascendiendo, por lo tanto, la percepción de que, posiblemente, la Conferencia no va a reunir las características a las que se comprometió la presidenta de la Comisión Europea en su investidura en junio de 2019.

Hasta ahora entendíamos que la sociedad civil organizada y los ciudadanos iban a participar en pie de igualdad con las instituciones. Sin embargo, actualmente se duda de esta situación, y alarma especialmente la información en la que se mantiene que gran parte de la composición de la representación de los ciudadanos en la CoFoE se hará por sorteo en lugar de la representación de la sociedad civil organizada. Asimismo, no se termina de entender la necesidad de establecer las llamadas «ágoras» que estarán formadas por la sociedad civil y que impiden su participación directa en los plenos.

Tampoco se entiende el que las decisiones en el seno de la Conferencia haya que adoptarlas siempre por consenso y no exista la posibilidad de que se puedan tomar por mayoría, aunque sean mayorías cualificadas. La participación de los jóvenes en la Conferencia, que para la presidenta tenían que tener un «carácter principal», también parece que queda devaluada, dado que no lo harán directamente, sino a través de las llamadas «ágoras juveniles», en donde solo participarán en el pleno algunos de sus representantes, para trasladar las conclusiones de los debates juveniles previos.

Asimismo, produce preocupación el que se limite el alcance de la Conferencia y que solamente se reflexione sobre el cambio de las políticas excluyendo expresamente

⁴ Aldecoa, F. (2020). *La Unión Europea y la pandemia mundial. Un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global*. Madrid, Catarata.

⁵ Comisión Ejecutiva del CFEME. *Declaración sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Madrid, 20 de enero de 2020.

⁶ Aldecoa, F. *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. A los setenta años de la Declaración Schuman*. Madrid, Marcial Pons, 2020.

la posibilidad de la reforma de las instituciones y del sistema de competencias, es decir, la posibilidad de la reforma de los Tratados. Es importante recordar una vez más que la Conferencia es un instrumento nuevo que es previo a la Convención Europea y que su objetivo es oír a la sociedad civil y a los ciudadanos y, por ello, debe diferenciarse de la composición y funciones de la Convención Europea, ya que esta, en la actualidad, está recogida en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea como procedimiento de reforma de los Tratados, y no constituir, por tanto, una preconvención.

8. CONCLUSIÓN: ¿QUÉ NOS TOCA HACER A NOSOTROS, A NUESTRA GENERACIÓN DEL MOVIMIENTO EUROPEO DE HOY?

A nosotros nos toca continuar el trabajo que realizaron nuestros padres desde el Movimiento Europeo, poniendo en valor sus sueños, sus luchas y sus reivindicaciones y, para ello, tendremos que recuperar la ilusión que manifestaron y continuar reivindicando los mismos ideales, recordando nuestra legitimidad histórica de estar durante setenta años participando en la edificación de la construcción europea supranacional. Su trayectoria nos debe servir para seguir impulsando esta obra.

Pero, sobre todo, tendremos que terminar la catedral europea supranacional y transmitir la conciencia de que lo que ahora hacemos no es solo poner ladrillos en un edificio, sino que estamos construyendo una auténtica catedral que es la federación europea, ya que es la primera vez en la historia de la humanidad que un conjunto de estados libres deciden unirse sin usar la violencia, poniendo en común soberanías, para poder realizar un proyecto compartido de forma democrática, reconociendo los derechos y las libertades, manteniendo el Estado de Derecho, y desarrollando una sociedad de bienestar propia y distinta a la de los demás; e intentando trasladar este modelo al funcionamiento de la gobernanza mundial.

Queda pendiente un largo y dificultoso camino que deberá abordarse en el primer trío de presidencias de Alemania, Portugal y Eslovenia, con el desarrollo de la Conferencia. Al segundo trío presidido por Francia, al que siguen República Checa y Suecia, le corresponderá traducir los compromisos de la Conferencia y darle forma de tratado a través de la Convención Europea. Y, en el segundo semestre de 2023, a la presidencia española es posible que le corresponda elaborar de forma definitiva el nuevo tratado. Y, posiblemente, su firma, y por tanto será el primero que pueda llevar el nombre de una capital española, por ejemplo, Vitoria, en recuerdo a Fray Francisco de Vitoria, uno de los fundadores del Derecho Internacional. De tal manera que para cuando termine la legislatura española, y quizás la europea, se haya completado este ciclo político que comienza ahora.

En el año 2020 ha avanzado mucho la federalización silenciosa del proyecto europeo. Sin embargo, de momento está sufriendo una paralización en la necesidad de

la explicitación del alcance, el cual se debe producir en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Como es sabido su convocatoria se ha retrasado al menos un año, pero, sin embargo, después de la pandemia es más necesaria que nunca la profundización y la reforma de los tratados en la senda federal. Se ha avanzado en el fondo, pero, sin embargo, no se está avanzando en la forma.

Al recordar 1948, 1949, 1962... quiero recalcar que la sociedad española estuvo presente en el proceso de construcción europea antes que el Estado español, a través, precisamente, de nuestro Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Por este motivo, ahora nos toca participar en este proceso otra vez. Si estuvimos en el momento constitutivo, también debemos estar en el momento de la reforma, y donde se deben culminar los sueños de nuestros antepasados y participar con la juventud actual en la culminación poniendo nuevos ladrillos, pero sabiendo que estamos haciendo una catedral que es la Federación Europea. No nos debe sorprender que después de setenta años no hayamos conseguido el proyecto definitivo, ya que no hay que olvidar que las grandes catedrales pueden tardar en construirse siglos, lo importante es avanzar en ese camino.

Para terminar, yo no sé lo que sueña la juventud, pero si sé qué es lo que reivindican «quieren dar un paso más, estar dentro de la sala de máquinas, en el plenario de la conferencia tener un papel importante. Los jóvenes quieren tomar parte activa en las decisiones sobre el futuro de Europa y consideran que tienen algo que decir en todos los temas»⁷.

⁷ Declaración de los Jóvenes del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Declaración sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, 28 de enero de 2021.

Entre Dochev y Bennaceur

La estrategia europea contra las fake news se va perfeccionando de una manera lenta, pero efectiva, para evitar que la UE vuelva a ser víctima de sus efectos

DANIEL ÁLVAREZ LÓPEZ
Periodista de Radio Euskadi

La primera víctima política de las *fake news* fue la Unión Europea. Sin desinformación, el referéndum del *Brexit* no nos habría proporcionado, casi con total seguridad, el resultado que nos ofreció en junio de 2016. Ese año, de hecho, se puede considerar el año cero de las *fake news* en el mundo. Primero el *Brexit*, con la apretada victoria de los partidarios de abandonar la UE, y meses después el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, en lo que fue la mayor sorpresa política ocurrida en occidente desde la II Guerra Mundial, nos alertaron de que el uso de la desinformación y los bulos en Internet, convenientemente viralizados a través de las redes sociales, podían introducir estados de opinión inesperados que, convenientemente explotados, podían acabar debilitando los sistemas democráticos e incluso poner en riesgo los derechos fundamentales.

Primero fue, pues, Europa, después los Estados Unidos, pero también América Latina (Colombia y Brasil) y luego la extensión efervescente de la extrema derecha por diversos países. El nuevo populismo ha sabido manejar como nadie los mecanismos de sesgo que pueden generarse con las informaciones falsas a través de las redes. El gran maestro e inspirador de todos ellos ha sido Donald Trump, con la ayuda de su mentor y colaborador Steve Bannon, y, frente a esto, las democracias parlamentarias que se asientan, sobre todo, en la libertad de expresión, han mantenido una actitud dubitativa y timorata. En un principio, despreciaron los efectos de las *fake news*, después debatieron sobre cómo hacerles frente y, en última instancia, han decidido que se puede legislar sobre y en contra de la desinformación. En ese punto nos encontramos ahora, con un documento de partida elaborado por la Comisión Europea en el año 2018. Pero vayamos paso a paso.

El año 2020 no solo será recordado como el año en el que se nos detuvo la vida debido a la pandemia del coronavirus. También recordaremos durante muchos años el fallecimiento de uno de los grandes jugadores de la historia del fútbol, Diego Armando Maradona. Al margen de lo

que supuso dentro y fuera de los terrenos de juego, acerca de lo que no descubriré nada, Maradona edificó algunas de las jugadas inmortales del deporte. Una de las más célebres fue la mano de Dios, el gol que metió con la mano contra Inglaterra en un memorable partido del Mundial de México en 1986. Se suele recordar al protagonista, el delantero argentino, y al portero inglés, Peter Shilton, pero pocos se acuerdan del otro personaje estelar de aquel gol: el árbitro. Aquel partido lo arbitró el tunecino Ali Bennaceur. Él fue el único que no vio a Maradona superar a Shilton al tocar la pelota con la mano. En realidad, fueron él y el árbitro asistente, que es otro gran desconocido: Bogdan Dochev. O, para ser más exactos, Dochev, búlgaro para más señas, sí vio al 10 argentino marcar el gol con la mano, solo que entendía que era el árbitro principal quien debía anularlo y, al no hacerlo, se quedó quieto. Total, que la confusión y la indecisión hicieron que el gol subiera al marcador.

Dochev murió en el año 2017 y, poco antes de fallecer, confesó que él sí había observado la irregularidad de la jugada. Su viuda cuenta que murió atormentado por aquello y que consideraba a Maradona la persona que lo había enterrado en vida. Por su parte, Bennaceur siempre rehusó ser el responsable de la situación. Ambos, árbitro y asistente, interpretaron a su manera la norma que les había dado la FIFA. Si no me dice lo contrario, es que ha sido legal, pensó el tunecino; si no me pregunta, es que considera que es válido, se dijo el búlgaro. Argentina celebró el gol y ganó el partido. Y las risas aún se escuchan hoy cada vez que la jugada se repite por televisión. Sirva esta anécdota histórica para ejemplificar la actitud de los países europeos ante las *fake news*: ninguno se ha atrevido de verdad a actuar contra las empresas tecnológicas, los proveedores de Internet, los que difunden los bulos y quienes se aprovechan de ellos. Ha existido, hasta 2020, un temor enorme a que se pudieran poner en cuestión las libertades cuasisagradas de expresión y prensa en el marco de la Unión Europea. Lo que ocurre es que mientras eso

Cómo citar / How to cite: Álvarez López, D. (2021-2022). «Entre Dochev y Bennaceur. La estrategia europea contra las *fake news* se va perfeccionando de una manera lenta, pero efectiva, para evitar que la UE vuelva a ser víctima de sus efectos», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 42-45



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

sucedía, quienes han logrado manejar los mecanismos de viralización de contenidos han contribuido a socavar la salud de los debates públicos hasta el punto de poner en riesgo la estabilidad de los sistemas democráticos.

«Yo quería derrotarlos. Yo quería ganar. Y quería ganarles de la manera que fuese». Esto es lo que Maradona le respondió a Bennaceur cuando le visitó en su casa hace unos años. Esa respuesta tan aparentemente simple a la pregunta de por qué usó la mano de Dios en aquel gol sirve para explicar la filosofía que mueve y ha movido a Trump, Bolsonaro, Johnson y tantos otros dirigentes de las extremas derechas europeas que se han beneficiado de mentiras y medias verdades para tratar de llegar al poder. Por eso la Unión Europea está dubitativa sobre cómo combatir la desinformación, entre Bennaceur y Dochev; y los enemigos del sistema intentarán, como el Pelusa, meternos gol, aunque sea con la mano para someter los equilibrios democráticos.

La Comisión Europea define la desinformación como aquella «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población y que puede causar un perjuicio público. El perjuicio público comprende amenazas contra los procesos democráticos políticos y de elaboración de políticas, así como contra los bienes públicos, como la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos de la UE. La desinformación no incluye los errores de información, la sátira y la parodia ni las noticias y los comentarios claramente identificados como partidistas». Así se recoge en un documento elaborado en abril de 2018, con el título *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*. Son diecinueve páginas en las que se plantean una serie de recomendaciones a los países integrantes de la Unión para que se tomen en serio los riesgos que plantean las *fake news* porque, para ese momento, ya se han convertido en una «potente herramienta de influencia, que resulta barata y a menudo es económicamente rentable».

Por cierto, repárese en que el documento, a la hora de definir desinformación, contempla que pueda causar perjuicios contra la «protección de la salud». Parece algo premonitorio, teniendo en cuenta que se dijo dos años antes de que nos alcanzara la pandemia de la COVID-19, con las consecuencias que aún estamos padeciendo. Y, sobre todo, sabiendo a estas alturas que los bulos y las *fake news* han causado, y aún suponen, una enorme dificultad para hacer frente a las consecuencias de la crisis sanitaria. La sobreabundancia de informaciones ha permitido, desde marzo de 2019, que en Internet y en los medios tradicionales la ciencia haya estado más cuestionada de lo que había estado desde hace siglos: los antivacunas, los antimascarillas, negacionistas y movimientos de lo más siniestro han logrado una penetración y notoriedad impensable en condiciones normales. Es decir, esto no es solo algo que pueda afectar a un primer ministro o a un partido en un momento determinado: nos estamos jugando el regreso a la guerra de panfletos de la Edad Mo-

derna. Y eso solo lo podemos evitar con una reeducación a la ciudadanía de cómo debe consumir la información.

De hecho, la Comisión plantea trabajar en una estrategia que fomente la alfabetización y la educación mediática, dado que las encuestas empiezan a mostrar que un porcentaje muy apreciable de la ciudadanía europea no sabe cómo distinguir un titular falso de uno verdadero. Es más, el espíritu crítico ha desaparecido con la proliferación de medios digitales y, a diferencia de lo que ocurre con los medios y las marcas asentadas, a los que ya les atribuimos un sesgo hacia un lado u otro del arco político, no nos detenemos a pensar si el emisor de la noticia cuenta con credibilidad o no. El documento de abril de 2018 admite que el objetivo final debe ser la protección de nuestra calidad democrática. Según el Eurobarómetro, la ciudadanía confía sobre todo en la radio como fuente de información fidedigna (70 %), la televisión (66 %), periódicos y revistas (63 %) y las redes sociales (26 %). En esa encuesta queda patente que los encuestados más jóvenes son más propensos a confiar en las noticias *online*.

¿Y qué propone Europa para hacer frente a esta situación? No hay recetas mágicas ni tampoco originales. Se anima a los países socios a que protejan el periodismo de calidad y, particularmente, a sus medios públicos de comunicación. Desde entonces, ha habido diferentes estrategias en función del país, pero todas ellas han ido destinadas a terminar con la impunidad que existe en las redes a la hora de difundir bulos. Paralelamente, las empresas tecnológicas como Facebook, YouTube, WhatsApp, Twitter o Google han ido activando sus propios mecanismos de control de contenidos. Al principio, lo único que les interesaba era ser un contenedor de archivos, sin preocuparse de lo que se volcaba en ellos; sin embargo, diversas crisis de imagen derivadas de opiniones y contenidos falsos difundidos en sus plataformas les han obligado a extremar los controles. No hace tanto, se decía de las redes sociales que eran un estercolero. Hoy en día, humillar a una persona o a una víctima en las redes puede suponer una multa o incluso una condena, con lo que el aire se va volviendo, poco a poco, más respirable. Aunque eso no es suficiente.

EL BREXIT

El Parlamento británico analizó los efectos de las noticias falsas sobre el referéndum del *Brexit*. Las conclusiones se documentaron en un texto de 111 páginas titulado *Desinformación y noticias falseadas*, y no dejaban margen para la duda: las *fake news* difundidas sobre todo por plataformas *online* influyeron en el resultado. Además, señalaban explícitamente la existencia de estrategias organizadas para generar confusión y caos. No fue el único organismo que acreditó esto: la organización independiente *Full fact* documentó 185 informaciones destinadas a confundir a los electores antes de la fecha de la votación. Además, el prestigioso diario *The Guardian* desveló uno de los mayores escándalos relacionados con este fenómeno, el de Cambridge Analytica. Prácticamente desconocida por aquel entonces, esa empresa realizaba

tareas de consultoría política. Su responsable era Steve Bannon, posteriormente jefe de campaña de Donald Trump, más tarde su asesor en la Casa Blanca y, luego, entusiasta impulsor desde Italia de la gran entente de las extremas derechas y los populismos europeos. Por suerte, fue la ciudadanía europea quien le frenó en seco. Su experimento panpopulista naufragó antes de las últimas elecciones europeas y Bannon volvió a Estados Unidos. Hoy se encuentra imputado y en libertad vigilada por haber defraudado, presuntamente, a personas que donaban dólares para la construcción del muro con México. Esta fue una de las principales promesas de Trump en su campaña, luego nunca ejecutada. Al parecer, Bannon recaudaba fondos a favor del muro que luego pasaban a sus propios intereses. Pero esa es otra historia. O quizás sea la misma, pero se aleja un poco de nuestro tema.

Cambridge Analytica obtuvo los datos de millones de usuarios de Facebook que usó con muchísima inteligencia para sus intereses. Con ellos, elaboró perfiles ideológicos para así saber qué decirle a cada uno de ellos acerca del *Brexit*. Seguro que les ha sucedido en más de una ocasión que, tras buscar un lugar o un producto en Internet, enseguida les aparece publicidad relacionada con esa búsqueda. Es posible también que, si tienen una o varias plataformas de contenidos de música o televisión contratadas, los anuncios que escojan para ustedes cuando van a reproducir algo sea siempre de algo que les resulte interesante. Menuda casualidad, ¿no? Pues no. Nada de azar. Se trata de la magia del *Big Data*, la gran pelea del presente y el futuro digital: convertirnos en mercancía. Quien sepa qué nos gusta o lo que pensamos sabrá perfectamente cuándo y cómo vendernos lo que le interese. Pues bien, eso hizo Cambridge Analytica con los usuarios de Facebook que, no lo olvidemos, es la red social más utilizada del mundo, por encima de Twitter o Instagram. Se dedicaron a reforzar los sesgos de los individuos, ofreciéndoles informaciones que reforzaban a los partidarios del *leave*, y tratando de condicionar a quienes se movían en una posición de indecisión o abstencionismo.

En la comisión de investigación de Westminster se llegó a calificar a Mark Zuckerberg, el dueño y fundador de Facebook, como gánster digital. Por aquel entonces, Zuckerberg estaba expandiendo su imperio digital, tras comprar la aplicación de mensajería con más usuarios del planeta, WhatsApp; y la red social pujante entonces entre la gente joven, como era Instagram. Aquel rapapolvo sirvió para algo, sin duda, hoy Facebook no titubea a la hora de eliminar perfiles, borrar contenidos ofensivos y WhatsApp limita las veces que se puede reenviar un archivo que tiene como objetivo confundir o influir políticamente. No son los únicos ejemplos: Twitter ha borrado mensajes hasta del presidente de los Estados Unidos por difundir contenido dudoso o, directamente, falso. Ya no todo vale en Internet. Del mismo modo que se ha introducido el videoarbitraje en el fútbol profesional para evitar que se den por válidos goles ilegales, las empresas tecnológicas han decidido no ser como Dochev y Bennaceur.

El actual primer ministro británico, Boris Johnson, era alcalde de Londres durante el referéndum del *Brexit*.

Decidió implicarse en el mismo y convertirse en una figura disruptiva. Apoyó desde el principio la opción de abandonar la Unión Europea y lo hizo apoyándose en muchos de los contenidos manipulados que influyeron, sin duda, en el resultado. Por ejemplo, afirmó que fuera de la UE el Reino Unido se ahorraría 350 millones de libras a la semana. Una auténtica fortuna. Y se preguntaba en sus mítines si alguien era consciente de lo que el sistema público de salud (NHS) podía hacer con aquel dinero. La cifra era falsa, pero cuajó con tanta fuerza en el debate que cuando se produjo el desmentido en la mente de muchos británicos se había asentado la idea de que para un sistema de salud que sufría tensiones, sobre todo fruto del envejecimiento de la población británica, estar fuera de Europa era la mejor opción.

Otro de los titulares que anidó con gran potencia tenía que ver con la inmigración, que fue, a la postre, un tema capital en el debate. De nuevo era un número redondo y sencillo de recordar. Venía a decir que con el abandono de la Unión Europea dejarían de entrar a territorio británico 300 000 inmigrantes cada año. El artefacto tampoco tenía la más mínima base. De hecho, el propio gobierno conservador admitió dos años más tarde que el *Brexit* no iba a suponer un descenso significativo en la llegada de inmigrantes. Los datos oficiales demuestran que los trabajadores extranjeros hicieron aportaciones a las arcas públicas entre 2016 y 2017 por valor de 4 700 millones de libras; pero las *fake news* expandían imágenes de barracones repletos de inmigrantes esperando para pasar el eurotúnel. El 43 % de los inmigrantes tiene estudios universitarios, frente al 23 % de los locales. El diario Daily Mail aseguró que había cientos de búlgaros y rumanos viajando en autobuses hacia el Reino Unido a cambio de 3 000 libras. En definitiva, ambas cuestiones, inmigración y sanidad pública, se viralizaron durante meses, condicionando la agenda pública de discusión y fortaleciendo las posiciones de los *brexiters*.

Para nuestro cerebro, en términos cognitivos, es mucho más cómodo aceptar una teoría de la conspiración que la compleja y poliédrica realidad. Una se entiende a la primera; la segunda exige esfuerzo, tiempo y reflexión. Todo esto lo sabemos ahora, como el árbitro de aquel Argentina-Inglaterra. Es probable que muchos de los votantes del referéndum del *Brexit* estén ahora haciendo una moviola mental reflexionando su papeleta. El 51'9 % de los británicos votaron a favor del *Brexit*, en una participación del 72'2 %. Pero el resultado fue desigual: Londres votó Remain, Escocia también, así como Irlanda del Norte. El 75 % de los jóvenes entre 18 y 25 años votaron por quedarse; por el contrario, el 63 % de los mayores de 75 años optaron por el *leave*. Unos y otros seguro que tienen hábitos de lectura e información opuestos. El precio ha podido ser romper la unión británica por salir de la Unión Europea. Un negocio más ruinoso que el que presuponía Johnson sobre la NHS.

Como hemos señalado antes, cada país adopta sus propias estrategias frente a las *fake news*. Por ejemplo, Francia aprobó en 2018 la ley contra la manipulación

de la información; Países Bajos ha reformado su Código Penal para introducir penas por el uso malicioso de las plataformas digitales; de un modo similar lo hizo Dinamarca, aunque el país escandinavo se centra en amenazas externas que pretendan influir en la opinión pública; y el más explícito ha sido Lituania, con su ley de información pública, que está claramente orientada a frenar la injerencia mediática rusa. La reforma legislativa de Alemania es más difusa, pero incluye la creación de la Unidad de Comunicación Estratégica del Ministerio de Exteriores para contrarrestar la desinformación. En Italia, el gran acelerón se dio a raíz de la pandemia, con una unidad de seguimiento y neutralización de *fake news* relacionadas con la COVID-19. El Parlamento italiano ha puesto en marcha una comisión de investigación ante la alarma desatada por la difusión masiva de información falsa. Por señalar otro caso relevante, el del Reino Unido, primera víctima clara en Europa de las *fake news* con el *Brexit*, funciona desde 2018 el Equipo de Comunicaciones de Seguridad Nacional (NSCT), un nuevo apéndice del gobierno que forma a funcionarios para detectar *fake news* y que, además, cuenta con la simpatía de los medios de comunicación.

En España, el gobierno de Pedro Sánchez ha esperado hasta 2020 para aprobar su *Procedimiento de actuación contra la desinformación*, que es una estrategia a medio camino entre la acción política y la seguridad nacional. En él se plantea una monitorización permanente de las redes sociales para, llegado el caso, actuar frente a posibles amenazas manifestadas a través de *fake news*. Al igual que Italia, España se refiere a la infodemia que se ha precipitado con la pandemia como uno de los motivos urgentes para actuar. El primer estudio sobre el impacto de las *fake news* en España reveló un dato inquietante: solo un 14 % de la población es capaz de detectar una noticia falsa con rapidez, pero, sin embargo, un 60 % piensa que puede hacerlo. Si para diferenciar la verdad de la mentira estamos así, imagínense lo que puede ocurrir en nuestro día a día.

El panorama de los medios de comunicación sufre una transformación inevitable, el tránsito de una realidad estable a un nuevo mundo digital que multiplica las oportunidades y los retos, pero también las dificultades. En los últimos años, han sido cientos los medios que han desaparecido, particularmente periódicos en papel. El perímetro digital no es rentable salvo en casos muy contados. Además, se ha acrecentado la precariedad en el oficio. El periodismo es una profesión poco reconocida y mal pagada, que se desarrolla en unas condiciones muy difíciles. Internet ha logrado que la información, aunque sea de baja calidad, sea gratis, y los teléfonos móviles han matado el ritual de la lectura en profundidad o la atención mientras se ve un informativo completo. No cabe quedarse sentado lamentándose por el fulgurante cambio de hábitos derivado del nuevo mundo digital. Hay que ofrecer respuestas. Y más cuando cualquier ciudadano puede ser emisor de información usando su propio teléfono. Es posible que la información se haya democratizado, pero a costa de perder calidad y referencialidad.

La verdad es lenta, reumática y poco glamurosa. La mentira circula rápido. Ante ello, es preciso, como plantea la Comisión Europea, reeducar a la ciudadanía para que aprecie la información elaborada recurriendo a fuentes fiables, procesada con tiempo y reflexión y, lo que es más importante, con capacidad de rectificación si se introduce algún dato erróneo. Para construir una mentira no hacen falta más que unos pocos minutos. Un *like* o un *retuit* no cuestan nada, pero la difusión de contenidos falsos causa daños.

Hay tres motivos que animan a alguien a difundir *fake news*: el primero es ideológico, porque se busca una rentabilidad en términos políticos; el segundo es el de quienes intentan dañar a una persona u organización; y el tercero es el de la búsqueda de la rentabilidad económica. En 2016, algunos de los lugares donde se escribían y publicaban noticias falsas favorables a Trump estaban en el este de Europa. Se creó una auténtica industria de creación de fantasías informativas en las que los creadores eran jóvenes sin motivación política que, a cambio, ganaban cuantiosas cantidades de dinero. Uno de ellos fue el georgiano Bega Latsabidze. Junto a su hermano y un amigo movió una web llamada Departed.co. En ella recogía noticias favorables a Trump. Unas eran ciertas, otras exageraciones que dañaban a Hillary Clinton y muchas más eran, directamente, falsas. Por ejemplo, que México cerraría sus fronteras si ganaba Trump o que el rubio multimillonario iba a publicar un documento que probaría que Obama no era, en realidad, estadounidense. Para ellos fueron simples bromas que les reportaban algunos miles de dólares al mes, cifra nada despreciable en un país como Georgia, pero en Estados Unidos aquellos artículos condicionaron en parte la recta final de la campaña.

Meses después, en una conversación con *The New York Times*, Bega confesó que él no escribía para que ganara Trump. «Solo quería tener visitas y ganar dinero. A mí solo me interesa el dinero». Bega tenía la misma motivación que Maradona. Ellos simplemente querían ganar. Y lo consiguieron.

La Unión Europea perdió a uno de sus socios, entre otras cosas, por ser lenta en la reacción frente a las *fake news*. La extrema derecha las ha usado para asentarse en todos los parlamentos. Pero ha empezado la reacción. Es necesario que no haya más momentos de duda y confusión frente a ese fenómeno o Maradona volverá a marcar con la mano ante la duda de los árbitros.

Una mentira mil veces repetida no se convierte en verdad, pero ayuda a moldearla. Es necesario el apoyo decidido al periodismo, contribuir a su prestigio y alimentar un circuito potente de medios públicos. La tentación de la mentira no desaparecerá, pero debemos prevenirla ante sus encantos. No hay más receta.

Europa y la gobernanza multinivel: ¿Soberanías compartidas o excluyentes?

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO

Catedrático de Derecho Internacional Privado. UPV/EHU

Sumario

1. ¿Qué modelo de Europa?
2. Intergubernamentalismo *versus* supranacionalidad.
3. Gobernanza multinivel y Europa.
4. A modo de conclusiones y propuestas.

1. ¿QUÉ MODELO DE EUROPA?

Debemos dejar a un lado la elección simplista o reduccionista acerca del futuro de Europa: es mucho más compleja y diversa que optar por un Estado federal o por una zona de libre cambio. Para salir de este atolladero necesitamos volver a construir una Constitución para Europa que combine la búsqueda de la integración con el pragmatismo, que se relegitime funcionalmente mejorando la vida y el futuro de los ciudadanos europeos, que reconozca la existencia de realidades políticas alejadas del pétreo binomio Europa *versus* Estados, que asuma la existencia de pueblos europeos activos, solidarios y alejados de la lucha por la soberanía estatal exclusiva y excluyente.

Es hora de superar el decimonónico concepto de soberanías exclusivas y excluyentes. Las reglas que han gobernado las relaciones internacionales están en cuestión y han devenido ya obsoletas. El mundo actual ya no queda integrado solo por actores estatales. Estos han dejado de ser protagonistas únicos y de hecho muchas de las grandes decisiones estratégicas internacionales no se adoptan en el marco de negociaciones estatales sino en otros niveles regionales y también con frecuencia en el marco de la dimensión privada, donde los actores del comercio mundial dejan de ser los Estados y pasan a ser las empresas, las grandes corporaciones multinacionales.

Todo ello abre la vía al creciente protagonismo europeo e internacional de actores no estatales, no gubernamentales, y el resultado es la emergencia de una nueva diplomacia o paradiplomacia, apreciable por ejemplo en la agenda de seguridad internacional, que no puede descansar única y exclusivamente en los Estados; en efecto, los factores de pobreza, exclusión social, inestabilidad finan-

ciera, crimen organizado, migraciones, cambio climático y degradación medioambiental o pandemias como la que estamos sufriendo en estos momentos, entre otros, son muestra evidente de la imposibilidad de afrontar tales retos globales solo desde la perspectiva y con el protagonismo de los Estados y de las organizaciones gubernamentales.

La interdependencia e interacción recíproca de toda esa suma de factores hace que no puedan enfocarse ni mucho menos solventarse en clave de territorialidad estatal: son ámbitos en los que debe abrirse camino una nueva forma de actuación basada en la cooperación multinivel. En un momento de cambio, con Europa en la encrucijada existencialista tras el *Brexit*, la realidad regional no está en la agenda de las reformas europeas. Y, sin embargo, el factor regional es un elemento referencial en la construcción europea.

2. INTERGUBERNAMENTALISMO *VERSUS* SUPRANACIONALIDAD

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

El concepto de «gobernanza multinivel» emerge como un principio rector en la elaboración de las políticas. En un momento clave del proyecto europeo, cuando debe resolver la encrucijada en que se encuentra y definir su modelo futuro como sociedad, los Estados se resisten a ceder su omnímodo poder, se aferran al egoísmo obsoleto

Cómo citar / How to cite: Álvarez Rubio, J. J. (2021-2022). «Europa y la gobernanza multinivel: ¿Soberanías compartidas o excluyentes?», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 46-49



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

de creerse los únicos agentes válidos para la construcción europea y para vertebrar los valores de democracia, solidaridad y convivencia.

No han terminado de entender que el mundo (y Europa y también) ha cambiado, que hay agentes y actores no estatales que asumen un papel de creciente protagonismo en las relaciones internacionales. Y pese a esta evidencia Europa insiste en construirse injusta y equivocadamente de forma vertical, de arriba abajo; es decir, desde los Estados y solo contando con los Estados como protagonistas, negando todo papel a los pueblos y naciones sin Estado que coexisten con las realidades estatales y que pueden ayudar a vertebrar el proyecto europeo.

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

Por todo ello es necesario trabajar y valorar el papel de las naciones y pueblos europeos en el proceso de construcción de la Unión Europea, tanto en su diseño como en su implementación. Y ello exige a su vez asumir como imprescindible la interdependencia entre los diferentes poderes políticos, la soberanía compartida entre los mismos ante los retos de las democracias en un mundo globalizado. Los Estados se muestran impotentes para asumir por sí solos las respuestas a toda esa complejidad relacional sobrevenida.

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

En este contexto, la mejor opción es volver a los orígenes, en este caso, a los de la Unión. La Europa unida era desde el inicio el proyecto político de la unificación del continente. Un proyecto para construir una federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido. Hay que construir una federación de naciones. Una buena parte del poder se confiaría a la UE, bajo el control de las naciones. Resulta vital esta inversión de la relación con la Unión que hoy escapa al control de los pueblos. La Europa unida se construyó con la voluntad de los pueblos, de los que sin embargo se ha desviado. Solo logrará sobrevivir si los recobra.

El viejo «principio de las nacionalidades», cristalizado en la segunda década del siglo xx, que señalaba como objetivo que «a cada nación corresponda un Estado» no es viable o materializable en la práctica. Y ello es debido a

que el mundo actual no se compone ya solo de Estados, sino también de nacionalidades o pueblos-nación sin Estado, reafirmados en su identidad con avances competenciales e insertados en el proceso globalizador, junto a grandes corporaciones económicas transnacionales e instancias políticas supraestatales. Y es debido también al hecho cada día más evidente del carácter multicultural de cada territorio, sea este estatal o nacional.

Nuestro futuro, el de Euskadi como nación, deberá plantearse en el contexto de la Unión Europea y nuestro futuro deberá insertarse en la doble dinámica globalización-reafirmación identitaria, para aportar así elementos de construcción y no de enquistamiento en el largo y contaminado debate sobre nuestra dimensión como entidad territorial en un mundo globalizado.

Europa representa el ejemplo más evidente de la decadencia del concepto de soberanía estatal absoluta. Pese a las imperfecciones del modelo o andamiaje institucional europeo vigente, este marca el camino hacia una percepción de soberanías compartidas y de creación de un *demos*, de un sujeto y agente político europeo a partir del respeto a la convivencia pacífica e integradora entre los Estados y las naciones sin Estado.

3. GOBERNANZA MULTINIVEL Y EUROPA

El concepto de región engloba una realidad muy heterogénea y esta pluralidad atomizada dificulta la labor de calificación, la labor conceptualizadora que deviene imprescindible para poder profundizar en la distribución competencial *ad intra* y *ad extra* de los Estados en relación con la UE.

En todo este proceso el papel del Comité de las Regiones (CdR) no pasa de ser un órgano consultivo que realiza una buena labor reflexiva pero cuyas propuestas carecen en realidad de todo valor vinculante. Y el interrogante clave se concreta en analizar si, como se defiende desde ciertos posicionamientos, descentralizar y superar el protagonismo exclusivo y excluyente de los Estados en el proceso de construcción europea supondría debilitar o reforzar el proyecto de la UE. Frente a esta orientación cabe defender que tal tendencia supondría un factor que reforzaría la cohesión europea, que ayudaría a vertebrar de forma más sólida todo este proceso complejo de integración y que consolidaría el valor de solidaridad inherente a la UE.

El concepto de «gobernanza multinivel» emerge hoy día como un principio rector en la elaboración de las políticas (europeas y de otro nivel de gobierno complejo). Tras el *Libro Blanco del CdR sobre la gobernanza multinivel de 2009* y el Dictamen del propio CdR titulado *Desarrollar una cultura europea de la gobernanza multinivel: el seguimiento del libro Blanco del Comité de las Regiones*, la posterior *Carta de la gobernanza multinivel*, aprobada por el CdR el 3 de abril de 2014 y apoyada por el congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, supuso un manifiesto político de las ciudades y regiones europeas en el que se invitaba a todas las autoridades públicas a hacer de la gobernanza multinivel una

realidad en la elaboración de las políticas, como participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia de las políticas, condiciones esenciales para garantizar el éxito de las políticas públicas en interés de los ciudadanos y como factor de cohesión territorial y de solidaridad.

Está en juego, en definitiva, el papel de las regiones en la elaboración y ejecución de políticas de la UE. En la Europa actual todo poder político ha de proyectarse sobre la dimensión europea y, del mismo modo, la democracia no puede limitarse al marco estatal si ha de ser efectiva.

Teniendo en cuenta las dos premisas referidas con- vendría, si ello fuera posible, estudiar las enseñanzas que se derivan de los orígenes de la Unión Europea. Constituía la gran aspiración concretada en la construcción de una Europa unida mediante una federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido. Una verdadera democracia transnacional.

Hay que constatar que las naciones incluidas en los Estados políticamente descentralizados se constituyen automáticamente en entes políticos, desde el momento en que se les otorga un poder político propio, y ello en la medida en que el ejercicio del poder se deriva de la voluntad de los ciudadanos de dichas naciones.

Las reivindicaciones regionales tratan de saltar el muro que supone el principio de autonomía institucional (y procedimental) consagrado en el seno de la UE. Conceptualmente el problema radica en que se trata de una visión de la «autonomía institucional» entendida en sentido clásico, de forma que la cuestión regional queda calificada y considerada como una cuestión puramente interna de los Estados. Esto supone que de facto cada Estado es libre de estructurar su intendencia doméstica (a efectos territoriales, institucionales, procedimentales) como le plazca y la Unión Europea en ningún caso puede entrar a valorar este aspecto.

El objetivo de las regiones con poderes legislativos es rebatir este enfoque, respecto del cual se han mostrado disconformes y se han propuesto reformularlo. Muestra de ello fue el debate constituyente de la tristemente fracasada Constitución Europea, en el que se intentó plantear esta discusión.

Uno de los textos clave en los que plasmó este debate fue el conocido como *Informe Lamassoure*, que precisamente recogía la idea de que la cuestión regional no puede ser tratada como una cuestión puramente interna de los Estados. Lo cierto es que este texto sirvió para suscitar el debate, pero para poco más. Y es que tanto la Constitución Europea como el Tratado de Lisboa siguen apreciando que la cuestión regional es un asunto interno de cada Estado y que, por tanto, serán los Estados los que deban resolver de forma doméstica las demandas planteadas por sus entidades regionales.

Pese a ello, cabe subrayar que el Tratado de Lisboa (en el TUE y TFUE) sí «accede» a algunas de las demandas formuladas desde las regiones con poderes legislativos:

- 1) el reconocimiento del principio de subsidiariedad
- 2) el reconocimiento de la capacidad del Comité de Regiones y de los parlamentos regionales de controlar el cumplimiento de este principio.

Esta incorporación supuso, en cierta manera, un punto de inflexión en el reconocimiento (si bien indirecto) de las regiones. Lo cierto es que hasta el Tratado de Lisboa en la formulación de este principio el plano regional no aparecía. Es decir, la subsidiariedad no entraba en las capas regional y local: finalizaba en la dimensión estatal. Esto ha sido así desde la enunciación del principio en el Tratado de Maastricht. Pero, y he aquí la novedad, el Tratado de Lisboa (y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) alteran esta formulación incorporando la dimensión regional al principio de subsidiariedad. Y sobre esta base normativa es factible, siempre que haya voluntad política, avanzar en el desarrollo de una auténtica gobernanza multinivel.

Hay base para fortalecer los derechos de participación de Euskadi en los asuntos de la Unión Europea, e incluso nuestras competencias de ejecución pueden verse ampliadas y fortalecidas a través del Tratado de Lisboa. Para ello hace falta, como en otros ámbitos, voluntad política, verdadero deseo de trabajo en común entre el Estado, Euskadi y la UE que permita articular así nuevos mecanismos que favorezcan nuestra contribución y nuestra participación en la construcción europea.

Entre otros ámbitos ya plasmados en los Estatutos de Autonomía de otras comunidades autónomas cabe citar el derecho a participar como región o nacionalidad en la acción exterior del Estado, el derecho a ser oídos en todo lo que afecte a nuestro ámbito competencial, a instar la celebración de tratados internacionales con terceros Estados (clave en muchos ámbitos, como el de la pesca), a participar activamente en los procesos de toma de decisiones europeas que nos afecten, o a ejecutar en nuestro territorio las decisiones que nos competan, entre otras atribuciones relevantes).

4. A MODO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

I. Hay que exigir otra forma de construcción europea, hay que apoyar a quien de forma sincera proponga una Europa más social, más abierta a la realidad de las naciones sin Estado, a la superación de los egoísmos estatales, a la potenciación de una verdadera Europa de los ciudadanos y de los pueblos europeos, superando el exclusivo protagonismo de los Estados.

Más Europa debe equivaler a menos proteccionismo estatal, a menos autarquía y egoísmo estatal ciego, a una visión horizontal y no vertical de las relaciones interinstitucionales, a un respeto a la diferencia (recíproca), a un deseo de convivir por encima de prepotencias y de anquilosados modelos de relación de poder.

Para salir de este atolladero necesitamos volver a construir una Constitución para Europa que combine la

búsqueda de la integración con el pragmatismo, que se relegitime funcionalmente mejorando la vida y el futuro de los ciudadanos europeos, que reconozca la existencia de realidades políticas alejadas del pétreo binomio Europa versus Estados, que asuma la existencia de pueblos europeos vivos, activos, solidarios y alejados de la decimonónica lucha por la soberanía estatal exclusiva y excluyente.

II. Del mismo modo, es necesario reforzar los mecanismos comunitarios de toma de decisiones e implementación de las políticas europeas, limitando el intergubernamentalismo y volviendo a equilibrar el funcionamiento institucional apuntalando la dimensión comunitaria, que constituye el corazón del proceso de integración. No conviene olvidar que la Unión se creó por las insuficiencias de los Estados para abordar y solucionar problemas de carácter europeo e internacional. Si ahora la Unión es controlada en exclusiva por los Estados, se limitará en gran medida el potencial de la Unión.

Además, es necesario que la UE sea más visible, para que la ciudadanía pueda observar lo que efectivamente hace la Unión y así pueda valorar su labor. También es exigible una mayor honestidad de los dirigentes a la hora de reconocer éxitos y fracasos en el ámbito de la Unión, para contribuir a que los ciudadanos tengan una idea real de las acciones y responsabilidades de la Unión Europea.

III. Respecto a las regiones legislativas y nacionalidades constitucionales, se aprecia la necesidad de mejorar el procedimiento de información de los parlamentos no estatales en los trabajos del Parlamento Europeo y la participación en el mecanismo de alerta temprana. Los informes emitidos por el Comité de las Regiones, cuando cuenten con mayoría de las regiones con competencias legislativas afectadas por la norma en cuestión, no han de ser simplemente consultivos y han de obligar a motivar el rechazo de sus propuestas.

IV. Es necesario que las regiones, y en concreto las regiones y nacionalidades constitucionales que poseen parlamentos democráticos elegidos por la ciudadanía, participen de forma más intensa en el funcionamiento de la vida política de la UE. Ello acercaría Europa a los ciudadanos de estas regiones y articularía mejor la complejidad política europea, dotando además de mayor legitimidad al conjunto de la UE.

V. Hay que introducir en los tratados que la reforma de los mismos deberá ser mediante una convención que incluya a los parlamentos regionales constitucionales y a algunos representantes de las regiones y municipios. Debe crearse un grupo de trabajo interinstitucional, con la participación del Comité de las Regiones, para debatir el adecuado encaje político de las regiones constitucionales con poderes legislativos.

VI. Hay que realizar la labor pendiente de calificación, e identificación de las regiones legislativas y nacionalidades constitucionales, así como de sus competencias y poderes al efecto de crear un mapa del poder regional que sirva de base para la discusión de qué poderes con-

sultivos deberían ser ampliados y cuáles deberían ser vinculantes.

En particular, deberá abordarse el reconocimiento y adecuado encaje político de las nacionalidades constitucionales, dentro del respeto a los marcos constitucionales de cada Estado y con un espíritu abierto y flexible para adaptar las normas de la Unión a los acuerdos que se adopten en cada Estado. Los trabajos iniciados por Lamassoure sobre las regiones asociadas a la UE podrían servir de punto de partida para esta reflexión.

VII. En particular, para fortalecer la legitimidad de la UE en las nacionalidades constitucionales, estas deberían ser asociadas, con voz, pero sin voto, a los trabajos de la convención para la reforma de los tratados. Del mismo modo que la convención que elaboró el tratado constitucional contó con la participación de diversos Estados que no eran jurídicamente miembros de la Unión, es posible asociar a nacionalidades que no tienen Estado pero que constituyen sujetos políticos distintivos que se verán afectados en sus competencias y poderes por el nuevo marco legal.

VIII. El Comité de las Regiones debe ser una institución de la Unión Europea, con poderes consultivos ampliados y con poderes vinculantes en ciertas áreas que son de la competencia sustancial de las regiones legislativas y nacionalidades constitucionales. La Comisión Europea realizará una propuesta con las posibilidades de reforzar el papel político de las regiones políticas, y en particular el de las nacionalidades reconocidas por los distintos sistemas constitucionales, para mejorar la legitimidad de la Unión sin causar agravios comparativos entre Estados ni dificultar el proceso legislativo y de toma de decisiones.

IX. Desde el principio de subsidiariedad hay que avanzar hacia la creación de circunscripciones subestatales en las elecciones europeas, en los Estados descentralizados o compuestos para acercar Europa a las realidades nacionales y a los ciudadanos y evitar el riesgo de la desafección con sistemas electorales disuasorios a la idea de Europa como comunidad política.

Euskadi Europako etorkizunari buruzko Konferentziaren aurrean

MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA

Europar Gaietako zuzendaria – Eusko Jaurlaritzan

Europar Batasuna etengabe aldatzen ari den erakunde politikoa da. 1951n Parisko Itunak Ikatzaren eta Altzairuaren Ekonomia Erkidegoa (CECA) sortu zuenetik, Europaren integrazio-prozesuak hogeireforma baino gehiago izan ditu, garrantzi handiagokoak edo txikiagokoak. Azkena, zentzu hertsian, 2007an egin zen, 2009ko abenduaren 1ean indarrean sartuko zen Lisboako Tratatuaren onartu zenean.

Europaren etorkizunari buruzko konferentzia antolatzeari, beraz, ez da gauza bitxia, eta, berez, seinale ona da: azken hamarkadan jasandako krisiek, pandemia azken adierazlerik ezustekoena izanik, berriro ere probatu dute Batasunaren erresistentzia, bizirik jarraitzen baitu eta etorkizunaz eztabaidatzeko prest baitago.

Egia esan, Europaren etorkizunari buruzko eztabaida Jean Claude Juncker Europako Batzordeko presidentek abiarazi zuen 2017ko martxoaren 1ean, *Europaren etorkizunari buruzko Liburu Zuria* argitaratzean. Euskadik liburu horri egin zion ekarpena, Eusko Jaurlaritzaren Gobernu Kontseiluak 2018ko martxoan onartutako *Europaren etorkizunaren ikuspegi* dokumentuaren bidez. Maiatzetik aurrera Europaren Etorkezunari buruzko Bilzarra eztabaida horren jarraipen, eta behar bada, ondorio gisa ulertu behar da.

Deigarria da, Ursula Von der Leyen Europako Batzordeko presidentek 2019an inbestidura-hitzaldian konferentzia horren deialdia iragarri zuenetik, konferentziaren baldintzak aldatu izana, hainbestera, non gizarte zibilaren parte hartze promestua lausotu egin den, profil desberdineko herritarren agoren bidezko ekintza posible bihurtuz. Nolanahi ere, eta hipotesi bat bada ere, komeni da adieraztea Konferentziaren formatuak Tratatuak erreformatzeko prozedura formal gisa Europar Batasunaren Tratatuaren 48. artikuluan araututako Konbentzio bat eratzea ekar dezakeela.

Gaur egun ez dirudi azken asmoa hori denik, baina oraindik erantzunik gabeko galdera gehiegi daude. Nolanahi ere, prebentzioa gailentzen da: memoria kolektiboan, oraindik ere, 2005ean Frantzia eta Holandan Europarako konstituzio bat ezartzen zuen Itunari buruz egindako erreferendumetan ezetzaren garaipena eragin zuen krisia dago. Azken hamarkadan bizi izandako giro politiko polarizatuak eta hainbat ardatz berriro apurtzeko arriskuek ere kezka sortarazten dituzte, hala nola ipar-hego eta ekialde-mendebalde arteko konfrontazioek.

Gainera, aipatzekoa da Lisboako Tratatuak ez duela bere potentzial guztia agortu, adibidez, TUEren 48.7 artikuluan jasotako pasabideen bidez; izan ere, horien bidez, adostasunez edo gehiengo kualifikatuz onets daitezke oraindik aho batez onartu behar diren hogeitatu bat gai.

Konferentzia egin ondoren garatzen den prozedura edozein izanda ere, nabarmendu behar da Europar Batasunak aurre egin behar dien arazo eta erronka asko Laekengo Kontseilu ospetsuan (2001) adierazten zirela. Kontseilu hori, bere garaian, Europaren etorkizunerako Konbentzioaren aurrekaria izan zen (azken finean, Lisboako Tratatuaren sortuko zuen, Europako Konstituzioa deiturikoak porrot egin ondoren). Hala, Europak munduan duen zeregina edo integrazio-proiektuan herritarrek gehiago ulertzea eta parte hartzea dira, oraindik ere, egiteke dauden gaietako batzuk.

Izan ere, herritarrek ziurtasunak eskatzen dizkiete erakundeei (ez europarrei soilik), gero eta desberdintasun handiagoa eta klima-aldaketaren eta jauzi teknologiko-digitalaren aurkako borrokak markatutako paradigma berrira egokitzea ezaugarri dituen egoera global batean. Euskadiren ikuspegi estrategikoak erreformatzeko txertatu ditu, eta horiei esker, Europa 2020 Estrategiaren printzipio eta balioei jarraituz, enplegua hazteko eta sortzeko oinarriak eraiki ahal izan dira.

Nola aipatu / How to cite: Antón Zarragoitia, M. (2021-2022). «Euskadi Europako etorkizunari buruzko Konferentziaren aurrean», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 50-53



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

Laekenen garaitik gaur arte igarotako hogeitaz arteen artean, europarrok izaera desberdineko krisi-kateatzeko baten lekuko izan gara, komunitate politiko baten espiritua markatzen duten krisi horietako baten lekuko izan gara. Sektore pribatuak eragindako finantza-krisi globala bizi izan dugu, eta, azkenean, zor publikoaren krisi bihurtu zena eta moneta bakarrarekin amaitzeko zorian egon zena; bitartean, desberdintasunek hazten jarraitu dute, bai biztanleriaren artean, bai eremu geografikoen artean; lehen aldiz estatu kide batek, Greziak, lehen aldiz Batasuna uzteko aukera aztertu zen (*Grexiti*), eta hori gertatu zen, hain zuzen ere, gero, Erresuma Batuekin (*Brexit*); jasan dugun migrazioen krisiak estatuen arteko ahuleziak ere azaleratu ditu. Gai horietako bat bera ere ez da behin betiko ebatzi.

Termino makroekonomikoetan ekonomiaren pulstua berreskuratu genuenean eta klima-aldaketaren erronkari (European Green Deal) aurre egiteko prest geundenean, ordura arte inork bizi izan ez zuen zerbait gertatu zen, nahiz eta batzuek jada ohartarazi izan zuten: pandemia globala. Zalantzarik gabe, horrek kezka areagotu ditu, baina, era berean, agerian utzi du Batasunak (eta erakunde publikoek, oro har) bere prebentzioan eta konponbidean izan zezakeen eginkizuna. Gainera, Europako proiektuaren flotazio-ildoari bete-betean eusten dioten gaiak jarri ditu mahai gainean: zirkulazio askearen printzipioaren eta merkatu bakarraren urrakortasuna eta osasun-koordinazioaren beharra edo Batasunaren autonomia estrategikoaren kontzeptuaren garapena. Azken batean, COVID-19ren pandemiak agerian utzi du publikoaren balioa, espazio publikoaren beharra eta ondasun publikoen eta ekimen pribatuaren arteko arazoizko oreka lortzeko premia. Txertoen krisiarekin egiaztatu berri den farmazia-industriarekiko estatuen mendekotasuna horren erakusgarri argia da.

Gauzak horrela, pandemiak martxan dauden egiturazko prozesu batzuk bizkortuko ditu eta globalizazio ereduak ere aldatuko du. Gainera, aukera bat ireki liteke europarren arteko kontratu soziala birkonfiguratzeko eta horrek azken olatu globalizatzailearen ondoren erakundeen legitimitate murriztua berreskuratzea ahalbidetuko luke.

Argi dago Konferentzia une egokian egingo dela, gehiago atzeratu ezin den hausnarketa egin behar baita. Gainera, ez da ahaztu behar 2020an Batasunak integrazioaren aldeko urrats isilak eman dituela. Next Generation EU Berreskuratzeko Funtsa onartzeak esan nahi du, batetik, zenbateko esanguratsua duela (750.000 milioi euro, Urte anitzeko Finantza Esparruarekin batera, Europako BPGren % 1,87ko ahalegin komuna egiten baitu), eta, bestetik, diseinatu den moduagatik (zor komuna), inflexio-puntu bat dela: azken hamarkadan aplikatutako austeritatearen filosofia alde batera uztea dakar eta aurrera egiteko konpromiso komuna adierazten du. Gainera, Europak paradigma ekologiko-digital berriaren alde egindako apustua azpimarratzeko balio izan du.

Esparru horren barruan, Euskadik badu inbertsio-programa bat, Euskadi Next izenburupean, susperraldia, eraldaketa eta erresilientzia bilatzen dituena, proposamen publiko eta publiko-pribatu ugari bateratuz. Horien bidez, trantsizio ekologiko-energetiko, digital eta sozialaren erronkei aurre

egin nahi zaie, duela zenbait legegintzaldi hasitako eta 2030 Agenda onartzeak indartutako bideari jarraituz. Agenda horren ardatz nagusia Giza Garapen Iraunkorra da.

Baina, gainera, Europar Batasunak gaitasun diplomatiko handiagoa behar du, baita autonomia estrategikoaren kontzeptuari zentzua emango dion Europaren defentsa ere. AEBek argi utzi dute Europa ez dagoela beren kezken erdigunean. Gaur egun, COVID-19ren esperientzia tragikoaren ondoren, zaila da pandemia berriak eta gerra bakteriologikoak baztertea. Europar Batasunak eta Europako herriek ezin dute besteen mende jarraitu. Kontua da, beraz, estatu kideak prest ote dauden Kanpo Politikaren eta Defentsa Politikaren esparruan subiranotasun zati bat lagatzeko, hain zuzen ere, modu partekatuan iraunarazteko.

Batasunak berriki erakutsi du erantzun komunak sortzeko eta ahots bakarrarekin jarduteko gaitasuna duela. Ildo horretan, Michel Barnierrek *Brexit*-aren negoziazio-prozesuan izandako lidergoa eredugarria izan da erakutsitako modeloari, gardentasunari eta koordinazioari dagokienez. Negoziatio-prozesuak (eta lortutako akordioek) agerian utzi du Europako merkatu bakarraren garrantzia. Era berean, lau oinarriko askatasunak konstituzionalizatzen lagundu du (Justizia Auzitegiak jada egin ez bazuen), bai eta Europako arauak harmonizatzeari balioa ematen ere, Europako enpresen lehiakortasun globalerako faktore gisa. Hori oso kontuan izan beharko genuke etorkizuneko agertokian, Txina, Errusia edo Estatu Batuen mailako aherioekin ditugun harremanak taxutzerakoan.

Iñigo Urkullu lehendakaria buru duen *Brexit*-aren Jarraipen Batzordearen bidez 2017ko apiriletik Euskadin elkarrekin egindako lanak agerian utzi ditu erakunde publikoen eta eragile pribatuaren arteko lankidetzaren abantailak. Lankidetzak hori funtsezkoa izan da aurre egiteko Erresuma Batua EBtik irteetan dagoeneko azaleratzen ari diren egoera politiko eta ekonomikoan iragarritako aldaketei.

Baina, bada gai bat Europar Batasunari ez soilik ez dagokiona eta premiaz tratatu behar dena: Europar Batasunaren barruan eta Estatuaren barruan gero eta desberdintasun sozial handiagoa egotea. Gaur egun, arazo larria da Europako gizarteetan, eta herritarren desafektazioaren oinarrian dago; izan ere, globalizazioak bultzatutako egoera berrian, gutxien mugitzen diren ekoizpen-faktoreak izan dira irekiera-prozesuek gehien kaltetu dituztenak. Ez zen autokritikarik egin, 2005eko Frantziako eta Herbehereetako erreferendumetan Konstituzio Ituna bi aldiz errefusatu baitzen; izan ere, itun horren gizarte-erakunde baliogabetzat jo zitekeen, eta Europako komunitate ekonomikoaren berrogeita hamar urtetik gorako bilakaera protokolizatzerantz zetorren. *Brexit*-aren erreferendumak (2016) iritzi egoera hori berretsiko luke.

Aurten, Beveridge (1942) txosten ospetsua Erresuma Batuko Parlamentuan aurkeztu zeneko hirurogeita hamargarren urteurrena (1951) ospatzen dugu. Txosten hori britainiarren ongizate-estatuaren inspiratzailetzat jotzen da, eta gerraosteko Europako komunitateetako gizarte-erreformen jatorrian egon zen. Besteak beste, herritarrei eragiten

zieten bost gaitzak desagerrarazi nahi zituen txostenak: miseria, gaixotasuna, ezjakintasuna, babesgabetasuna eta langabezia. Obra hori inspiratu zuen espiritua berreskuratzea beharrezkoa da Gizarte Eskubideen Europako Zutabeak (Gotemburgen 2017an onartua) adierazpen programatikoa izatera gainditzea eta lorpen makroekonomikoei kohesio eta egonkortasun soziala emango dieten politika sozialak abian jartzen laguntzea lortzeko. Gogoan izan behar dugu nortasun-gatazken gogortzea eta mugak ixteko diskurtsoa frustrazio-sentimendu batetik ere elikatzen direla, benetako justizia soziala lortzeko ezintasunaren ondorioz.

Hau une ezin hobea izan liteke europarren arteko itun sozial berri baterako. Horrela, merkatu bakarrari dimentsio soziala emango genioke eta Europako herrien arteko elkartasuna sustatzen lagunduko genuke; aldi berean, planetako beste eremu geografiko batzuk inspiratzen jarraituko genuke.

Espeserentziak erakusten digu herrialde oparoenak kultura-aniztasuna integratzen eta positiboki aprobetxatzen jakin dutenak direla, hain zuzen, pertsonen premien aurrean erantzun solidarioa eta arduratsua indartzen lagundu dutenak. Espiritu horrek animatu behar gaitu Europaren eraikuntzan: integratu eta gehitu egin behar dugu. Hala, immigrazioaren eremuan, nabarmentzekoa da migrazioaren aldeko euskal itun soziala, 2020an onartua, elkartasunean eta integrazioa bilatzean oinarritutako migrazio-erreakzio erantzuteko.

Era berean, Ekonomia eta Diru Batasunak batasun horren alderdi ekonomiko eta soziala osatzeke du. Bada garaia estatuen zorrari eman beharrek tratamenduari buruz eztabaidatzeko eta adosteko, kontuan hartuta zergaitunak (2012an onartu ziren urgentziaz) praktikan ezin direla bete. Gainera, beharrezkoa da eztabaidatzea eta aurrera egitea gobernantza-mekanismo demokratikoagoak eta gardenagoak lortzeko, Eurotaldearen erabakiei zilegitasun handiagoa emateko. Europako Banku Zentralari ez dagokion erantzukizun bat kentzeko garaia ere bada: mugarik gabeko diru-politika baten bidez garatzea asmo handiagoko zerga-politika baten bidez gauzatu beharko litzatekeena.

Ausardia-maila jakin bat behar da Europako zerga-politika gero eta konbergenteagoa lortzeko, beharrezkoa baita euroa finkatu nahi bada eta herrialdeen arteko beheranzko zerga-lehiarekin amaitu nahi bada, horren ondorioa gizarte-politika publikoak ahultzea baita.

Euskal Kontzertu Ekonomikoaren sistemak Europako Justizia Auzitegiaren bermea du eta erabaki horien eraginpean egongo litzateke; beraz, premiazkoa da dagozkion erabaki-fofoetan parte hartzeko mekanismo bat bideratzea, a priori Ekonomia eta Finantza Kontseiluaren (Ecofin) osoko bilkuran.

Baina, beste ezeren gainetik, Batasuna balio-erkidego bat da eta Lisboako Tratatuak berak funtsezko balioztat hartzen ditu giza duintasuna, askatasuna, demokrazia, berdintasuna eta giza eskubideak errespetatzea eta Batasunaren helburu gisa ezartzen du bakea eta herrien

ongizatea sustatzea. Zentzu horretan, merkataritzaren eta finantzen liberalizazioak helburu horiek lortzeko bidea izan beharko luke eta ez helburua bera.

Azken batean, Europar Batasuna multilateralismora irekita egotea nahi dugu, baina xx. mendearen bigarren erdian Europan ongizate-estatu ezaugarritu duten estandar sozialei eustearekin konprometituta.

Hala ere, horrek eskatzen du gobernantza arina eta adierazgarria izatea. Baliteke hori izatea adosteko zailena, baina Europako erakundeek *aggiornamendua* behar dute aspaldi. Horren araberrakoa izango da haien legitimitatea eta haien ekintzaren eraginkortasuna.

Europako Parlamenturako hauteskundeetan nazioz gaindiko zerrendak ezartzeak (lehen hauteskundeak egin zirenetik 40 urte baino gehiago igaro ondoren, 1979) Europa mailako benetako sentimendu politikoa eta alderdi politikoa eratzten lagunduko luke; gainera, *spitzenkandidaten* figura ezartzeak Europako exekutiboko presidentea (Batzordea) Europako Parlamentuak proposatuta eta gehiengo nahikoarekin inbestitua izatea bermatuko luke. Horrez gain, komisarioen kopurua murriztu behar eta erabakiak hartzeko gehiengo kualifikatuaren arauak aurrera egiteak benetako jauzi kualitatiboak ekarriko lukete, gobernantza-eredu berri bat, Batasunak luzaroan eutsi ezin diona. Aho batekotasunaren arauak, EBren integrazio-prozesuari ez ezik, EBk aurre egin beharrek erreakzio erantzuteko duen gaitasunari ere mugak jartzen dizkio.

Gainera, beharrezkoa da Europako Parlamentuak, deliberaziozko gobernantzaren adierazle nagusia den aldetik, indarra hartzen jarraitzea eta subsidiarioritasun- eta proportzionaltasun-printzipioen aplikazioan sakontzea, baita dimentsio deszentralizatuan ere.

Aparteko kapituluak mereziko luke europar proiektuaren eskualde-dimentsioaren kontuak. Europaren Etorkizunari buruzko Liburu Zuritik eta Europaren Etorkizunaren Konferentziari buruzko hitzaldi eta akordioetatik bere garaian «eskualdeko itsutasuntzat» jo zen sindromea agertzen da. Harrigarria da, azken hamarkadan hainbat estatu kideren barruan izandako lurralde-tentsioen ondoren, nazioek eta eskualdeek Europako erakunde-arkitekturan duten egokitasunari jaramonik ez egitea. Kasu horietarako, oso lagungarria izango litzateke Europar Batasuneko altxorrean argitasun Zuzentzarau bat sartzea, erkidego jakin batzuen eskaera politikoa bideratzeko, baldin eta, baldintza tasatuetan, beren subiranotasun estatusari buruz erabakitzea eskatzen badute.

Horrez gain, gero eta beharrezkoagoa da eskualde-kategoria berri bat egituratzea Batasunaren gobernantzan; zehazki, eskumen legegileak dituzten eskualdeez ari naiz, haien gobernuak (kasu batzuetan, beren estatuen barruko herriak edo nazioak ordezkaturik) konpromiso sendoa baitute EBrekin eta haren integrazio-prozesuarekin. Horien ekarpena askoz handiagoa izan liteke maila anitzeko gobernantza eraginkorra eta konprometitua gaituko balitz. Europako dibertsitatea ez da estatu kideetan amaitzen;

aitzitik, barruan jarraitzen du eta aktibotzat hartu behar da eta ez oztopotzat.

Hori dela eta, gobernantza-modu aurreratuetan pentsatu behar da, hala nola Alain Lamassoure legebiltzarkideak Europaren etorkizunari buruzko Konbentzioaren lanetan egin zuen moduan, zeina Batasunari lotutako Eskualdearen irudian zehazten baita. Haren ezaugarri nagusiak izango lirateke, besteak beste, Batzordeak legegintza-prozeduraren barruan kontsulta egin beharra, Europako erakundeekin harremanak izateko gaitasuna, Eskualdeetako Lantaldearen barruan estatus propioa aitortzea, Justizia Auzitegira sartzea Batasunaren legegintza-egintza baten bidez beren botereak mehatxatuta ikusten dituztenean eta, hala badagokio, EBko Kontseiluetan parte hartzea.

Euskadi legegintza-eskumenak dituzten eskualde eta nazioen sare baten buru da (R-LEG), integrazio europarraren aldeko oinarritzko printzipio batzuk partekatzen dituztenak eta maila anitzeko gobernantza-sistema eraginkor bat ezartzearen alde egiten dutenak. Epe laburrean, sare honek ekarpen aktiboa egin nahi dio Europaren etorkizunari buruzko Konferentziari, batez ere eztabaida instituzionalaren eremuan.

Konstituzio-eskumenak dituzten eskualdeen izaera berria artikulatzeak eta aitortzeak azken horiek partaide-tza-prozesu konprometitu eta arduratsu batean sartuko lituzke, adibidez, paradigma digitalaren eta klimaren aldaketak eskatuko dituen politikak taxutu eta inplementatzeko.

Azkenik, ez da ahaztu behar lurralde-kohesiorako politika indartu behar dela. Atal honetan aipamen berezia merezi du mugaz gairako gaiak, EBko biztanleriaren %30 bizi baita bertan (150 milioi pertsona). Mugaz gairako komunitateek bereziki pairatu dute pandemiak eragin digun egoera berezia, batez ere pertsonen komunitate horietako truke naturalei eragin dien muga-itxieraren ondorioz. Mugaz gairako eremuetan kohezioa indartzeak Europaren integrazioan aurrerapen kualitatiboa lortzen lagunduko luke, bai ikuspegi sozialetik, bai ekonomikotik.

Euskadik duela hogeita hamar urte baino gehiagotik garatzen ari den politika hori indartzearen aldeko apustua egin du. Akitania-Euskadi-Nafarroa Berria euroeskualdearen (AECT) kasua, aurten hamar urte beteko dituena, horren erakusgarri ona da; baita Atlantikoko eremuan sinergiak indartzeko apustua ere, Itsas Eskualde Periferikoen Konferentziako Arku Atlantikoaren Batzordearen bidez. Baltikoko, Danubioko, Adriatikoko-Jonikoko edo Alpeetako antzeko makroeskualde atlantiko bat eratzea Europaren integrazioantza aurrera egiteko modu bat izan liteke, bere indarguneak ustiatuko lituzkeen eremu geografiko baten garapen ekonomiko eta sozialaren bidez, baita bere lurraldeen osagarritasun eta sinergien bidez ere, horrela erronka komun batzuei erantzunez.

Goiz da Europaren etorkizunari buruzko hurrengo Konferentziak eman dezakeenari buruzko iragarpenak egiteko. Zalantzarik gabe, EB aldatu egin beharko da;

agian, 2020an onartutako Berreskuratze Funtzaren kasuan bezala, gertaerek behartuta.

Edonola ere, Europa justuago eta mundura irekiago baten aldeko nahiak indarrean jarraitzen du, eredu federal batean bertako herrien eta herritarren parte-hartzearekin.

1947an Agirre lehendakariak eta Francisco Javier de Landaburuk Nazioarteko Talde Berrien sorreran parte hartu zutenetik eta 1948an Europako Erkidegoen aitzindari izan zen Hagako Kongresuan parte hartu zutenetik, Agirre doktrinak Euskadi askea aldarrikatu zuen Europa federal batean. Gaur egun, XXI. mendean, integrazio europarraren aitzindari zegozkien erronkak bezain ikaragarriak ditugun honetan, eskari horrek bere horretan darrai.

Euskadi ante la Conferencia sobre el futuro de Europa

MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA

Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco

La Unión Europea es una organización política en constante evolución. Desde que la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) fuera fundada por el Tratado de París en 1951 el proceso de integración europeo ha vivido no menos de una veintena de reformas, de mayor o menor calado. La última, en sentido estricto, tuvo lugar en 2007 al aprobarse el Tratado de Lisboa que entraría en vigor el 1 de diciembre de 2009.

La organización de una Conferencia sobre el Futuro de Europa no es por lo tanto algo extraño, y en sí misma es una buena señal: las crisis padecidas en la última década, de las que la pandemia es el último y más inesperado exponente, han vuelto a poner a prueba la resistencia de la Unión, que sigue viva y dispuesta a debatir sobre su porvenir.

En realidad, el debate sobre el futuro de Europa lo lanzó el presidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker el 1 de marzo de 2017 con la publicación del *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, al que Euskadi realizó su aportación a través del documento *Visión del futuro de Europa* aprobado por el Consejo de gobierno del Gobierno Vasco en marzo de 2018. La eventual celebración de una Conferencia sobre el Futuro de Europa en mayo de 2021 debe entenderse como la continuación, y quién sabe si la conclusión, de dicho debate.

Resulta llamativo que, desde que la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, anunciara en su discurso de investidura en 2019 la convocatoria de dicha Conferencia los términos de la misma hayan variado hasta el punto de que la prometida participación de la sociedad civil se haya visto diluida al transformarse aquella en la posible acción a través de ágoras ciudadanas de diferente perfil.

Conviene en todo caso señalar que el formato de Conferencia podría, aunque solo sea una hipótesis, dar lugar a la constitución de una Convención, regulada en el artículo 48 del TUE, como procedimiento formal de reforma de los Tratados.

A día de hoy no parece que esa sea la intención final, aunque hay todavía demasiados interrogantes abiertos. En todo caso, se impone la prevención: aún pesa en la memoria colectiva la crisis que desató en 2005 el triunfo del no en los respectivos referendos celebrados en Francia y Holanda en relación al Tratado por el que se establecía una constitución para Europa. No menos preocupación genera el polarizado clima político vivido en la última década y el riesgo de reabrir fracturas sobre distintos ejes, como la confrontación norte-sur y este-oeste.

Cabe además señalar que el Tratado de Lisboa sigue sin haber explotado todas sus potencialidades, por ejemplo, a través de las pasarelas recogidas en el artículo 48.7 TUE y que podrían conducir a la aprobación por consenso o mayoría cualificada de algunas de las cerca de veinte materias aún sometidas a la unanimidad.

Sea cual sea el procedimiento que se desarrolle a partir de la celebración de la Conferencia, cabe destacar que muchos de los problemas y desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea ya se apuntaban en el célebre Consejo de Laeken (2001) que en su momento constituyó la antesala de la Convención para el futuro de Europa (que a la postre daría lugar al Tratado de Lisboa tras el fracaso de la denominada Constitución europea). Así, el papel de Europa en el mundo o una mayor comprensión y participación ciudadana en el proyecto de integración siguen siendo algunas de las cuestiones pendientes.

De hecho, la ciudadanía demanda de las instituciones (no solo de las europeas) certidumbres en un escenario global caracterizado por la creciente desigualdad y la adaptación al nuevo paradigma marcado por la lucha contra el cambio climático y el salto tecnológico-digital. La visión estratégica de Euskadi ha incorporado reformas que han permitido construir las bases para el crecimiento y la creación de empleo siguiendo los principios y valores de la Estrategia Europa 2020.

En los veinte años que nos separan de Laeken los europeos hemos sido testigos de una concatenación de

Cómo citar / How to cite: Antón Zarragoitia, M. (2021-2022). «Euskadi ante la Conferencia sobre el futuro de Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 54-57



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

crisis de distinta naturaleza, de las que marcan el espíritu de una comunidad política. Hemos vivido una crisis financiera a escala global causada por el sector privado que acabó convirtiéndose en una crisis de deuda pública, y que a punto estuvo de acabar con la moneda única, mientras las desigualdades han seguido creciendo tanto entre la población como entre áreas geográficas; se barajó la posibilidad de que por primera vez un Estado miembro, Grecia, abandonara la Unión (Grexit), cosa que, efectivamente, después ocurrió con el Reino Unido (*Brexit*); hemos sufrido una crisis migratoria que ha dejado a la vista las costuras entre los Estados miembros y las carencias de la arquitectura institucional europea. Ninguna de estas cuestiones ha sido definitivamente zanjada.

Cuando en términos macroeconómicos habíamos recuperado el pulso de la economía y nos disponíamos a afrontar el reto del cambio climático (*European Green Deal*), sobrevino algo que nadie había vivido, aunque algunos ya lo hubieran advertido: una pandemia global. No cabe duda de que este hecho ha acrecentado las dudas, pero también ha puesto de relieve la cuestión del papel que la Unión (y las instituciones públicas en general) podría haber jugado en su prevención y el que pueda desempeñar en su solución. Además, ha puesto sobre la mesa cuestiones que apuntan de lleno a la línea de flotación del proyecto europeo: la vulnerabilidad del principio de libre circulación y del mercado único y la necesidad de una coordinación sanitaria o del desarrollo del concepto de autonomía estratégica de la Unión. En definitiva, la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto el valor de lo público, la necesidad del espacio público y la urgencia de lograr un equilibrio razonable entre los bienes públicos y la iniciativa privada. La dependencia de los Estados de la industria farmacéutica, recientemente acreditada con la crisis de las vacunas, es un claro exponente de ello.

Así las cosas, la pandemia acelerará algunos procesos estructurales en marcha y modificará el modelo de globalización. Podría, además, abrirse una oportunidad para reconfigurar el contrato social entre europeos, lo que permitiría recuperar la merma de legitimidad de las instituciones tras la última ola globalizadora.

Parece claro que la Conferencia tendrá lugar en el momento oportuno para una reflexión que no puede demorarse más. Además, no debe ignorarse que la Unión ha dado en 2020 pasos silenciosos en favor de la integración. La adopción del Fondo de Recuperación *Next Generation EU* supone, tanto por su significativo importe (750 000 millones de euros, que junto con el Marco Financiero Plurianual representa un esfuerzo común del 1,87 % del PIB europeo) como por la forma en que se ha diseñado (deuda común), un punto de inflexión: implica el abandono de la filosofía de la austeridad aplicada en la última década y denota un compromiso común para salir adelante. Además, ha servido para subrayar la apuesta europea por el nuevo paradigma ecológico-digital.

Dentro de este marco, Euskadi cuenta con un programa de inversiones que bajo el título *Euskadi Next* persigue la recuperación, la transformación y la resiliencia

aunando un significativo número de propuestas públicas y público-privadas. A través de estas se persigue hacer frente a los retos de la transición ecológico-energética, digital y social siguiendo una senda iniciada hace algunas legislaturas y reforzada por la adopción de la Agenda 2030 que tiene como eje principal el Desarrollo Humano Sostenible.

Pero, además, la Unión Europea requiere a estas alturas una mayor capacidad diplomática, así como una defensa europea que dé sentido al concepto de la autonomía estratégica. Los Estados Unidos han dado suficientes muestras de que Europa no está en el centro de sus preocupaciones. Hoy, tras la trágica experiencia de la COVID-19, resulta difícil descartar la posibilidad de nuevas pandemias e incluso de guerras bacteriológicas. La Unión Europea y los pueblos de Europa no pueden permitirse seguir dependiendo de los demás. La cuestión reside por lo tanto en saber si los Estados miembros están dispuestos a ceder parcelas de soberanía en el ámbito de la Política Exterior y de Defensa para, precisamente, conservarla de forma compartida.

La Unión ha dado recientemente muestras de su capacidad para generar respuestas comunes y actuar con una sola voz. En este sentido, el liderazgo ejercido por Michel Barnier en el proceso negociador del *Brexit* ha resultado ejemplar en cuanto al modelo, la transparencia y la coordinación demostrados. El proceso negociador (y los acuerdos alcanzados) ha revelado la importancia y envergadura del mercado único europeo. Ha contribuido asimismo a constitucionalizar (si no lo había hecho ya el Tribunal de Justicia) las cuatro libertades fundamentales y a poner en valor la armonización de las normas europeas como factor de competitividad global para las empresas europeas. Es algo que deberíamos tener muy presente en el escenario de futuro a la hora de configurar nuestras relaciones con rivales de la talla de China, Rusia o los Estados Unidos.

El trabajo en común desarrollado en Euskadi desde abril de 2017 a través la Comisión de seguimiento del *Brexit* presidida por el *lehendakari* Iñigo Urkullu ha evidenciado las ventajas de la cooperación entre las instituciones públicas y los actores privados. Esa colaboración ha resultado clave para afrontar los cambios anunciados en los escenarios político y económico que ya están emergiendo tras la consumación de la salida del Reino Unido de la UE.

Pero hay una cuestión que, aunque no afecta exclusivamente a la UE, requiere ser tratada con urgencia: la creciente desigualdad social en el interior de la UE y de los mismos Estados. Constituye hoy un problema grave en el seno de las sociedades europeas y está en la base de la desafección ciudadana en la medida en que, en el nuevo escenario propiciado por la globalización, los factores de producción menos móviles han acabado siendo los más perjudicados por los procesos de apertura. No hubo autocritica tras el doble rechazo en los referendos francés y holandés de 2005 al «tratado constitucional» cuyo contenido en materia social podría calificarse de nulo y que venía a protocolizar una evolución de más de cincuenta años de comunidad económica europea. El referendo del *Brexit* (2016) vendría a ratificar ese estado de opinión.

Este año conmemoramos el septuagésimo aniversario (1951) de la presentación ante el Parlamento británico del célebre informe Beveridge (1942), considerado como el inspirador del estado del bienestar británico, y que estuvo en el origen de las reformas sociales en las comunidades europeas de la posguerra. Entre otras cuestiones, el citado informe apuntaba a eliminar los cinco males que afectaban a la ciudadanía: miseria, enfermedad, ignorancia, desamparo y desempleo. La recuperación del espíritu que inspiró esa obra es necesaria para conseguir que el Pilar Europeo de Derechos Sociales (aprobado en Goteburgo en 2017) supere su condición de declaración programática y facilite la puesta en marcha de las políticas sociales que doten de cohesión y estabilidad social a los logros macroeconómicos. Debemos tener presente que el endurecimiento de los conflictos identitarios y el discurso de cierre de fronteras se alimenta también de cierto sentimiento de frustración tras la imposibilidad de alcanzar una verdadera justicia social.

Este podría ser un momento óptimo para un nuevo pacto social entre los europeos. Dotaríamos así de una dimensión social al mercado único y contribuiríamos a fomentar la solidaridad entre los pueblos de Europa, al tiempo que seguiríamos inspirando a otras áreas geográficas del planeta.

La experiencia nos demuestra que los países más prósperos son aquellos que han sabido integrar y aprovechar positivamente la diversidad cultural, contribuyendo a reforzar la respuesta solidaria y responsable ante las necesidades de las personas. Este es el espíritu que debe animarnos en la construcción europea: integrar y sumar. Así, en el ámbito de la inmigración, cabe destacar el Pacto Social Vasco por la Migración aprobado en 2020 como una respuesta al reto migratorio basado en la solidaridad y la búsqueda de la integración.

Asimismo, la Unión Económica y Monetaria tiene pendiente de completar el aspecto económico y social de dicha unión. Es tiempo de que se discuta y acuerde sobre el tratamiento a dar a la deuda de los Estados, a la vista de que los tratados fiscales (aprobados con urgencia en 2012) han demostrado ser, en la práctica, imposibles de cumplir. Además, es preciso deliberar y avanzar en pos de unos mecanismos de gobernanza más democráticos y transparentes que doten de mayor legitimidad a las decisiones del Eurogrupo. Es también hora de descargar al Banco Central Europeo de una responsabilidad que no le corresponde: la de desarrollar a través de una política monetaria sin límites lo que debería llevarse a cabo a través de una política fiscal más ambiciosa.

Se requiere cierto grado de audacia para alcanzar un consenso sobre una política fiscal europea gradualmente más convergente, necesaria si quiere consolidarse el euro y acabar con la competencia fiscal a la baja entre países, y cuya consecuencia es el debilitamiento de las políticas públicas sociales.

El sistema de Concerto económico vasco, que cuenta con el aval del Tribunal de Justicia Europeo, estaría también afectado por estas decisiones, por lo que urge

articular un mecanismo de participación en los foros decisionales correspondientes, a priori en el pleno del Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN).

Pero, por encima de todo, la Unión es una comunidad de valores y el propio Tratado de Lisboa recoge como valores fundamentales el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos y establece como finalidad de la Unión la promoción de la paz y el bienestar de sus pueblos. En este sentido, la liberalización del comercio y de las finanzas deberían ser un medio para alcanzar aquellos fines y no un fin en sí mismo.

En definitiva, aspiramos a una Unión Europea abierta al multilateralismo, pero comprometida con el mantenimiento de los estándares sociales que han caracterizado al estado de bienestar en la Europa de la segunda mitad del siglo xx.

Sin embargo, esto requiere que nos dotemos de una gobernanza ágil al tiempo que representativa. Puede que sea el aspecto más difícil de acordar, pero las instituciones europeas necesitan, hace ya tiempo, de un *aggiornamento*. De ello dependerá su legitimidad y la eficiencia de su acción.

Cuestiones como el establecimiento de listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo (más de cuarenta años después de las primeras elecciones en 1979) contribuirían a la formación de un genuino sentimiento político europeo y de partidos políticos a escala europea; además, la implantación de la figura del *spitzenkandidaten* garantizaría que el presidente o presidenta del ejecutivo europeo (la Comisión) sea investido a propuesta del Parlamento Europeo y con una mayoría suficiente. Adicionalmente, la necesaria reducción en el número de comisarios y el avance de la norma de la mayoría cualificada para la toma de decisiones, supondrían un verdadero salto cualitativo, un nuevo modelo de gobernanza al que la Unión no puede resistirse por mucho tiempo. La regla de la unanimidad pone límites no sólo al proceso de integración de la UE sino a la propia capacidad de la UE para dar respuesta a los desafíos que afrontamos.

Es preciso, además, que el Parlamento Europeo, como máximo exponente de una gobernanza deliberativa, siga ganando peso y que se profundice en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, también en su dimensión descentralizada.

Capítulo aparte merecería la cuestión de la dimensión regional del proyecto europeo. Tanto del *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* como de los discursos y acuerdos alcanzados en relación a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, emerge el síndrome que en su día fuera calificado como de «ceguera regional». Sorprende que, tras las tensiones territoriales acaecidas en el interior de distintos Estados miembros en la última década, se pretenda ignorar la cuestión del adecuado encaje de las naciones y regiones en la arquitectura institucional europea. Para esos casos, sería de gran ayuda la incorporación al acervo

comunitario de una Directiva de Claridad que encauzara las demandas políticas de determinadas comunidades que, en unas condiciones tasadas, reclamen decidir sobre su propio estatus de soberanía.

Además de ello, es cada vez más necesario articular una nueva categoría de regiones en la gobernanza de la Unión; me refiero, en concreto, a las regiones con competencias legislativas cuyos gobiernos (representando en algunos casos pueblos o naciones dentro de sus Estados) estén fuertemente comprometidos con la UE y su proceso de integración. La aportación de estas podría ser mucho mayor si se habilitara una gobernanza multinivel eficiente y comprometida. La diversidad europea no termina en los Estados miembros, sino que continúa en su interior y debe ser considerada como un activo y no como un obstáculo.

De ahí la necesidad de pensar en formas avanzadas de gobernanza como la que en su día formulara el euro-parlamentario Alain Lamassoure durante los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa y que se concreta en la figura de la Región Asociada a la Unión. Sus características principales consistirían, entre otras, en la obligación de consulta a aquellas dentro del procedimiento legislativo por parte de la Comisión, su capacidad de interrelación con las instituciones europeas, el reconocimiento de un estatus propio en el seno del Comité de las Regiones, el acceso al Tribunal de Justicia cuando vean amenazados sus poderes por un acto legislativo de la Unión y la participación, en su caso, en los Consejos de la UE.

Euskadi lidera una red de regiones y naciones con competencias legislativas (R-LEG) que comparten una serie de principios básicos en favor de la integración europea y que apuestan por el establecimiento de un sistema efectivo de gobernanza multinivel. A corto plazo, esta red aspira a realizar una contribución activa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, especialmente en el ámbito del debate institucional.

La articulación y el reconocimiento de una nueva naturaleza a las regiones con competencias constitucionales incorporaría a estas últimas a un proceso de participación comprometida y responsable para configurar e implementar, por ejemplo, las políticas que el cambio de paradigma digital y climático va a exigir.

Por último, no debe olvidarse la necesidad de fortalecer la política de cohesión territorial. En este apartado merece una mención especial la cuestión transfronteriza, donde reside un 30 % de la población de la UE (150 millones de personas). Las comunidades transfronterizas han sufrido de manera particular la excepcional situación a la que nos ha abocado la pandemia, en especial como consecuencia del cierre de fronteras que ha afectado en su esencia a los intercambios naturales en esas comunidades de personas. El refuerzo de la cohesión en las áreas transfronterizas contribuiría a un avance cualitativo en la integración europea tanto desde el punto de vista social como del económico.

Euskadi ha apostado por reforzar esta política que viene desarrollando desde hace más de treinta años. El caso de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) Eurorregión Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra, que este año cumple diez años, es una buena muestra de ello; como también lo es la apuesta por potenciar las sinergias en el área atlántica a través de la Comisión Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas. La constitución de una macrorregión atlántica al modo de las existentes en el Báltico, en el Danubio, en el Adriático-Jónico o en los Alpes podría ser una forma de avanzar hacia la integración europea a través del desarrollo económico y social de un área geográfica que explotaría sus fortalezas, así como las complementariedades y sinergias de sus territorios dando así respuesta a unos desafíos comunes.

Es pronto para hacer pronósticos sobre lo que pueda dar de sí la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa. Sobre lo que no cabe ninguna duda es que la UE habrá de evolucionar. Tal vez, como en el caso del Fondo de recuperación aprobado en 2020, lo haga forzado por los acontecimientos.

En cualquier caso, sigue teniendo vigencia el anhelo por una Europa más justa y abierta al mundo con la participación de sus pueblos y de sus ciudadanos en un modelo federal.

Desde que en 1947 el *lehendakari* Aguirre y Francisco Javier de Landaburu participaran en la creación de los Nuevos Equipos Internacionales y en 1948 en el Congreso de La Haya, precursora de las Comunidades Europeas, la doctrina Aguirre propugnó una Euskadi libre en una Europa federal. Hoy, en pleno siglo XXI, cuando afrontamos retos no menos colosales que los que correspondieron a los precursores de la integración europea, esta demanda sigue en pie.

Europaren etorkizunari buruzko Konferentzia

KOLDO ATXUTEGI AJURIA

Bizkaia erakargune bihurtzeko Zuzendaria – Bizkaiko Foru Aldundia

Europaren Etorkizunari buruzko Konferentzia aukera paregabea da herritarren ahotsa Europako erakundeetara eramateko.

Erronka oso handia da. Europak eta beraren erakunde orokorrek erakutsi behar dute Europar Batasunak pertsonen bizimodua hobetzen duela eta Europa osoak aurre egin beharreko erronka handiak gainditzeko laguntzen duela. Gainera, egungo egoeran, ezinbestekoa da hausnarketa sakona egitea eta argitzea zein diren gure benetako balioak, nolako gizartean nahi dugun bizi, nolako mundua utzi nahi diegun hurrengo belaunaldietakoei eta zer egin dezakegun gainean ditugun erronka hauei aurre egiteko.

Alabaina, ez dugu inoiz ahaztu behar Europa behetik gora eratzeko delak: udalerririk txikitatutako abiatuta eta lurralde eta erregioetatik pasatuta Batasuna erabat osatu arte.

Bizkaiak beti erakutsi du europazaletasuna, XVI. mendean Brujasen kontsulatua izan zenetik. Izan ere, hiri hartan bizkaitarren plaza zegoen, «Bizkajersplein», eta izenak bizirik iraun du gaur egunera arte, bizkaitarren eta flandriarren harreman onen lekuko. Gainera, garai batean Bilboko Kontsulatua egon zen lekuan gaur egun Europa-college dago, Europako legelari handien egoitza.

Etorkizuneko Europa denon artean eraiki nahi dugu eta eraiki behar dugu. Horregatik, oso egokitzat jotzen dugu Europar Batasunak parte hartzeko prozesua zabaltea, herritar guztiok, bakoitzak berea emanaz, Europa eraikitzen lagundu dezagun.

Gaur egungo mundu globalizatuan, Europar Batasuna eratzekeo proiektu politikoa batasuna eta dibertsitatea uzartu behar dira. Arazo handiek konponbide handiak behar dituzte. Horregatik, nahitaezkoa da Europa sendo egotea, gauza izan dadin mundu osoko krisi eta erronkei aurre egiteko, buruzagi izateko ekonomiaren suspertze jasangarri eta inklusiboan, lurraldeak berreraikitzekeo eta herritarrei ongizatea itzultzekeo, helburua beti dela egunean baino egunean hobia izatea eta arretaren ardatzean pertsonak daudela.

Aldi berean, Europar Batasunak bere erregioen, herrien eta lurraldeen dibertsitatea zaindu behar du, gure tradizioak, hizkuntzak eta kultura ondareak errespetatu behar ditu, pertsona guztiak Batasunarekiko atxikimendua sentitu dezaten. Lehentasuna eman behar zaio subsidiarotasunaren printzipioari. Batasuneko kidetasunaren sentimendua, gaur egun herrialde batzuetan makalduta dagoena, are gehiago *Brexit*aren ondoren, erabat funtsezkoa da eta zaindu eta indartu egin behar da. Horretarako, politika eraginkorrak ezarri behar dira, mezu argi eta ulergarriak zabaldu behar dira eta demokraziaren eta legezkerotasunaren errespetua sendotu behar da.

Europar Batasunaren proiektu politikoa bat etorri behar da gardentasunaren, berdintasunaren, parte hartzearen eta subsidiarotasunaren printzipioekin, begirunea izan behar die dibertsitateari eta askotarikotasunari eta Europako erabakiak hartzeko prozesuan islatu behar da. Izan ere, herritarrek parte hartzeko bideak ezarriko badira, Batasuneko estatu bakoitzean kontuan eduki behar dira berako errealitateak, eta horren arabera jokatu.

Ondorioz, lurraldeak eragiten dieten erabakiak hartzen diren organoetan egon behar dira, bakoitza bere eskumen arabera. Lurralde historikoak subiranoak dira zergen arloan; horregatik, ezinbestean parte hartu behar dute Ekonomia Itunean biltzen diren gaietan eragina duten erabakiak hartzen diren Europako foroetan. Esate baterako, foru aldundiak ECOFINeko fiskalitatearen inguruko lantaldeetan aritzen dira. Kontu hau, aspaldiko urteetan aurrerapen batzuk egin badira ere, oraindik ez da konpondu behar bezala. Aldundi honek bere ekarpen apala egin nahi luke.

Beste alde batetik, Batasunetik kanpora begira, sarritan egoera lazarriak ikusten ari gara, pertsona askok beren herrialdetik ihes egin nahi baitute eta Batasunera etorri bizi hobearen bila. Horretarako, elkartasuna eskatzen dugu, elkartasun handia. Europako laster aurre egin beharreko erronketako bat da.

Nola aipatu / How to cite: Atxutegi Ajuria, K. (2021-2022). «Europaren etorkizunari buruzko Konferentzia», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 58-59



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

Bizkaitarrok erabat identifikatzen gara Akitania Berria Euskadi Nafarroa euroeskualdearekin eta harro gaude bertan egotearren. Uste dugu tresna egokia dela gure arteko lotura ekonomikoak, sozialak eta kulturalak sendotzeko 2030 Agendarekin bat etorriz. Esparru honetan Bizkaia prest dago proiektu estrategikoetan aritzeko Euroeskualdean.

Garrantzi handiko beste kontu bat da datozen urteetarako Europako Suspertzerako, Eraldaketarako eta Erresilientziarako Planaren onespina. Europar Batasunak adarretatik heldu dio zezenari eta badugu ekonomia suspertzeko plana, inoizko handiena gainera eta 27 estatuek onetsia. Onespen hau oso positiboa izango da. Ausardia eta irmotasuna erakusten ditu. Ekimen hau batasunaren eta konpromiso politiko eta finantzarioaren erakusgarria da: Batasunak denon zorra bereganatu du, zorra mutua lizatu du.

Plan horretan ezarri diren lehentasunak eta zedarrriak denon artean bete beharko ditugu. Hala ere, Estatuak ez digu aukerarik eman Planaren prestakuntzan geure gogara parte hartzeko. Hala izan balitz, askoz onuragarriagoa izango zen. Dena den, Bizkaiko Foru Aldundiak burubelari jardun du Euskadi Next planean eta, bertan ezarritako jardun-ildoak kontuan hartuz, Bizkaia XXI. mendean puntako lurraldea izateko beharrezkotzat jotzen ditugun proiektu estrategikoak aurkeztu ditu.

Aldundiak parte hartu nahi du Europak bultzatuko dituen 4 trantsizioetan. Horrenbestez, trantsizio energetikoa dela-eta, argi daukagu parte hartuko dugula eta puntan ibiliko garela, apustu sendoa egin baitugu hidrogenoaren alde (energia-bektore modura) eta elektrifikazioaren alde. Gainera, trantsizio digitalean, trantsizio sozio-sanitarioan eta trantsizio demografikoan ere ariko gara.

Europa horren guztiaren batura da, baina, aurrean esan dudan bezala, behetik gora eraiki behar da: trantsizio, erronka eta proiektu horiei Batasuneko herri eta auzoetatik ekin behar zaie.

Gakiozan lanari.

La Conferencia sobre el futuro de Europa

KOLDO ATXUTEGI AJURIA

Director de Atracción a Bizkaia – Diputación Foral de Bizkaia

La Conferencia sobre el futuro de Europa constituye una excelente oportunidad para poder trasladar la voz de la ciudadanía a las instituciones europeas.

El reto es inmenso. Europa y sus instituciones comunes debemos demostrar que la Unión es una formulación que mejora la vida de las personas, que sirve para afrontar los grandes retos que como sociedad debemos afrontar Europa en su conjunto. Y el contexto obliga y hace imprescindible una reflexión profunda sobre cuáles son nuestros verdaderos valores, en qué tipo de sociedad queremos vivir y qué mundo queremos dejar a las generaciones futuras y como somos capaces de afrontar estos retos inminentes.

Pero asimismo no debemos nunca olvidar que Europa se conforma de abajo arriba, desde el más pequeño de los municipios, territorios, regiones hasta la suma de la Unión que ahora se conforma.

Bizkaia siempre ha mostrado su europeísmo, desde la época del consulado de Brujas en el siglo XVI, donde se encontraba la plaza de los bizkainos, «Bizkajersplein», cuyo nombre se sigue manteniendo furto de la buena relación entre los bizkainos y los flamencos. Además, del actual colegio de Brujas cuna de los grandes juristas europeos se encuentra sobre las ruinas del antaño Consulado de Bilbao.

La Europa del mañana queremos y debemos construirla entre todos. Por ello, valoramos muy positivamente que desde la Unión Europea se haya abierto un proceso participativo en el que las personas podamos aportar nuestro granito de arena al proceso de construcción europea.

En el mundo globalizado en el que estamos inmersos, el proyecto político de integración que la Unión Europea representa, debe combinar la unidad con la diversidad. Los grandes problemas requieren grandes soluciones y en este sentido, necesitamos una Europa fuerte que pueda hacer frente a las crisis mundiales y desafíos, liderar la reactivación económica sostenible e inclusiva, reconstruir los territorios y devolver el nivel de bienestar a los ciu-

dadanos, siempre con miras a mejorar, cada día, con la atención puesta en las personas.

Al mismo tiempo, la Unión Europea debe preservar la diversidad de sus regiones, pueblos y territorios, respetar nuestras tradiciones, nuestras lenguas y nuestra riqueza cultural, de manera que cada persona pueda sentirse identificada en la Unión Europea, primando el principio de subsidiariedad. El sentimiento de pertenencia a la Unión, debilitado en algunos países europeos, incluso después de haberse producido el *Brexit*, es un aspecto clave que hay que cuidar y reforzar, llevando a cabo políticas eficaces, lanzando mensajes claros y transparentes, así como intensificando el respeto a la democracia y la legitimidad.

El proyecto político de la Unión Europea debe ser acorde con los principios de transparencia, igualdad, participación y subsidiariedad, respetuoso con todas las diversidades y pluralidades existentes y que tenga reflejo en la toma de decisiones europea. No podemos obviar que para la apertura de los cauces de participación hay que mirar en el interior de los estados y por ello, a las realidades diferentes, hay que darle soluciones diferentes.

En consecuencia, los territorios, en función de sus competencias, deben estar presentes en todos aquellos órganos en los que se tomen decisiones que les afectan directamente. Siendo los Territorios Históricos soberanos en materia tributaria, es fundamental su participación en aquellos foros de ámbito europeo donde se tratan cuestiones que incidan en los contenidos recogidos en el Concerto Económico. Un ejemplo de ello es el caso de la participación de las Diputaciones Forales en los grupos de trabajo de fiscalidad en el ECOFIN. Este es un tema que, aunque a lo largo de los años ha tenido ciertos avances, no se ha resuelto aun de forma satisfactoria y esperamos poder contribuir desde la humildad de esta Diputación.

Por otro lado, mirando de puertas hacia fuera de la Unión, hemos asistido a numerosas situaciones de verdaderos dramas por parte de ciudadanos tratando de huir de sus hogares en busca de una vida mejor. A este res-

Cómo citar / How to cite: Atxutegi Ajuria, K. (2021-2022). «La Conferencia sobre el futuro de Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi, ISSN: 2952-1068, pp. 60-61



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NonComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

pecto, pedimos solidaridad y más solidaridad. Es uno de los grandes retos que debería afrontar la futura Europa.

Desde Bizkaia, nos sentimos plenamente identificados y orgullosos de poder ser parte de la Euroregión, Nueva Aquitania Euskadi Navarra, donde entendemos se podrán estrechar los lazos económicos, sociales y culturales totalmente alineados con la agenda 2030. En este marco Bizkaia está dispuesta a contribuir con proyectos estratégicos para la colaboración en la Euroregión.

Otro de los temas clave es la aprobación de un Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia para los próximos años. El hecho de que la Unión Europea haya cogido el toro por los cuernos y podamos contar con un plan común de reactivación económica, aprobado por los 27 estados miembros y que además constituye el mayor plan europeo de recuperación económica jamás visto, es muy positivo. Es un signo de valentía y decisión. Esta iniciativa representa la unidad y el compromiso político y financiero de salir del agujero, asumiendo una deuda conjunta, la mutualización de la deuda.

En dicho Plan se han establecido unas prioridades y unos hitos que entre todos tenemos que llevar adelante. Sin embargo, el Estado no nos ha dado la oportunidad de participar satisfactoriamente en el diseño del Plan, lo cual hubiera sido mucho más productivo. A pesar de ello, la Diputación Foral de Bizkaia ha participado activamente en el Plan Euskadi Next y ha presentado los proyectos estratégicos que mejor encajan en las líneas de actuación descritos en el Plan y que consideramos cruciales para convertir a Bizkaia en un territorio de vanguardia del siglo XXI.

Desde la DFB queremos ser partícipes de las 4 transiciones que se van a impulsar desde Europa. Concretamente en lo referente a la Transición Energética, tenemos claro que vamos a ser parte de ella y modestamente ser una de las regiones líderes, con la apuesta decidida por el hidrógeno como nuevo vector energético y la electrificación. Además, siendo parte de las otras transiciones como son la digital, la transición socio-sanitaria y demográfica.

Europa es la suma de todo esto, pero reitero que debe seguir construyéndose de abajo hacia arriba; estas transiciones, estos retos y cada uno de los proyectos tendrán sentido si se aplican en cada calle, barrio y pueblo de la Unión.

Pongámonos en ello.

Futuro de EUROPA

CARMELO BARRIO BAROJA

Vicepresidente de EuroBasque y parlamentario del Grupo Popular-Ciudadanos

Sumario

1. Introducción
2. Objetivos y propuestas de trabajo de la conferencia.
 - 2.1. Salvaguardar la capacidad de acción y la legitimidad democrática de Europa.
 - 2.2. Una Unión de la Seguridad que realmente nos protege.
 - 2.3. Una Europa que establece estándares en el mundo.
 - 2.4. Creación de un continente de liderazgo en innovación y conocimiento.
 - 2.5. Asegurar nuestra riqueza para las generaciones futuras.

Anexo: Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

1. INTRODUCCIÓN

Tras las elecciones europeas de 2019 y el año 2020 marcado por los graves efectos de la pandemia y el *Brexit* los casi cuatro años restantes de este período político serán decisivos para el futuro de Europa. Nos encontramos en un momento complicado pero intenso y esencial para fortalecer el proceso europeo.

La UE sigue siendo el mercado único más grande y tiene un peso político claro en materia de democracia, derechos humanos y construcción de un estado social. Los Estados Unidos de Europa deben ser una realidad lo antes posible. Ello contribuirá a la estabilidad del continente, a la contención del populismo, a la construcción de la mejorable identidad europea y al fortalecimiento de estructuras económicas y sociales ya desarrolladas.

La crisis, a todos los niveles, provocada por la COVID-19 hace que ciudadanos y Estados miremos a la Unión con otros ojos, con los ojos de la necesidad, de la cooperación, de la resistencia, de la fuerza en común y del valor de la unidad política, económica y social.

Los grandes valores europeos de las libertades individuales, el Estado de derecho y la democracia siguen siendo atractivos, pero nuestro modelo ya no está exento de oposición y de amenazas.

Las potencias emergentes están reclamando influencia económica y política y China en particular está en constante competencia con Occidente en su particular estrategia de influencia y de prosperidad.

Al mismo tiempo, los complejos procesos de negociación de la Federación Europea de Estados, algunas disfunciones puestas de manifiesto en la gestión de la pandemia de la COVID-19, la falta de enfoque en lo esencial, una débil conexión con la voluntad de los votantes y, por último, pero no menos importante, la dificultad para modificar la legislación de la UE ha creado la impresión entre muchos ciudadanos de que en Europa algo está fallando. Y esto ha socavado la legitimidad de la Unión Europea y ha creado una amenaza existencial para una Europa unida.

La integración europea sigue siendo una obligación constitucional inmutable. Sin embargo, en marcado contraste con los estados-nación individuales, la pertenencia a la UE no se acepta como un fin en sí mismo, sino que está sujeta a un análisis de costos y beneficios. Y esta evaluación, como ha demostrado el *Brexit*, no se basa en una elección racional, pero sigue siendo una realidad.

Por lo tanto, la UE debe demostrar más claramente el valor de la pertenencia al grupo para seguir desarrollándose y, en última instancia, sobrevivir.

Por eso la pregunta de hoy no se refiere a más o menos Europa, y ciertamente tampoco a las viejas ideas de un orden federal. Tampoco se trata de la finalidad constitucional de Europa, sino de la cuestión de por qué los europeos necesitan ante todo a la Unión Europea en el siglo XXI.

Lo necesitan para afirmarse en un mundo de superpotencias que actúan unilateralmente con las que ningún Estado europeo puede competir solo y para encontrar respuestas compartidas y efectivas a los desafíos existen-

Cómo citar / How to cite: Barrio Baroja, C. (2021-2022). «Futuro de EUROPA», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi, ISSN: 2952-1068, pp. 62-68



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

ciales de nuestro tiempo, como la crisis sanitaria, el cambio climático, la crisis migratoria o la digitalización.

Comparado con la era de Schuman, esto implica un cambio de paradigma de una orientación hacia adentro a una orientación hacia afuera. No nos podemos conformar con una «unión cada vez más estrecha» internamente, debemos centrarnos en la construcción de una unión más capaz en el ámbito internacional; un sindicato que sea capaz de afrontar las grandes cuestiones del mundo actual con una respuesta conjunta.

Las expectativas que tienen puestas los ciudadanos en la Unión Europea superan lo que es posible en virtud de los tratados actuales. En un primer paso, debemos definir aquellos desafíos globales que no pueden ser abordados individualmente por los Estados miembros, sino que requieren un enfoque coordinado. Por tanto, los instrumentos de la Unión Europea deben adaptarse en consecuencia para ampliar el ámbito de acción de las instituciones en los respectivos ámbitos políticos. Y por ello la expectativa para la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea es que inicie un proceso de reforma de gran alcance.

Debería tanto determinar qué cambios son posibles sobre la base del marco del tratado actual como identificar qué tareas deben ser abordadas por un nuevo convenio para asegurar que los desafíos del futuro sean afrontados adecuadamente por un marco constitucional revisado y más potente.

La Conferencia del Futuro de Europa ya es una realidad. Los presidentes del Parlamento Europeo, David Sassoli, de la Comisión, Ursula von der Leyen, y de la presidencia rotatoria de la UE, el primer ministro de Portugal, António Costa, han firmado el miércoles 10 de marzo de 2021 la declaración que marca el punto de partida (Anexo).

Tenemos que entrar en esta Conferencia con un programa ambicioso; uno que no está limitado a priori sobre la base de lo que se presume factible, sino que refleja nuestras creencias profundamente arraigadas. Para hacer realidad nuestra visión de una Europa unida, capaz de actuar, necesitamos un nuevo punto de partida, un ímpetu como el que surgió de la Declaración Schuman hace setenta años.

Desarrollamos ideas basadas en experiencias de gobierno, en objetivos incumplidos, en necesidades políticas, en emergencias planetarias, en amenazas externas e internas, en retos comerciales y en una visión humanista del mundo, con la democracia, la igualdad de hombres y mujeres y la defensa de los derechos humanos como seña de identidad.

2. OBJETIVOS Y PROPUESTAS DE TRABAJO DE LA CONFERENCIA

2.1. Salvaguardar la capacidad de acción y la legitimidad democrática de Europa

Nuestros objetivos:

- Una división más clara de competencias entre los Estados miembros y el nivel supranacional; para aclarar

la responsabilidad política, el número de responsabilidades conjuntas debe reducirse drásticamente.

- Reformas estructurales para reforzar la capacidad de actuación de la UE.
- Una mejor conexión de la política europea con el electorado (capacidad de respuesta).
- Reforma más sencilla del Derecho de la Unión, un Ejecutivo europeo, sostenido y responsable ante una coalición parlamentaria.
- Igualdad de derechos y deberes para el Parlamento y el Consejo.
- Una decisión clara sobre qué áreas políticas se abordarán en un proceso bicameral.
- Un fortalecimiento del Estado de derecho y el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Adherencia al principio de subsidiariedad y exigencia de subsidiariedad.

Nuestras ideas. Nosotros demandamos:

- La fusión del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea a favor de una nueva cámara alta legislativa denominada Consejo Europeo; esto aumentará la eficiencia, la visibilidad pública y la responsabilidad de los Estados miembros.
- Un pleno derecho de iniciativa como parte del proceso legislativo para ambas cámaras y derechos presupuestarios para el Parlamento Europeo. Esto incluye la iniciación, enmienda y revocación de todos los actos legales adecuados.
- La introducción de un mecanismo constructivo de voto de censura para fortalecer la capacidad del Parlamento de controlar al ejecutivo.
- Establecer legalmente el principio Spitzenkandidat.
- La reforma del sistema de relatores para reflejar las mayorías de coalición y, por tanto, los deseos del electorado como parte del proceso político.
- La diferenciación del conjunto de competencias, de modo que las competencias claramente definidas sean las de la UE únicamente, mientras que todas las restantes sean principalmente las de los Estados miembros.
- La votación por mayoría cualificada para convertirse en el defecto en todas las decisiones del Consejo.
- La aceleración del proceso de elaboración de leyes con la introducción de plazos, especialmente para el Consejo, y la reforma del reglamento interno del Consejo y del Parlamento Europeo, la creación del pleno derecho del Parlamento a convocar y realizar investigaciones.
- La conversión del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en derecho derivado y la adopción de algunos de sus elementos en el Tratado de la Unión Europea.
- La reforma del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas mediante la introducción de procedimientos de denuncia de particulares y procedimientos de litigio entre órganos de la Unión. Esto permite que el TJCE se convierta en un tribunal constitucional por derecho propio con arreglos procesales fundamentalmente modificados.
- La simplificación de los procedimientos subsidiarios de denuncia.

- La creación de procedimientos de sanciones legales por violaciones del Estado de derecho en los Estados miembros individuales; esto incluye medidas en cuanto a la exclusión de un Estado miembro de la UE.

2.2. Una Unión de la Seguridad que realmente nos protege

Nuestros objetivos:

- Una Europa soberana que sea capaz de preservar la seguridad de sus propias fronteras y ciudadanos sin dependencia de la ayuda de terceros.
- Resiliencia y respuestas efectivas a amenazas simétricas (es decir, militares) y asimétricas (es decir, amenazas terroristas, ciberataques) a la UE.
- Una lucha transnacional contra el crimen frente a la organización transnacional del crimen.

Nuestras ideas. Nosotros demandamos:

- La creación de una capacidad europea en el sector de la salud para prepararse mejor para futuras pandemias. Hemos de asimilar las lecciones aprendidas con la irrupción de la COVID-19.
- El uso de PESCO para crear fuerzas armadas comunes con componentes terrestres, aéreos y marítimos para 2030.
- La participación de tantos Estados miembros como sea posible en la unión de defensa y la extensión de las estructuras civiles y militares de estrategia y liderazgo existentes para convertirse en una sede estratégica.
- La reforma de Europol para convertirse en un FBI europeo con derechos de investigación y detención.
- Una reforma fundamental de la cooperación judicial con la posibilidad de utilizar recursos legales activos en el ámbito europeo.
- Una mejor coordinación transnacional de las medidas para combatir el extremismo de derecha y de izquierda, así como el islamismo.
- La instauración de un sistema europeo de sanciones por violaciones de derechos humanos.
- La puesta en marcha de una Agencia Europea de Ciberdefensa que proteja las redes europeas y la infraestructura crítica contra los ciberataques.
- La creación de un esquema conjunto para compartir las cargas del registro, la asignación y la repatriación de migrantes y una legislación migratoria armonizada.
- El intercambio más amplio de datos de inteligencia en una Unión de Servicios Secretos.
- Una coordinación vinculante de las capacidades nacionales de protección civil y de desastres y una capacidad europea de operación y emergencia.

2.3. Una Europa que establece estándares en el mundo. Nuestros objetivos:

- Una Unión Europea que hable con una sola voz en política exterior.
- La preservación del orden multilateral y la exportación de nuestras normas a través de tratados y cooperación.

- La renovación ecológica de la Economía Social de Mercado y un papel de liderazgo en la lucha contra el cambio climático para inspirar a otros países a seguir su ejemplo.
- Una política de vecindad organizada con asociaciones privilegiadas para aprovechar todo el potencial de los tratados existentes sobre asociación, libre comercio y cooperación para una relación integral, renovada y más ambiciosa con África basada en un cambio de paradigma a favor del desarrollo socioeconómico y la gobernanza eficaz.
- Una respuesta audaz y constructiva al ascenso de China como superpotencia mundial.

Nuestras ideas. Nosotros demandamos:

- La más amplia autorización del ejecutivo europeo en política exterior.
- Se deben intensificar los acuerdos de libre comercio y las asociaciones económicas como piedra angular de la política europea de comercio exterior. Esto incluye la protección de la inversión y los ambiciosos objetivos de seguridad laboral y cambio climático para prevenir el dumping regulatorio.
- Un plan resuelto para admitir a los Balcanes Occidentales en la UE una vez que cumplan con los criterios de Copenhague.
- El cobro constante de las externalidades ecológicas y la fijación del comercio con la contaminación por gases de efecto invernadero según el derecho internacional; esto necesita mantener nuestro principio de apertura a las ideas tecnológicas.
- La creación de una Unión de la Energía sin barreras para el mercado único.
- Una implementación rápida y ambiciosa de la estrategia europea del hidrógeno y la creación de cadenas de valor transfronterizas en el área de Power2Gas.
- La defensa decidida de los intereses europeos en cualquier trato con China mediante una extensión de los Instrumentos de Defensa Comercial de la UE y una revisión detallada de las inversiones extranjeras directas en la UE.
- El desarrollo y la implementación conjuntos de una estrategia europea para tratar con África, basada en el objetivo de una zona de libre comercio intercontinental y la transmisión de competencias y recursos para la política de desarrollo a nivel europeo.

2.4. Creación de un continente de liderazgo en innovación y conocimiento

Nuestros objetivos:

- Crear el Espacio Europeo de Investigación (EEI) para cerrar la brecha de innovación con respecto a Asia oriental y América del Norte.
- Proteger los derechos civiles en nuestra era digital y aprovechar el potencial que presenta la digitalización.
- Desarrollar el potencial de investigación y las economías de escala inherentes a la cooperación europea.

- Hacer realidad el mercado único digital y crear una sala de datos compartida.
- Reducir la fuga de cerebros dentro de la UE.

Nuestras ideas. Nosotros demandamos:

- La creación de una Unión Educativa a través de un mejor reconocimiento mutuo de certificados y calificaciones. Para lograrlo, es necesario desarrollar criterios que aseguren la comparabilidad en todos los sectores (escuelas, universidades y formación profesional) sin socavar las estructuras existentes y probadas.
- El desarrollo coordinado de clústeres de alta tecnología y zonas de transferencia para innovaciones basadas en el ejemplo de la industria aeroespacial europea.
- La fundación de los Institutos Marie Curie europeos siguiendo el modelo de los Institutos Max Planck en algunas áreas definidas de la ciencia.
- La armonización de las normas legales en el ámbito de la investigación para simplificar el intercambio de resultados e información a escala europea; esto incluye la creación de un centro de datos de investigación de la UE.
- La creación de una Unión Digital y de Datos con una ley de competencia moderna basada en la Economía Social de Mercado, infraestructura digital de primera clase, capacidades europeas de almacenamiento e informática, ley uniforme de protección de datos y estándares comunes de educación digital.
- El compromiso de la UE y los Estados miembros de gastar anualmente el 3 % del PIB en I + D.
- La creación de un mercado de telecomunicaciones conjunto con el desarrollo paneuropeo de nuevas generaciones de tecnología como 5G y, en un futuro próximo, 6G.
- La aplicación coherente de las leyes antimonopolio europeas para desenredar las estructuras dominantes del mercado en la industria digital.
- Un enfoque conjunto de la investigación y la regulación de las tecnologías de la Inteligencia Artificial.
- La extensión de la política espacial europea 2021-2027.

2.5. Asegurar nuestra riqueza para las generaciones futuras

Nuestros objetivos:

- Buscar la eficacia en la gestión de los fondos europeos aprobados, máximo esfuerzo de solidaridad y responsabilidad interna para combatir los efectos de la pandemia y un control riguroso de su correcta utilización. El plan de recuperación que liderará el camino hacia la salida de la crisis sentará las bases para una Europa moderna y más sostenible.
- Una Unión Económica y Monetaria robusta y financieramente sostenible.
- Una política de cohesión basada no en transferencias sociales sino en cambios estructurales hacia la competitividad en todas partes de Europa. Y la aplicación coherente de las leyes europeas a nivel nacional, especialmente en materia de protección de los trabajadores.

- Una arquitectura financiera sostenible de la UE basada en los principios de la Economía Social de Mercado, la subsidiariedad y la responsabilidad individual.
- Superar la división norte-sur dentro de la zona euro y asegurar el suministro equitativo de infraestructura, tanto digital como analógicamente, en la UE.
- Mantener la capacidad de autosuficiencia agrícola en la UE para preservar la producción suficiente de alimentos de alta calidad a largo plazo.

Nuestras ideas. Nosotros demandamos:

- Un comisario de Asuntos Monetarios con derecho a intervenir en los presupuestos nacionales para garantizar una política fiscal sostenible en la zona euro.
- La realización del instrumento de recuperación como un proyecto europeo con uso conjunto de fondos y la priorización de la inversión en infraestructura e innovación para mejorar la competitividad de los Estados miembros.
- Agencias ejecutivas europeas donde el principio de subsidiariedad requiera competencias para controlar y hacer cumplir las normas europeas, especialmente en los ámbitos de la seguridad de los trabajadores y la lucha contra la corrupción; para ello, la UE debería poder delegar sus propios funcionarios autónomos en las administraciones de los Estados miembros y recibir competencias ampliadas en la lucha contra el fraude.
- La creación de recursos propios europeos sostenibles a su propia disposición a través de proporciones de impuestos predefinidas.
- Reducir las cargas burocráticas para las empresas europeas.
- La creación de un consejo de control regulador europeo independiente para lograr una mejor legislación y la prevención de regulaciones redundantes y duplicidades entorpecedoras.
- La creación de un Tribunal Europeo de Arbitraje de Inversiones.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una buena oportunidad para lograr nuestros objetivos y propuestas en un programa ambicioso. Hace setenta años, frente a las ciudades europeas devastadas, Robert Schuman mostró valor y determinación al acercarse al otrora oponente de la guerra y enemigo hereditario. Las crisis de nuestro tiempo nos exigen que demostremos una resolución y un compromiso similares con la acción con visión de futuro a fin de iniciar un nuevo capítulo en la historia de la Europa unificada.

A diferencia de los Estados Unidos de América, la Unión Europea no quiere hacer uno entre muchos, *e pluribus unum*, sino que trata de estar unida en la diversidad.

Una fuente importante de tal diversidad es nuestra herencia cultural compartida en Europa: la filosofía helénica, el derecho romano y los valores del cristianismo, el humanismo y la Ilustración. Encuentra expresión no solo en una miríada de tradiciones, idiomas y símbolos regionales y nacionales, sino en varios enfoques comunes e ideas prospectivas. Si reconocemos el potencial de esta vibrante diversidad, logramos re-

unirla a un nivel supranacional y cosechar economías de escala, podremos asegurarnos que Europa, a pesar de que actualmente se está quedando atrás en algunas áreas, sigue siendo el continente más habitable, hoy y en el futuro.

(Nota: la presente aportación se soporta en los contenidos políticos del PPE, el PP alemán, y en la visión que esta gran estructura política tiene del futuro de la Unión Europea y sus instituciones).

(Es importante sumar a esta aportación la Declaración Conjunta Relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa: *COLABORAR CON LOS CIUDADANOS POR LA DEMOCRACIA: construir una Europa más resiliente* (Anexo). Firmada por el presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, el primer ministro de Portugal, António Costa, en nombre de la Presidencia del Consejo, y la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen).

ANEXO. DECLARACIÓN CONJUNTA RELATIVA A LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente

Hace setenta años, la Declaración Schuman sentó las bases de nuestra Unión Europea. Dio comienzo a un proyecto político único que trajo paz y prosperidad y mejoró la vida de todos los ciudadanos europeos. Ahora conviene que reflexionemos sobre nuestra Unión, los retos a los que nos enfrentamos y el futuro que queremos construir juntos, con el objetivo de reforzar la solidaridad europea.

Desde su creación, la Unión Europea ha superado numerosos desafíos. A raíz de la pandemia de la COVID-19, el modelo único que representa la Unión Europea se ha visto cuestionado como nunca antes. Con todo, Europa puede y debe extraer las lecciones de estas crisis, en estrecha colaboración con los ciudadanos y las comunidades.

La Unión Europea tiene que demostrar que puede dar respuesta a las preocupaciones y ambiciones de los ciudadanos. La política europea ha de aportar respuestas inclusivas a las tareas que definirán a esta generación: la consecución de la transición ecológica y digital al tiempo que se refuerza la resiliencia de Europa, su contrato social y la competitividad de la industria europea. Debe procurar corregir las desigualdades y garantizar que la Unión Europea sea una economía equitativa, sostenible, innovadora y competitiva que no deje a nadie atrás. Para hacer frente a los retos geopolíticos en el entorno mundial posterior a la COVID-19, Europa ha de ser más asertiva y asumir un papel de liderazgo mundial en la promoción de sus valores y normas en un mundo cada vez más turbulento.

El aumento de la participación electoral en las elecciones europeas de 2019 refleja el creciente interés de los ciudadanos europeos por desempeñar un papel más activo en las decisiones sobre el futuro de la Unión y sus políticas.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa abrirá un nuevo espacio de debate con los ciudadanos para abordar los desafíos y las prioridades de Europa. Podrán participar los ciudadanos europeos de cualquier extracción social y de todos los rincones de la Unión y los jóvenes europeos desempeñarán un papel central a la hora de configurar el futuro del proyecto europeo.

Nosotros, los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea queremos que los ciudadanos se sumen al diálogo y expresen su opinión sobre el futuro de Europa. Nos comprometemos conjuntamente a escuchar a los europeos y a dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Conferencia, respetando plenamente nuestras competencias y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en los Tratados europeos.

Aprovecharemos esta oportunidad para respaldar la legitimidad y el funcionamiento democráticos del proyecto europeo, así como para mantener el apoyo de los ciudadanos de la UE a nuestros valores y objetivos comunes, ofreciéndoles más oportunidades de expresarse.

La Conferencia es una empresa común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, en la que actúan en pie de igualdad con los Estados miembros de la Unión Europea. Como signatarios de la presente Declaración conjunta, nos comprometemos a trabajar juntos a lo largo de la Conferencia y a dedicar los recursos necesarios a este empeño. Nos comprometemos a trabajar en interés de Europa, de nuestros ciudadanos y de la democracia europea, reforzando el vínculo entre los europeos y las instituciones que están a su servicio.

En el marco de la Conferencia y respetando plenamente los principios establecidos en la presente Declaración conjunta, organizaremos actos en colaboración con la sociedad civil y las partes interesadas a escala europea, nacional, regional y local, con los Parlamentos nacionales y regionales, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales y el mundo académico. Su participación garantizará que la Conferencia vaya más allá de las capitales europeas y llegue a todos los rincones de la Unión. Los actos se organizarán con arreglo a un conjunto de principios comunes que se acordarán en las estructuras de la Conferencia.

Invitamos a otras instituciones y organismos a sumarse a dicho ejercicio democrático europeo. Juntos conseguiremos que esta Conferencia sea un éxito. Alentaremos a la Conferencia a que alcance unas conclusiones antes de la primavera de 2022, a fin de que aporte orientaciones sobre el futuro de Europa.

a. Modalidades

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es un **ejercicio de opinión en sentido ascendente centrado en los ciudadanos** que permitirá a los europeos expresar lo que esperan de la Unión Europea. Dará a los ciudadanos un papel más importante en la configuración de las políticas y ambiciones futuras de la Unión, lo que mejorará su resiliencia. Para ello, se organizarán en toda la Unión **multitud de actos** y debates en el marco de la Conferencia y se pondrá en marcha una **plataforma digital multilingüe interactiva**.

Dichos actos, ya sean reuniones físicas o en entornos digitales, pueden organizarse a distintos niveles, por ejemplo, a escala **européa, nacional, transnacional y regional**, y contarán con la participación de **la sociedad civil y las partes interesadas**. La participación de los ciudadanos en estos actos debería tener como objetivo reflejar la diversidad europea.

Si bien a la vista de las medidas de distanciamiento social y restricciones similares en el contexto de la **COVID-19** revisten una importancia fundamental las labores y actividades de participación digital, las intervenciones y los intercambios presenciales deberán constituir una parte esencial de la Conferencia.

A escala europea, las instituciones europeas se comprometen a organizar **paneles de ciudadanos europeos**.

Dichos paneles serán representativos en términos de origen geográfico, género, edad, contexto socioeconómico y nivel de educación de los ciudadanos. Deben dedicarse actos específicos a los jóvenes, ya que su participación es esencial para garantizar una repercusión duradera de la Conferencia. Los paneles deben tener en cuenta las contribuciones recopiladas en el marco de la Conferencia y formular una serie de recomendaciones para que la Unión les dé seguimiento, que se incorporarán al pleno de la Conferencia.

Cada Estado miembro e institución podrá organizar actos adicionales, en consonancia con sus propias especificidades nacionales o institucionales, y realizar nuevas contribuciones a la Conferencia, por ejemplo, mediante **paneles nacionales de ciudadanos** o actividades temáticas que reúnan las aportaciones de distintos paneles.

Los actos nacionales y europeos en el marco de la Conferencia se organizarán con arreglo a un conjunto de principios y criterios mínimos que reflejen los valores de la UE y que serán definidos por las estructuras de la Conferencia.

Las instituciones europeas también **se acercarán** a los ciudadanos y promoverán formas de participación más amplias, interactivas y creativas.

Las aportaciones de todos los actos relacionados con la Conferencia serán objeto de recopilación, estudio, revisión y publicación a lo largo de la Conferencia a través de una **plataforma digital multilingüe** que ofrecerá un

espacio para que los ciudadanos compartan sus ideas y remitan sus contribuciones en línea.

Un **mecanismo de retorno de información** garantizará que las ideas que se expresen durante los actos de la Conferencia se traduzcan en recomendaciones concretas para la futura actuación de la UE.

La Conferencia estará bajo la autoridad de las tres instituciones, representadas por el presidente del Parlamento Europeo, el presidente del Consejo y la presidenta de la Comisión Europea, que ejercerán la **presidencia conjunta**.

Una **estructura de gobernanza** simple ayudará a dirigir la Conferencia. Se velará por una representación equitativa de las tres instituciones europeas y por el equilibrio de género en todos sus componentes.

Se creará un **comité ejecutivo**, que consistirá en una representación paritaria del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, con tres representantes y hasta cuatro observadores por institución. La troika presidencial de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC) participará como observadora. También podrá invitarse al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo en calidad de observadores, así como a representantes de otros organismos de la UE e interlocutores sociales, cuando proceda.

El comité ejecutivo estará copresidido por las tres instituciones e informará periódicamente a la presidencia conjunta. El comité ejecutivo será responsable de tomar decisiones por consenso sobre los trabajos de la Conferencia, sus procesos y actos, de supervisar la Conferencia a medida que avanza y de preparar las sesiones del pleno de la Conferencia, también las aportaciones de los ciudadanos y su seguimiento.

Una **secretaría común**, de tamaño limitado y que garantice la representación equitativa de las tres instituciones, asistirá en las labores del comité ejecutivo.

Un **pleno de la Conferencia** velará por que las recomendaciones de los paneles nacionales y europeos de ciudadanos, agrupados por temas, se debatan sin un resultado predeterminado y sin limitar el alcance a ámbitos de actuación definidos previamente. El pleno de la Conferencia se reunirá al menos cada seis meses y estará compuesto por representantes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea, así como por representantes de todos los Parlamentos nacionales, en pie de igualdad, y por ciudadanos. También estarán representados el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales y la sociedad civil. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se vinculará a la Conferencia cuando se debata el papel internacional de la UE. Podrá invitarse a representantes de las principales partes interesadas. El comité ejecutivo elaborará y publicará las conclusiones del pleno de la Conferencia.

Las estructuras de la Conferencia acordarán desde el principio y de forma consensuada las modalidades para informar acerca de los resultados de las diversas actividades llevadas a cabo en el marco de la Conferencia. El resultado final de la Conferencia se presentará en un informe dirigido a la presidencia conjunta. Las tres instituciones examinarán con prontitud la forma de dar un seguimiento eficaz a dicho informe, cada una dentro de su ámbito de competencia y de conformidad con los Tratados.

b. Actividad

Nosotros, los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea, aspiramos a **dar voz a los ciudadanos sobre aquello que les importa.**

Reflejando la Agenda Estratégica del Consejo Europeo, las Orientaciones políticas 2019-2024 de la Comisión Europea y los retos derivados de la pandemia de la COVID-19, los debates abarcarán, entre otros asuntos: la construcción de un continente saludable, la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales, una economía que funcione para las personas, la justicia social, la igualdad y la solidaridad intergeneracional, la transformación digital de Europa, los derechos y valores europeos, incluido el Estado de derecho, los retos migratorios, la seguridad, el papel de la UE en el mundo, las bases democráticas de la Unión y cómo reforzar los procesos democráticos que rigen la Unión Europea. Los debates también podrán tratar cuestiones transversales relacionadas con la capacidad de la UE para atender a sus prioridades de actuación, como la mejora de la legislación, la aplicación de la subsidiariedad y la proporcionalidad, el cumplimiento y ejecución del acervo y la transparencia.

El alcance de la Conferencia debe reflejar los ámbitos en los que la Unión Europea tiene competencia para actuar o en los que la acción de la Unión Europea habría redundado en beneficio de los ciudadanos europeos.

Los ciudadanos seguirán teniendo libertad para plantear cuestiones adicionales que les afecten.

c. Principios de la Conferencia

La Conferencia se basa en la **inclusividad, la apertura y la transparencia** y en el respeto a la privacidad de las personas y a las normas de protección de datos de la UE. Los paneles de ciudadanos europeos organizados a escala europea serán retransmitidos; las contribuciones en línea, así como la documentación, estarán disponibles en la plataforma.

La Conferencia, su gobernanza y los actos organizados en este contexto también se basan en los **valores de la UE** consagrados en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Conferencia será reconocible mediante una **identidad única** y una **Carta de la Conferencia** que todos los organizadores de actos deberán suscribir.

Por el Parlamento Europeo

David Sassoli

Por el Consejo

António Costa

Por la Comisión Europea

Ursula von der Leyen

Democracia, conflictos de soberanía y ampliación interna en la Unión Europea. Propuesta para la Conferencia sobre el futuro de Europa

JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO

Profesor titular de Derecho Comparado, Filosofía y Sociología del Derecho UPV/EHU

Sumario

1. Conflictos de soberanía y democracia en la UE en tiempos de pandemia.
2. La ampliación interna.
3. El foro del debate es académico, pero debería ser político, nunca judicial.
4. Derecho de los pueblos y de la ciudadanía a decidir su estatus.
5. La necesaria claridad.
6. Democracia europea: subsidiariedad y libre determinación.
7. Conclusión.

1. CONFLICTOS DE SOBERANÍA Y DEMOCRACIA EN LA UE EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La integración europea es resiliente y siempre ha tenido como *telos* y como *ethos* la paz, la democracia y la cooperación. El *telos* (finalidad y objetivo) es la unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa y el *ethos* (esencia e identidad) son la paz, el bienestar de sus pueblos y los valores fundacionales: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos, de las personas pertenecientes a minorías, pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad, igualdad entre mujeres y hombres. En Europa, los conflictos, enfrentamientos y litigios se abordan desde el diálogo, la conversación y la apelación al foro de los principios y valores compartidos por la ciudadanía y las instituciones. Esta es la esencia de la gobernanza democrática multinivel que caracteriza a la integración europea, cuya plasmación pragmática, pero imperfecta, ejemplifica la Unión Europea.

La pandemia global provocada por el virus COVID-19 (SARS-II) ha provocado nuevos debates sobre la importancia de lo local en las soluciones adoptadas sobre el terreno (medidas de prevención, contención, detección y rastreo), junto a la importancia de la cooperación y concertación a escala europea (gestión de materiales y vacunas, libre cir-

culación, asistencia mutua, economía circular, *green new deal*). Ante la dimensión del riesgo global que plantea la pandemia los conflictos en torno a la soberanía podrían parecer menores, pero la UE se enfrenta en la actualidad a serios retos relacionados con la soberanía. El Reino Unido, Estado plurinacional complejo, ha optado por la salida de la UE y este «proceso» de secesión dura ya cuatro años. Escocia e Irlanda del Norte plantearán pronto serios interrogantes sobre la soberanía para los que la UE deberá tener respuestas políticas y jurídicas coherentes¹. Polonia y Hungría, y quizá también Eslovaquia, amenazan con el veto a la adopción del Fondo de recuperación (750 000 millones de euros) frente a la pandemia, pues rechazan condicionar las subvenciones y préstamos al control de la calidad de sus Estados de derecho (*rule of law*). La situación es tan grave que se ha sugerido construir una UE sin ellos². En Hungría, Viktor Orban ha cercenado la independencia de los *mass media*, negado el derecho de asilo, condenado al ostracismo a demandantes

¹ Irlanda del Norte, favorable a la permanencia en la UE, tendrá un pie en la unión aduanera de la UE y otro pie en el Reino Unido. Escocia planteará un nuevo referéndum. Boris Johnson, que cuestiona hasta la *devolution*, se opone (ver A. de Ruyter y D. Hearne, *Scottish devolution «a disaster»? Let's look at the data, The Conversation*, 2020-11-19).

² Mark Rutte se preguntaba si se pudiera elaborar un presupuesto mediante un acuerdo intergubernamental de los veinticinco Estados miembros restantes, en Tom Theuns, *Could we found a new EU without Hungary and Poland?*, *EU Observer*, 21-09-2020.

Cómo citar / How to cite: Bengoetxea Caballero, J. (2021-2022). «Democracia, conflictos de soberanía y ampliación interna en la Unión Europea. Propuesta para la Conferencia sobre el futuro de Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 69-72



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

de asilo, despedido a jueces, atacado la independencia judicial, acosado a la Universidad Central Europea y gobernado a base de decretos de excepción durante la pandemia, entre otras vulneraciones de derechos humanos. En Polonia, Jaroslaw Kaczynski y el partido gobernante Derecho y Justicia han reestructurado todo el poder judicial para someterlo al control del gobierno y del Sejm, convertido la televisión estatal en un medio de propaganda y acosado a personas y activistas LGTBI, entre otras discriminaciones y vulneraciones del Estado de derecho.

Hungría y Polonia presentan graves retos a la aspiración democrática de la UE y, sin embargo, poco se puede hacer, aparentemente, para reconducir la situación. El Tratado de la Unión Europea (TUE) no contempla ningún mecanismo para la salida forzosa o expulsión de Estadosmiembros que no respeten los valores fundamentales de la UE y que no compartan el *telos* y *ethos* de la integración. Sí contempla un mecanismo de salida voluntaria, contemplado en el artículo 50, y seguido al pie de la letra en el caso del Reino Unido. El último día de 2020 concluyó el período transitorio, aunque no haya acuerdo sobre las futuras relaciones entre la UE y Reino Unido. En el referéndum de 2016 Escocia rechazó el *Brexit*, pero ha sido forzada a seguir la deriva del Reino Unido, dado que optó por la «unión» en el referéndum pactado con el primer ministro David Cameron en 2012 (Acuerdo de Edimburgo) y celebrado en 2014. La posible secesión seguida de la creación de un nuevo Estado, que se convirtiera, casi automáticamente en un nuevo Estado miembro de la UE es lo que se conoce como la ampliación interna, concepto acuñado en su día por el gran Neil MacCormick. Durante la campaña se objetaba o chantajeaba, según se mire, con el argumento, sin base jurídica convincente³, de que una independencia respecto de un Estado miembro implicaría una salida de la UE.

2. LA AMPLIACIÓN INTERNA

En el caso escocés, pues nadie cuestionaba su adhesión incondicional al *telos* y al *ethos* de la integración europea y, sin embargo, muchas voces que pretendían hablar en nombre de la UE, incluido el presidente de la Comisión, Durão Barroso, sugerían que la ampliación interna no era más que una quimera. Igual que la expulsión de un Estado miembro, la ampliación interna representa una laguna jurídica y constitucional en la UE, a diferencia de la salida (TUE:50) o de la adhesión (TUE:49) voluntarias. Aunque esta cuestión ha perdido sentido para Escocia, pues su adhesión a la UE, de producirse, sería ya como tercer Estado (TUE:49), no ha desaparecido del debate político en la UE y fue reavivada con el malogrado proceso soberanista catalán. El análisis de la respuesta que pueden y deben dar la Unión Europea y sus Estados, desde la democracia y el *rule of law*, ante la reivindicación del derecho a decidir sobre su futuro por una parte muy relevante de la población de una comunidad territorial interna de dichos Estados, y ante la eventual creación de un

nuevo Estado fruto de dicha decisión, planea sobre los cielos de otras naciones europeas, incluida la vasca.

3. EL FORO DEL DEBATE ES ACADÉMICO, PERO DEBERÍA SER POLÍTICO, NUNCA JUDICIAL

Los simposios científicos son un foro idóneo para analizar las cuestiones de soberanía, autodeterminación o ampliación interna desde una perspectiva teórica pero no deciden la cuestión. A pesar de ser cuestiones políticas complejas que requieren grandes dosis de diálogo, de conocimiento histórico y de contrastes discursivos, en el contexto español estos debates se han pretendido zanjar, y dar por zanjados, mediante la fuerza del derecho, encauzándolos judicialmente y encomendando su decisión, que no resolución, a la Audiencia Nacional, al Tribunal Supremo o al Tribunal Constitucional, jurisdicciones sospechosas de parcialidad que no todas las partes implicadas consideran como foro idóneo para abordar los conflictos de soberanía. Los protagonistas del proceso soberanista catalán han sido «castigados» penalmente por el Tribunal Supremo, pero ello no ha contribuido a zanjar el debate ni ha restado un ápice a la legitimidad de su reivindicación y con este capítulo pretendo mantener viva la brasa de la «ampliación interna» de la UE en el debate de la próxima Conferencia.

La UE no puede mantenerse al margen pues la cuestión tiene importantes ramificaciones sobre la política y el derecho europeos: Parlamento europeo, euro-orden, derechos de la ciudadanía de la Unión, subsidiariedad y hasta el control del respeto de los valores y principios del artículo 2 TUE, arriba mencionados que, en una situación liminal, podrían colocar al Reino de España en un punto de mira no tan alejado del proyectado sobre Hungría y Polonia. Por ello convendría que la UE coadyuvase a consensuar unos principios básicos comunes para tratar de estas cuestiones de un modo organizado y civilizado, sin recurrir al monopolio legítimo de la fuerza y la coerción. Cuando la cuestión le fue planteada a un órgano que sí se había ganado el prestigio y reconocimiento como jurisdicción imparcial y pragmática, la Corte Suprema de Canadá, en la consulta relativa a la Secesión de Quebec, en 1998, los parámetros que proporcionó contuvieron dos hojas de ruta normativas, ancladas en la filosofía práctica: primero, la cuestión era eminentemente política y no susceptible de ser dirimida en los tribunales y, segundo, toda salida al conflicto de soberanías debería inspirarse en cuatro principios que subyacen al sistema político constitucional canadiense: democracia, federalismo, legalidad y protección de las minorías. Reconociendo la autoridad moral de esta decisión, que podemos considerar extrapolable, *mutatis mutandi*, a Europa y a los Estados plurinacionales europeos, cabe considerar que la Conferencia sobre el Futuro de Europa es un foro idóneo para abordar esta cuestión política. La cuestión trasciende al debate académico. Por mucho que alcancemos todo el conocimiento, habrá que adoptar una decisión práctica, normativa, no una decisión cognoscitiva o espe-

³ Cuestión que he abordado en *Nazio-Erregio izatetik Estatukide izatera. Barneko zabalkuntza Ewopar Batasunean Eskoziako kasuari bereziki erreferentzia eginez*, Cuadernos RIEV 12.

culativa. Habrá que decidir quién puede decidir, quién es el sujeto y cuál es el objeto⁴.

4. DERECHO DE LOS PUEBLOS Y DE LA CIUDADANÍA A DECIDIR SU ESTATUS

La gran aportación del proceso de integración europea institucionalizado en la UE es que, al menos en su fundamentación filosófica y constitucional, el *demos* es plural, no es unívoco o único, y es dinámico, abierto, no estático ni cerrado. En efecto, tanto el preámbulo como el artículo primero del TUE nos hablan de una unión cada vez más estrecha entre «los pueblos de Europa». Hablan de pueblos, no de Estados. Los pueblos son constitutivos y los Estados son las formas que adoptan esos pueblos. Por lo tanto, la cuestión no es tanto cuál es el *demos*, como si solo hubiera uno, estuviera predeterminado y excluyera a cualquier otro *demos* alternativo o solapado, sino, más bien, cómo pueden los distintos *demos* cooperar y federarse en entidades multinivel en el mismo territorio y cómo articular esa pluralidad en los niveles subestatal, estatal o supraestatal, es decir, la cuestión del pluralismo nacional y de la representación de minorías.

Conflictos de soberanía territorial y secesiones son habituales en Europa: en la UE, Alemania (reunificada), Chequia y Eslovaquia, las repúblicas bálticas (exrepúblicas de la URSS), Eslovenia y Croacia (exrepúblicas federadas en Yugoslavia), han sido configuradas por la autodeterminación. La UE ha facilitado los acuerdos de Viernes Santo en Irlanda del Norte contemplando su derecho a decidir su unión con Irlanda, y el plan de la ONU para Chipre contempla la autodeterminación. Fuera de la UE, la creación de Moldavia o la de Macedonia del Norte, la secesión de Kosovo que algunos Estados miembros de la UE reconocen como Estado independiente, y otros pocos no, y hasta la anexión de Crimea a la Federación Rusa, episodio que cuenta con la fuerza normativa de los hechos consumados, *faits accomplis* (Jellinek), en detrimento de Ucrania. Fuera de Europa, los casos pendientes de Palestina y el Sáhara Occidental exigen la coherencia normativa de la UE a la hora de reconocer los procesos de autodeterminación, con todo su impacto geopolítico y diplomático. Todo ello plantea la necesidad de contar con un inventario de criterios normativos para abordarlos, con unos principios basados en las buenas prácticas en la resolución de conflictos de soberanía.

(I) Algunos de estos procesos han sido unilaterales; otros han sido pactados. La vía unilateral es siempre problemática y solo asumible como último recurso para huir de una tiranía. El escenario múltiple y acumulativo para formular una reivindicación justificable de postsoberanía, que implique autodeterminación, autogobierno y derecho a decidir exige claridad en la autodefinición de una

comunidad como *demos* y en su voluntad mayoritaria de definir su estatus político; (II) ante la negación constante y sistemática de esa condición por parte de un Estado que predica el *demos* único y excluyente; (III) utilizar todos los cauces legales existentes; (IV) verse sometido a una situación de injusticia, incluso de coerción y en todo caso de negación sistemática de la posibilidad de formular las reivindicaciones por cauces legales; (V) negación contra la que se resiste civilmente, desde la no violencia; (VI) desde el respeto a los derechos fundamentales y la dignidad de los demás, con especial atención a las minorías internas que comparten la autodefinición como pueblo a quienes se reconocen cotas de autogobierno y codecisión; y (VII) persistir en la voluntad de negociar hasta el último momento sin perder el respeto mutuo necesario para abordar todos los conflictos políticos.

5. LA NECESARIA CLARIDAD

La llamada a la claridad realizada por la Corte Suprema de Canadá (en Re Secession of Quebec, 1998) indica la necesidad de contar con criterios normativos consensuados. El derecho internacional reconoce a las minorías nacionales un derecho a la autodeterminación que puede extenderse, en ciertas circunstancias, hasta un derecho a la secesión, pero la Corte Suprema Canadiense descartó que esto pudiera aplicarse a Quebec, al disfrutar de un alto grado de autonomía interna y de representación política. La UE, igual que el Consejo de Europa, no deben permanecer ajenos a estos procesos⁵. El dogma según el cual se trataría de asuntos puramente internos de los Estados no es de recibo pues las consecuencias sobre los restantes Estados y sobre toda Europa son incuestionables. La democracia, la libertad y la participación política, valores de la UE, están en la base legitimadora del derecho a decidir y del derecho de autodeterminación de los pueblos.

El hecho de que un ordenamiento jurídico de un Estado niegue, o sea interpretado como negador del derecho a la autodeterminación que asiste a las naciones o pueblos que lo integran, no resolvería de modo definitivo la cuestión de si realmente les asiste dicho «derecho». Sería un indicio de una reafirmación de la mayoría autodefinitoria del *demos*, de la existencia de posibles dificultades a la hora de obtener reconocimiento externo y de la negación del carácter de *demos* a una minoría nacional que en su propio ámbito territorial puede ser mayoritaria. Si dicho Estado pertenece a la UE, la cuestión no le puede ser ajena. Pero en todo caso, es preferible contemplar estas problemáticas, derecho a decidir, autodeterminación, procesos soberanistas y secesionistas, como

⁴ Michael Keating, conferencia inaugural en el Congreso conflictos territoriales de soberanía, organizada por Eusko Ikaskuntza e Institut d'Estudis Catalans, Bilbao, 11-11-2020).

⁵ La claridad debe inspirar todo el proceso: cuestión planteada, claridad en las opciones planteadas y sus implicaciones, claridad respecto de la participación y de la mayoría exigida, claridad sobre el carácter vinculante o consultivo, explicación de todo el proceso de liberativo que conduce a un único o a un ciclo de plebiscitos y claridad de su relación con los ciclos electorales, claridad sobre la forma de proceder *online*. Si todas las partes implicadas aceptan todas estas condiciones, se evitarán situaciones como las de las elecciones presidenciales de Estados Unidos en noviembre de 2020.

procesos deliberativos y democráticos, como ciclos políticos consensuados, más que como actos únicos, binarios y definitivos donde se juega el destino, *pathos*, del pueblo. La democracia participativa y procedimental busca precisamente consensuar esos foros discursivos para abordar los conflictos en torno a la soberanía. Ello entronca con el espíritu de la integración europea.

6. DEMOCRACIA EUROPEA: SUBSIDIARIEDAD Y LIBRE DETERMINACIÓN

En un escenario de postsoberanía, esta visión encaja con una interpretación de la integración europea y de la comunidad de derecho que representa la UE donde los protagonistas del proyecto ya no son únicamente los Estados miembros y sus gobiernos sino también los pueblos y la ciudadanía. Formalmente, el hecho de ser los firmantes o contrayentes de los tratados puede convertir a los Estados en «señores de los tratados», pero el proyecto que han puesto en marcha persigue la unión cada vez más estrecha entre los pueblos (*demoi*), para lo que crean un nuevo ordenamiento jurídico que redunde en beneficio de las personas y pasa a formar parte de su patrimonio normativo. El derecho internacional es el derecho de gentes, *ius gentium*, y los pueblos son actores que se autogobiernan respetando los compromisos mutuos, *pacta sunt servanda*. Donde no hay pacto, las partes tienen autonomía. Aquí reside también la esencia de la subsidiariedad y del *foedus* sobre el que se construye el federalismo europeo.

La subsidiariedad supone la máxima proximidad al pueblo o a la ciudadanía a la hora de adoptar eficazmente las decisiones que les conciernen y les afectan. Implica, además, que las personas, las comunidades o los pueblos adoptan las decisiones y las normas por las que se guían en los ámbitos que les afectan y que dependen de ellos y sobre los que pueden decidir con eficacia y realismo, en consonancia con la idea del derecho entendido como orden normativo institucional (MacCormick, 2007) donde las normas parten de lo local, de los usuarios, de las personas (ciudadanos) y de sus haces de relaciones locales, con los vínculos de proximidad de la ciudadanía y la cohesión social que exige la gestión de los bienes comunes, para ir ascendiendo a los niveles superiores según se vayan trasladando los ámbitos de actuación eficaz acorde con la escala territorial (enfoque de abajo arriba, *bottom-up*). Muta así la idea de soberanía para partir de lo local e ir ascendiendo en niveles o escalas de decisión donde se agrupa cooperativamente con otras representaciones de soberanía local, en cada una de las cuales podemos encontrar plasmaciones de esa soberanía, según el reparto de competencias y los principios de cooperación y lealtad federal multinivel, tanto vertical como horizontal (mutuo respeto). La soberanía nunca deja de emanar de la escala local. La subsidiariedad supone también el respeto por esta idea de proximidad a la ciudadanía, por el carácter distintivo de las instituciones colectivas cívicas, por las tradiciones jurídicas o normativas y las costumbres y culturas locales.

Operando de esta forma, trabajando desde abajo hacia arriba, es como se pueden ir gestando modelos cosmopolitas que, sin negar los intereses de las comunidades locales, regionales y nacionales conforme a la subsidiariedad, vayan trabajando en los intereses comunes y compartidos y creando espacios de solidaridad, cooperación y paz. En definitiva, de orden. Cada una de las comunidades, entendidas desde su pluralidad y compuestas de ciudadanas y ciudadanos autónomos, pueden constituir *demoi*, sin que esto excluya la posibilidad de que emerjan otros *demoi* solapados, complementarios en escalas geográficamente superiores como Estados plurinacionales (el Reino Unido, el Reino de España), entidades supranacionales (la Unión Europea), organizaciones internacionales (Naciones Unidas), y entidades o foros transnacionales. Ello implica también que los problemas políticos que se van presentando en un nivel determinado deben recibir allí su debate político, pero no por ello deben los restantes niveles desentenderse del problema: también les afecta y tienen interés en su cauce discursivo.

7. CONCLUSIÓN

Creo haber argumentado con aceptable plausibilidad que la UE y la Conferencia sobre su futuro no deben permanecer ajenas a este debate y deben consensuar principios normativos para la resolución de posibles conflictos territoriales de soberanía que emergen en su seno.

Nacionalidades europeas

IÑIGO BULLAIN LÓPEZ

Profesor de Derecho Constitucional y Europeo UPV/EHU

Sumario

1. La Unión Europea como club de naciones con Estado.
2. Naciones autónomas europeas.
3. El doble lenguaje de Europa.
4. El Consejo Nórdico como fórmula para acomodar a las nacionalidades europeas en la UE.

1. LA UNIÓN EUROPEA COMO CLUB DE NACIONES CON ESTADO

Setenta años de integración han configurado básicamente una Europa para las naciones con Estado. La UE ha establecido un orden institucional donde las entidades autónomas subestatales apenas cuentan con fórmulas de representación y participación efectivas. Su mayor logro institucional, el Comité de las Regiones, solo tiene competencias consultivas, y para su composición depende de los criterios de cada Estado miembro. Dada su heterogeneidad, en la práctica, es un órgano inoperante. Por otra parte, la mayoría de los Estados miembros, salvo en Bélgica y Alemania, han relegado a sus entidades autónomas a un papel secundario, que en el marco de la UE esencialmente se reduce a tareas de ejecución y aplicación de decisiones.

Aunque la propaganda institucional trata de difundir una fantasía cooperativa y de *pluri cogobernanza*, la UE es un marco político donde las naciones sin Estado, como Euskadi o Catalunya, han quedado marginadas. En el marco de la UE la decisión sobre materias que internamente correspondían a las entidades autónomas ha sido trasladada a los poderes centrales, en particular a los ejecutivos, que en el Consejo de la UE representan a las naciones con Estado. Tampoco las eurorregiones han cristalizado más allá de la financiación de algunos proyectos transfronterizos. Así, la Euroregión Euskadi/Navarra/Aquitania, sin apenas presupuesto y competencias, carece de impulso y consistencia. La competencia sobre numerosas materias autonómicas se ha traspasado a la Representación Permanente (REPER) ante la UE, lo que ha convertido, en buena medida a los estatutos de autonomía, como el de Gernika, en una ficción

literaria¹. En lugar de proporcionar al autogobierno autonómico un ámbito supraestatal, el proceso de integración se ha convertido en un medio para la desautonomización. Una conclusión difícil de asimilar para el europeísmo vasco que interpretó la integración europea como una fórmula para liberar al autogobierno de la tutela estatal. Por el contrario, en el marco europeo la dependencia para con los poderes centrales se ha reforzado. Un ejemplo reciente es la administración estatal del Fondo Europeo de Rescate, donde el poder central ha ninguneado a las CC. AA.

La marginalidad europea viene acompañando a las entidades subestatales desde su incorporación a la CEE en 1986. Solo de forma puntual y testimonial se ha incorporado a las CC. AA. al proceso ascendente de toma de decisiones europeo. La asistencia esporádica a los Consejos de Ministros europeos o la participación en solo algunos grupos de trabajo del Consejo o de la Comisión implica irrelevancia. Dado que el sistema comunitario se basa en la negociación permanente entre socios e instituciones, lo que supone la transacción sobre múltiples y diferentes sectores, y que además en las negociaciones se tiene en cuenta transacciones pretéritas para condicionar acuerdos presentes y futuros, ningún Estado está interesado en negociar con quien no es un miembro permanente. De ahí que el sistema organizado para asociar las CC. AA. a los asuntos europeos (CARUE) sea más una excusa para poder decir que hay una

¹ Para constatar el «invisible» vaciado autonómico es suficiente comparar el artículo 10 del Estatuto de Gernika que pretende ser un listado de competencias exclusivas de País Vasco, con los artículos 3, 4, 5 o 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, conforme a los cuales las instituciones europeas disponen de la competencia sobre numerosas materias autonómicas. Semejante mutación estatutaria que ha alterado profundamente el contenido autonómico se ha producido sin una reforma formal del texto del estatuto.

Cómo citar / How to cite: Bullain López, I. (2021-2022). «Nacionalidades europeas», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 73-77



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

fórmula de participación y representación, que porque verdaderamente exista una plataforma efectiva de participación y representación².

Dada la extrema periodicidad y aleatoriedad de sus reuniones, puede afirmarse que el funcionamiento de la CARUE es más simbólico que efectivo, y que los acuerdos de 1997 para la participación de representantes de las CC. AA. en los comités de la Comisión Europea, o los posteriores acuerdos de 2004 para facilitar la participación en el Consejo de Ministros de la UE, no se han traducido en incorporar una dimensión europea al poder autonómico. La creación de la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER para que las CC. AA. pudieran participar en los grupos de trabajo del Consejo, o directamente en algunas reuniones del Consejo, han servido fundamentalmente para poder disfrazar la marginalidad autonómica, como si la participación y la representación fuese real y no ficticia. En el marco de la UE las CC. AA. y la mayoría de las regiones autónomas europeas han sido reconvertidas en heteronomías. En lugar de autogobernarse participando en la elaboración del orden europeo, las autonomías aplican las normas y políticas que otros han decidido, como si fueran meros órganos administrativos.

Desde su fundación la Unión Europea se comporta como si los únicos pueblos y naciones existentes fueran solo aquellos y aquellas que sus Estados miembros reconocen. La pluralidad y la diversidad de la que la UE hace gala en sus discursos enmascara una compartida voluntad de asimilación nacional que alimentan muchos de sus socios, que pretenden que en los veintisiete Estados miembros solo existen veintisiete naciones y veintisiete pueblos. No debiera perderse de vista que el proceso de integración se hizo posible tras la desaparición de varios imperios europeos que habían sometido a numerosos pueblos, dentro y fuera del continente. Sin pretender ser exhaustivo no está de más recordar que, en sucesivas ocasiones Polonia fue repartida entre los imperios de Rusia, Alemania y Austria; que Chequia al igual que Eslovaquia fue parte tanto del imperio alemán como de Austria-Hungría; que los tres países bálticos: Estonia, Letonia y Lituania formaron parte del imperio soviético; que Finlandia fue parte de Rusia y antes de Suecia; o que Eslovenia formó parte de Austria, al igual que Croacia y que el norte de Italia. También Irlanda fue una colonia británica, como Malta y Chipre, mientras que Bulgaria y Rumania lo fueron del imperio otomano hasta finales del siglo XIX. En el occidente europeo, los imperios de Francia, España, Holanda o Italia no solo se extendieron fuera de las fronteras de la UE, por América, África o Asia; también sometieron «inter muros» a diferentes pueblos europeos. La historia de Europa es también la del dominio de algunas naciones con Estado que han impuesto sus instituciones, lenguas y culturas a otras naciones europeas. En ese contexto, aunque la denominación de nacionalidades puede interpretarse como una referencia para denominar a las naciones perdedoras frente a los nacionalismos imperialistas de Estado, también

puede recordarse que algunas de las que en su día fueron nacionalidades subestatales han podido acceder después a la superior categoría política que confiere la estatalidad. Así, quienes, como checos o eslovacos, eslovenos o letones, estonios o lituanos, finlandeses, búlgaros o rumanos, croatas o irlandeses, fueron nacionalidades perdedoras, se convirtieron luego en naciones de primera categoría al acceder a la estatalidad.

Actualmente, vascos, catalanes o escoceses representan a naciones sometidas por otras naciones europeas supremacistas que como la castellana-española o la inglesa-británica han monopolizado la soberanía e impuesto su lengua, instituciones y cultura sobre la población de sus respectivos Estados. Sin embargo, a mi juicio, ni Euskadi, Catalunya o Escocia, así como otras nacionalidades, forman parte de la misma categoría política que agrupa a una mayoría de regiones europeas, porque Euskadi, Catalunya, Flandes, Escocia, Córcega o Baviera son algo más que regiones autónomas europeas; forman parte de otra categoría que podría denominarse naciones autónomas europeas.

2. NACIONES AUTÓNOMAS EUROPEAS

La categoría de nación autónoma europea, frente a otro tipo de entidades territoriales mal definidas, o muy numerosas, permite distinguir a aquellos territorios, reconocidos como regiones constitucionales, que cuentan con un sistema de partidos, mayoritarios en sus respectivos parlamentos autónomos que defienden una soberanía propia, diferente a la de la nación dominante con Estado. Se trata de un número reducido de unidades políticas, lo que facilitaría su incorporación a la estructura institucional comunitaria. Así, si el número de regiones con poderes administrativos en la UE son cerca de 280 y las que cuentan con autonomía legislativa unas 75, aquellas donde los partidos políticos regionales/nacionales resultan mayoritarios son apenas media docena. En concreto, los territorios de la UE donde los partidos que expresan una voluntad nacional autónoma cuentan con una mayoría parlamentaria son: Euskadi y Catalunya en el Estado español, Córcega en Francia, Escocia en el Reino Unido, Flandes en Bélgica, Aosta en Italia, o Baviera en Alemania. Aunque también en los parlamentos de Åland, Feroe y Groenlandia, o evidentemente en la dividida Chipre, se recoge mayoritariamente una voluntad nacional autónoma, se trata de poblaciones que se consideran parte de otras naciones con Estado, como sucede con los austríacos o italianos del Tirol del Sur, los irlandeses y británicos de Irlanda del Norte, los turcos o griegos de Chipre, los francófonos de Valonia y Bruselas, o los suecos y finlandeses en Åland. Además, en una mayoría de regiones autónomas los partidos regionales/nacionales no existen, o como ocurre en Galicia, Canarias o Gales, son minoritarios.

La distinción entre regiones autónomas y naciones europeas sin Estado resulta, a mi juicio, procedente para encarar en Europa la diversidad regional. La gran mayoría de las regiones autónomas no son naciones autónomas sin Estado, sino que forman parte de una categoría mucho más extendida, la de regiones autónomas subestatales, para las que los

² Constituida tras la adhesión a la CEE, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE (CARUE) celebró su primera reunión en 1989 y no fue regulada por ley hasta una década más tarde, Ley 2/1997.

marcos estatales, español, francés o italiano son su razón de ser. Solo en una minoría de regiones autónomas los partidos políticos de algunas naciones sin Estado son mayoritarios y expresan la voluntad de una población que quiere verse reconocida como nación y ejercer la libre determinación. Para las naciones autónomas europeas que carecen de un Estado que las represente, la cuestión europea no es un mero asunto administrativo. Como resulta evidente, el Estado español no representa a la nación vasca o a la catalana, a quienes niega esa condición política, sino a la nación castellano-española que se pretende única y superior. Esa diferente realidad nacional, distinta de la regional, fue, en mi opinión, la que defendió el gran *lehendakari* en las tesis conocidas como Doctrina Aguirre, donde reivindicó para Euskadi un autogobierno muy cercano a la independencia, como el que de hecho mantuvo el Gobierno vasco entre 1936 y 1937 durante la I República Vasca. De ahí que, otro tipo de acomodo, como el autonómico actual, estrechamente tutorizado por las instituciones españolas en una múltiple dimensión: ejecutiva, judicial, parlamentaria o mediática, puede considerarse como un retroceso del autogobierno, no solo comparándolo con el alcanzado con la República de Euskadi, sino también en relación al secular autogobierno foral de sus territorios históricos. ¿Como valorar, si no, que el sistema autonómico actual no disponga de un sistema de justicia propio como mantuvo el foral o que, hasta los reales decretos de 1834 y las leyes abolicionistas no se consintiera la presencia de tropas o de policía española en los territorios históricos vascos?

Mientras que para muchas regiones la desconexión europea no plantea grandes problemas, para las naciones autónomas europeas la precariedad del autogobierno que padecen las regiones constitucionales en la UE resulta política e identitariamente inasumible. Treinta años después de la adhesión a la entonces Comunidad Económica el balance europeo de Euskadi, Catalunya y de la mayoría de las naciones autónomas europeas resulta decepcionante. En consecuencia, una seria reevaluación de su posición en el proceso de integración me parece ineludible. También un cambio de estrategia que permita a las naciones autónomas europeas alcanzar un nuevo estatus para poder afrontar los enormes retos que para su identidad nacional y el bienestar de sus ciudadanos plantean la integración europea y la globalización. Para poder mantener su autogobierno en el marco de la UE necesitarían contar con un estatuto especial, tanto al interior de sus respectivos Estados como ante las instituciones comunitarias.

De ahí que, a mi juicio, las naciones autónomas europeas debieran aunar esfuerzos y reclamar un estatus autónomo en la UE, siguiendo el modelo del Consejo Nórdico, donde Estados y algunos territorios autónomos comparten participación y representación en los órganos de dirección. Euskal Herria, Córcega, Catalunya, Escocia, Flandes, Aosta o Baviera no son solo asuntos políticos relevantes para España, Francia, Reino Unido, Bélgica, Italia o Alemania. El conjunto de naciones autónomas europeas sin Estado representa también una dimensión supranacional que afecta al autogobierno de

varias decenas de millones de ciudadanos europeos, tantos como los de un Estado del tamaño de Polonia, para quienes la integración no es una mera cuestión de gobernanza, sino una relevante cuestión política.

En tanto que regiones autónomas, las naciones autónomas europeas sin Estado tienen afinidades con decenas de regiones constitucionales, y con centenares de regiones administrativas. Sin embargo, representan una categoría política particular que está legitimada electoralmente de manera autónoma. La mayoría parlamentaria con la que cuentan algunos partidos vascos, catalanes, escoceses, flamencos, corsos o bávaros implica la existencia de un pluralismo democrático que los partidos estatales no pueden representar, un déficit democrático que la UE no debiera ignorar. Tratar de asimilar Murcia o Puglia, Nueva Aquitania, East Anglia o Brandemburgo con lo que representan las naciones europeas sin Estado es una falsificación, que el supremacismo nacional de Estado utiliza para confundir y debilitar a las minorías no asimiladas ni asimilacionistas. De ahí que, a mi juicio, las naciones autónomas europeas debieran superar localismos y converger hacia una estrategia de colaboración. Cuentan con recursos institucionales en ámbitos como educación, investigación, juventud, industria, cultura, o turismo, que pueden servir de dinamizadores para redes transeuropeas que acerquen más intensamente a esos territorios y a sus poblaciones. La sintonía política que puede alcanzarse dada la común sensibilidad de formar parte de comunidades nacionales minorizadas podría además recabar solidaridades entre algunos Estados-nación que pretéritamente padecieron semejantes invisibilidades o negaciones identitarias. Irlanda, las repúblicas bálticas, y los nuevos Estados independizados tras la caída del Muro podrían convertirse en aliados o protectores de esos proyectos políticos de autogobierno europeo. Dar un contexto europeo a la lucha por la supervivencia nacional, mejorar la democracia y la solidaridad ciudadana es un objetivo que comparten la mayoría de las naciones/repúblicas sin Estado europeas. Sus mejores aliados estratégicos deberían ser precisamente el conjunto de naciones autónomas europeas.

3. EL DOBLE LENGUAJE DE EUROPA

La UE no solo ha decepcionado las expectativas de las nacionalidades. Con demasiada frecuencia, el discurso de los valores europeos solo se sostiene sobre el papel. Aunque el discurso europeo se presenta como promotor de la democracia y de los derechos humanos, la publicidad institucional sobre el papel de la UE en el mundo se contradice flagrantemente con su política para con los refugiados. Así, por ejemplo, para tratar de contener la emigración de millones de desesperados, la política europea en Libia consiste en pagar a bandas armadas y mafias que trafican con seres humanos, a los que someten a toda clase de extorsiones y sevicias, incluida la esclavitud³. El

³ Vid., <https://es.euronews.com/2020/01/02/>.

discurso de los valores europeos también se contradice con ofrecer millones de euros a Turquía, otra democracia «ejemplar», para que detenga en sus fronteras a quienes huyen de Siria. Igualmente resulta vergonzoso el trato que la UE dispensa al pueblo saharauí dando cobertura a la invasión y ocupación marroquí. En lugar de apoyar la descolonización y la celebración de un referéndum de autodeterminación, prometido por la ONU, la UE se ha plegado al perpetuo chantaje de la monarquía alauita dando cobertura a los intereses corporativos que saquean el Sáhara Occidental. La desfachatez de las instituciones europeas ha llegado hasta el extremo de que la Comisión Europea y el Parlamento Europeo ignoren la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018. Aunque el tribunal europeo considera que Marruecos atenta contra el derecho internacional al aprovecharse de los recursos del Sáhara Occidental⁴, sin embargo, en una sucesión de episodios infames, la Comisión y una mayoría de parlamentarios europeos, en particular los asociados al Partido Popular, los socialistas y los liberales macronistas, decidieron en 2019 renovar el Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y Marruecos en el sector pesquero⁵. Con su silencio, las instituciones europeas también encubren la venta de armas y asesoramiento militar que algunos Estados miembros han prestado a Arabia Saudí desde hace años, lo que ha hecho posible una guerra tan devastadora para la población civil como la de Yemen. La mala conciencia de Europa también obsequia a Israel con una barra libre, a pesar del trato criminal que el sionismo ultra nacionalista dispensa a la población palestina mediante el régimen de *apartheid* confesional impuesto en los territorios ocupados. Asimismo, la UE da prioridad a firmar acuerdos comerciales con China, blanqueando así que un millón de uigures estén recluidos en campos de reeducación y trabajo forzado, o que el Tíbet siga sometido a una ocupación brutal. La desinformación y los medios de evasión y entretenimiento masivos facilitan enmascarar que en la UE el comercio de armas supera con mucho a los fondos dedicados a la ayuda humanitaria. Hablar de humanismo y de «las personas primero» no rima con la real *politik* eu-

ropea donde los negocios tienen prioridad frente a otras consideraciones.

No solo hay una flagrante contradicción entre lo que se dice y lo que se hace, se trate de nacionalidades o de refugiados, también el silencio sobre el pasado colonial europeo, es otro ejemplo del contradictorio discurso europeo. Siendo parte de la Comunidad Económica Europea, Francia desencadenó una represión feroz para impedir la independencia de Argelia, y aunque costó la vida de alrededor de un millón de argelinos, esa barbarie que se prolongó entre 1954 y 1962 no llevó a las instituciones europeas a elevar su voz. Con su silencio amparó y ofreció impunidad a los crímenes de Estado, recurriendo al argumento de que se trataba de «asuntos internos» de un Estado miembro. El mismo recurso dialéctico que se ha utilizado contemporáneamente en el caso de Catalunya. Aunque las imágenes de la policía nacional y de la Guardia Civil apaleando a votantes causaron estupor en la UE, las instituciones europeas no defendieron a sus ciudadanos, sino más bien escurrieron el bulto alegando «incompetencia»⁶.

4. EL CONSEJO NÓRDICO COMO FÓRMULA PARA ACOMODAR A LAS NACIONALIDADES EUROPEAS EN LA UE

El acceso de Escocia a la soberanía estatal para llegar a ser un Estado independiente en la Unión Europea sin duda marcará un precedente para otras naciones autónomas europeas. La respuesta de la UE a la petición de seguir formando parte de la UE, tal y como desean millones de ciudadanos escoceses, tal vez conduzca a las instituciones europeas a ordenar futuras ampliaciones internas. Está por ver cuál será la respuesta de otros Estados miembros ante las aspiraciones escocesas, o las consecuencias de la probable integración de Irlanda del Norte en la República tras un próximo referéndum de autodeterminación en toda la isla. Se trata de cuestiones que servirán como precedentes para ofrecer soluciones democráticas a otras nacionalidades europeas. Un horizonte donde se enmarca la propuesta de un protocolo europeo de resolución democrática de conflictos territoriales⁷.

La *fukufantasia* de que la historia ha finalizado en la forma actual, y que, por consiguiente, solo cabe reconocer al capitalismo como único sistema y a los Estados ac-

⁴ Esta sentencia da continuidad a otra del Tribunal General de la UE de 10 de diciembre de 2015 que estableció que el acuerdo comercial con Marruecos no era de aplicación al territorio del Sáhara Occidental. Vid., Soroeta Licerias, Juan. Revista General de Derecho Europeo (38) 2016. https://www.researchgate.net/publication/292906580_La_Sentencia_de_10_de_diciembre_de_2015_del_Tribunal_General_de_la_UE.

⁵ La Comisión Europea ha tenido la desvergüenza de firmar en enero de 2019 un nuevo acuerdo de pesca con Marruecos que incluye las aguas del Sáhara Occidental, donde se realizan más del 90 % de las capturas, asegurando que se realizaron amplias consultas y que los agentes socioeconómicos y políticos se mostraron claramente a favor. En una secuencia de ejemplos de prevaricación institucional, el Parlamento Europeo respaldó en febrero de 2019 el acuerdo, y el pleno se negó previamente a consultar al TJUE sobre la comparabilidad del acuerdo con la sentencia de 2018. Entre los europarlamentarios vascos, Izaskun Bilbao y Xabier Benito votaron a favor de respetar la sentencia y los derechos del pueblo saharauí, mientras, Ramón Jauregui, Eider Gardiazabal, Carlos Iturzaiz y Maite Pagazaortundua apoyaron ignorar la sentencia y dar continuidad al saqueo marroquí. Un listado de las empresas que expolían el Sáhara ocupado: <https://www.ecsaharai.com/2020/11/informe-lista-de-empresas-que-expolian.html>.

⁶ Mientras que Puigdemont y Comín han sido reconocidos por el Parlamento Europeo como legítimos representantes, contradictoriamente, Junqueras no lo ha sido. Por otro lado, en diferentes Estados miembros los tribunales han amparado a miembros del Govern catalán frente a las acusaciones del Tribunal Supremo y de otros tribunales españoles. La justicia, alemana, belga, británica o suiza no han reconocido ni el abusivo empoderamiento del Tribunal Supremo ni el fundamento legal de la euro-orden para forzar su extradición.

⁷ Eusko Ikaskuntza y el Institut d'Estudis Catalans colaboran en la elaboración de unas bases que sirvan de guía a las autoridades europeas para proporcionar a la ciudadanía un marco democrático de decisión. Un documento de una treintena de páginas fue presentado en noviembre de 2020 en el marco de unas jornadas internacionales celebradas en Bilbao. Vid: <http://www.eusko-ikaskuntza.eus>.

tualmente existentes, negando el futuro a otras naciones y a otros sistemas, se enfrenta a la persistente voluntad de algunos pueblos por participar directamente, sin intermediarios, en el proceso de integración y darle una orientación social. A pesar de sus intentos, el supremacismo de los nacionalismos de Estado, sostenido desde Westfalia, no ha conseguido eliminar la personalidad y la diversidad política que representan algunas nacionalidades europeas. Aunque durante siglos de dominación Francia ha procurado la asimilación de la población alsaciana, bretona, catalana o vasca, minorizando sus lenguas y despojándolas de sus instituciones, la voluntad política de Córcega se ha reforzado durante las últimas décadas, y el soberanismo corso ha pasado a ser mayoritario. Asimismo, Escocia se prepara para recuperar la independencia, y Catalunya persiste, con altibajos, en su camino de liberación nacional. Los intentos por mantener a toda costa la unidad nacional de la corrupta monarquía borbónica deja en evidencia al supremacismo nacional, heredero del franquismo, donde solo el proyecto político nacional español tiene recorrido constitucional. El ultranacionalismo de la judicatura española, ahora autoerigida en garante del constitucionalismo patriótico, advierte sobre los déficits de origen que amenazan a la democracia española realmente existente (DERE).

La mayoría de las naciones sin Estado han desaparecido en el torbellino de la historia, y aquellas que aún resisten en Europa a la asimilación que imponen otras naciones no disponen en la UE de un reconocimiento institucional. Ninguna nación con Estado parece dispuesta a renunciar a ese poder de protección identitario que la estatalidad confiere, y ser o no ser un Estado sigue siendo la gran cuestión para la supervivencia nacional. Sin embargo, durante cerca de medio siglo la experiencia que representa el Consejo Nórdico⁸ demuestra que Estados, Islandia, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, y territorios autónomos, Groenlandia, Feroe, Åland, pueden colaborar y cooperar en un marco institucional supranacional, garantizando a todos derechos de participación y representación en órganos ejecutivos y legislativos comunes. Un arreglo que parece lejano dada la intransigencia que demuestra el nacionalismo de Estado a compartir la UE con las nacionalidades sin Estado. Sin embargo, si no se facilita una integración diferenciada a las naciones autónomas europeas, la secesión y el acceso a la estatalidad seguirá siendo la única vía para contar en la UE con una representación y participación efectivas.

⁸ Vid., Bullain, Íñigo. *Naciones Autónomas Europeas*, en *Europa de las Regiones y el futuro Federal de Europa. Balance y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson 2019, pp. 411-429, en particular, 414-415.

Frente al Divide et Impera: Europa Federal

EUSEBIO CADENAS CORDERO

Miembro de EuroBasque

Sumario

1. Los embates disolventes.
 2. Federalismo silencioso.
- Notas bibliográficas.

Queremos empezar diciendo que a la hora de abordar una reflexión sobre la Unión Europea (UE) preferimos darle una orientación procesual, entendiendo que el tener en cuenta los procesos y los contextos nos ofrece mayores posibilidades que los análisis coyunturales y estáticos. Tal como se enuncia en la máxima atribuida a Heráclito y que tanta fortuna ha hecho: *panta rei* (todo fluye), la naturaleza de las cosas se manifiesta de una forma procesual, de tal manera que todo cambia y ese continuo fluir nos lleva a que incluso aprendamos por oposición de los contrarios; «no conoceríamos la luz si no supiéramos antes que es la oscuridad y viceversa».

No son pocas las ocasiones en que la idea de Europa, con sus matices, ha recorrido todas las épocas añadiendo complejidad, riqueza y variedad conceptual. En ocasiones se ha pretendido aprehender Europa de una manera unívoca y, sin embargo, Europa, en palabras de Ortega y Gasset, es un hecho de muy vieja cotidianeidad, algo que existe y que es procesual, que ancla su significado en una existencia zozobranante. Su reconocimiento reside en su propia existencia. Unos buscan un *demos* bien perfilado, otros un carácter político progresista y otros un concepto geográfico; y, sin embargo, probablemente, su reconocimiento reside en el diálogo sobre su «esencia y existencia» (1) entendiendo diálogo en sentido habermasiano como acción comunicativa.

Todo esto viene a colación por el hecho de que debemos entender Europa como un proceso que tiene un *telos* con un Punto Omega en el que todo confluye y que sigue creciendo en el proceso de integración a pesar de que las fuerzas diluyentes que actúan en contra no han sido pocas: conceptos como equilibrio fiscal, crisis de la deuda, austeridad... pusieron en dificultades al proyecto europeo de tal manera que, para muchos, la llamada «cri-

sis del euro» desmantelaría el citado proyecto. Frente a ello en este momento tenemos *Next Generation*.

También han sido abundantes los hechos que percutiendo sobre el «ser europeo» han procurado que el divide y vencerás de nuestro título haya tenido posibilidades de dar al traste con el proyecto. Nos estamos refiriendo al *Brexit* y Boris Johnson, Trump y los intentos populistas desestabilizadores en el concierto internacional de las naciones, la Pandemia de la COVID-19, el grupo de Visegrado y el cuestionamiento del estado de derecho... Todos ellos incidían, unos de manera voluntaria, otros coyunturalmente. Frente a ello la UE y sus instituciones han ido digiriendo las dificultades, poniendo en funcionamiento un método federal y federalizante cada vez más claro y eficaz.

1. LOS EMBATES DISOLVENTES

EL BREXIT: A partir de 2015 aparecen con más claridad las dificultades que el Reino Unido tenía para continuar en la UE. Estas dificultades no eran más que la manifestación coyuntural de manera más concreta y más clara de las dificultades que venía teniendo desde su entrada. Sin duda alguna de esas circunstancias que estaban dificultando la permanencia, la crisis migratoria fue la de una mayor incidencia y la que estaba añadiendo intensidad y dramatismo. De todas formas, lo que realmente se estaba poniendo en cuestión era el modo de entender la soberanía para organizar la convivencia en común. La soberanía compartida y el carácter federalizante del proceso de construcción europea casa mal con la esencia de los repliegues ideológicos de exaltación nacional y nacionalista que, aunque existentes con anterioridad, se exacerbaban con la crisis de 2008.

Este núcleo conceptual se convierte en axial para cuestionar la soberanía compartida y el federalismo. En

Cómo citar / How to cite: Cadenas Cordero, E. (2021-2022). «Frente al Divide et Impera: Europa Federal», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 78-83



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

la campaña del referéndum del 23 de junio del 2017 además de las *fake news* circulantes en torno a los costes de pertenecer a la UE, costes sanitarios, maldades de los fontaneros polacos, el núcleo central de impacto propa-gandístico era el de «recuperemos la soberanía», «seamos dueños de nuestro destino». Este ambiente se prolongó en las dos elecciones que se convocaron y cuyos resulta-dos complicaron la permanencia del Reino Unido.

El resultado del referéndum en el que ganó el *Brexit* por escaso margen supuso una conmoción para los ambientes europeos y europeístas. Por primera vez sucedía aquello que los padres fundadores nunca creyeron que sucedería: que uno de los pertenecientes al club lo abandonara. Se producía así un cierto riesgo existencial al ser posible el efecto contagio hacia otros Estados miembros.

La negociación del tratado de retirada fue generando un ambiente político de cansancio al que se le añadió un filibusterismo parlamentario contra Teresa May que hizo posible el triunfo de Boris Johnson con la promesa de concretar la salida. Al final las negociaciones se han completado y se han firmado dos acuerdos en dos fases diferentes: el acuerdo de salida en la etapa de Teresa May y el de relaciones futuras, ya con Boris Johnson como presidente. En ambos casos parece que los negociadores europeos (Michel Barnier) han conseguido en su mayoría los objetivos previstos, aunque B. Johnson proclame lo contrario.

De todas formas, al final del proceso no basta con tener éxito, sino que, además, otros tienen que fracasar para poder resaltar los propios logros (2). Parece que algo de «este tipo de comportamiento se está produciendo en el Reino Unido. Es un error y nos equivocaremos si persistimos en la rivalidad pura, si persistimos en entender que para ambos lados la medida de su triunfo es el fracaso comparativo del otro». No han sido pocas las ocasiones en las que Boris Johnson ha tratado de resaltar ese perfil. Al fin y al cabo el proyecto del *Brexit* es deudor de esa lógica según la cual fuera se estaba mejor. Por parte de la UE siempre se estuvo en disposición de facilitar el acuerdo a pesar del peligro de que la lógica populista prendiera en Europa y generara dificultades con diferentes países. El peligro de generar división en el proyecto europeo ha sido evidente y, sin embargo, si exceptuamos algunas dificultades provocadas por el grupo de Visegrado de adecuación al estado de derecho, el marco federal ha funcionado no solo en plan defensivo sino también en su aspecto propositivo y de futuro, si algunos nubarrones en torno a su celebración no se concretan, con la propuesta de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Hay ámbitos en los que, a pesar de la salida, la cooperación es imprescindible pues estamos en el mismo barco. Nos estamos refiriendo a las cuestiones del cambio climático y de la defensa y seguridad. En este último el Reino Unido ya ha mostrado su disposición a participar. Sin embargo, algunas manifestaciones de miembros significativos del Reino Unido no contribuyen a serenar y tranquilizar las relaciones. Hace poco el ministro para el *Brexit*, Michel Gove, manifestó que «ahora tenemos una relación especial con la UE». No se sabe muy bien qué es lo que quiso decir, pero, si lo que quiso decir es que ya todo está hecho,

se equivoca, se necesita cubrir el hueco de la densa red de relaciones que se han perdido con la salida.

Parece que se ha insinuado la instauración de un nuevo paradigma relacional, intentando establecer relaciones bilaterales, especialmente con Alemania y Francia, como si de esta manera se pudiera inocular el virus de la división. Creemos que, si esas tendencias de implementación política persisten, su relación especial con la UE justificaría el ácido comentario de Helmut Smith refiriéndose a las relaciones entre Reino Unido y Estados Unidos: «Es tan especial que solo la conoce una de las partes».

En conclusión: «Después del *Brexit* el Reino Unido necesita más que nunca una política europea y la UE necesita una política para el Reino Unido».

LA PANDEMIA: La aparición de la pandemia se ha constituido en una de las variables coyunturales con más capacidad de incidencia disolvente para el proyecto federal de integración europea.

En efecto, en los comienzos del 2020 aparecen noticias de la aparición de una nueva epidemia de carácter vírico-respiratorio en Wuhan (China) de parecidas características a las ya conocidas del SARS y el MERS. Concretamente el 23 de enero salta la noticia de que la ciudad se cierra confinando a más de cuarenta millones de habitantes por la aparición de una pandemia extremadamente contagiosa provocada por el virus SARS-COV-2.

La incidencia en Europa se expande con gran rapidez y el impacto es tan inesperado que las reacciones de las instituciones comunitarias parecen inexistentes. Los diversos países miembros empiezan a tomar medidas sin ponerlas en común y sin coordinarse. Las batas, mascarillas, EPIS, respiradores y demás material necesario para la lucha contra la pandemia se convirtió en objeto de deseo provocando episodios poco edificantes para la solidaridad entre los países europeos.

La primera reacción de una institución es la que se produce en el Parlamento Europeo el 17 de abril de 2020 cuando 395 parlamentarios aprueban la moción titulada: *Acción coordinada de la UE para luchar contra la COVID-19*. En esta declaración se recoge exclusivamente la necesidad de más cohesión en torno a la pandemia de la COVID-19. Mientras tanto los medios de comunicación se hacen eco del poco edificante espectáculo de solidaridad que los diferentes países están dando por hacerse con el material necesario para luchar contra el coronavirus.

Las primeras reacciones consistentes surgen en torno a la aplicación del Mecanismo Europeo de Protección Civil y la Reserva rescEU. En el seno de este organismo, la Comisión toma la decisión de crear una central de reservas por la falta de material y abastecimiento en algunos países de la UE. En base a esta decisión los países podían intervenir, con esta nueva dimensión, en un mercado tensionado por la escasez y la necesidad de los grandes países como China o Estados Unidos.

No queremos ser exhaustivos en la enumeración de las actuaciones de carácter federal de la UE en el tema de la pandemia: panel de expertos, guías y protocolos, actuaciones del Centro Europeo para la Prevención, Agencia Europea del Medicamento, etc., pero sí parece pertinente hacer referencia a la actuación que más impacto ha tenido: es el acuerdo de actuación continua entre los Estados miembros y la Comisión, con un enfoque centralizado para garantizar el suministro y prestar apoyo al desarrollo de la vacuna, utilizando 2700 millones de euros procedentes del Instrumento de Asistencia Urgente.

La Comisión llega a compromisos anticipados de mercado con cada productor de vacunas en nombre de los Estados miembros. A cambio de comprar un número determinado de dosis en un tiempo también determinado, la Comisión financia una parte de los costes iniciales de la producción de la vacuna. Esta financiación se considera un pago a cuenta de las vacunas que los Estados compran efectivamente.

Esta estrategia ha llevado a formar acuerdos con las farmacéuticas que tenían alguna vacuna esperanzadora. El primer contrato se firma el 11 de noviembre de 2020 con BioNTech-Pfizer. La Comisión aprobó el contrato con esta empresa para la compra de doscientos millones de dosis además de la opción de adquirir cien millones adicionales. El 8 de enero de 2021 se propone a los Estados adquirir doscientos millones de dosis adicionales. Los Estados miembros pueden decidir comprar cien millones adicionales que pueden ser destinadas a países de rentas bajas o redirigirlos a otros países europeos.

El mismo esquema de actuación se sigue con las demás farmacéuticas: Moderna, AstraZeneca, Sanofi-GSK, Johnson&Johnson, Cure Vac, etc.

La importancia de esta estrategia reside en que aquellas disputas y disfunciones observadas en los comienzos han desaparecido. Los países miembros están vacunando a buen ritmo y solo han aparecido algunas desregulaciones asociadas a la capacidad de fabricación. Otras consecuencias de esta actuación son: la rapidez de desarrollo de las vacunas, períodos de desarrollo de 10-12 años se han reducido a 12-18 meses, se ha garantizado el acceso oportuno de los Estados miembros y se han liderando los esfuerzos de solidaridad mundial y, por último, se ha garantizado el acceso equitativo y tangible de la población europea.

EL REACCINARISMO: LOS POPULISMOS: El reaccionarismo alude a un término polisémico con varios plexos conceptuales, de tal manera que podemos usarlo para referirnos a los «movimientos contrarrevolucionarios», a los «contraillustrados» o a la «Restauración». En su evolución han adquirido notas del nativismo y del autoritarismo.

Para darle una cierta unidad a nuestro análisis vamos a seguir la obra de Albert O. Hirschman *La retórica de la intransigencia*, reeditada recientemente con el título de *La retórica reaccionaria* (3).

El análisis hirschmaniano arranca de las consideraciones en torno a la conferencia-libro de T. H. Marshall

Ciudadanía y clase social (4). En él se abordan dos siglos de retórica de la intransigencia o del reaccionarismo que pretende hacer retroceder la conquista en derechos civiles y sociales. Este concepto de reaccionarismo toma sentido despectivo desde los acontecimientos de Thermidor. Hirschman, para agrupar el análisis y darle coherencia, utiliza tres conceptos del reaccionarismo. Esta triada conceptual actúa conjuntamente en la mayoría de las ocasiones: son las tesis de la perversidad, de la futilidad y del riesgo.

Tesis de la perversidad: Nos muestra que una acción contra el sistema establecido producirá el efecto contrario al objetivo propuesto o deseado. Como consecuencia del esfuerzo de intentar dirigir a la sociedad en una determinada dirección, esta se moverá en dirección contraria. Es la apuesta por el conocido efecto de acción y reacción, de tal manera que el corolario es evidente: los esfuerzos por alcanzar la libertad en realidad conducen a la esclavitud y toda política que tienda en su acción a procurar un mayor bienestar social provoca un retroceso del mismo. Es el mismo argumento que utiliza Edmund Burke en su análisis contra la Revolución francesa: los intentos de libertad conducen a la tiranía (5).

Tesis de la futilidad: Esta tesis intenta explicar que toda tentativa de cambio político o social es inútil, superficial e ilusoria. Las estructuras profundas de la sociedad permanecen inamovibles y en esto entran cualquiera de los cambios que se hayan considerado importantes en la acuñación conceptual del progreso: el sufragio universal o la conquista del estado de bienestar son vanos e inútiles por ignorar una hipotética ley natural que impide que las acciones humanas tengan éxito «porque pretenden modificar la inmodificable, porque ignoran la estructura básica de la sociedad».

Tesis del riesgo: Según la tesis del riesgo, toda acción que propone un cambio implica costes y consecuencias inaceptables. Todo proyecto de pasos hacia adelante causa daños a los logros anteriores. Estos planteamientos encontraron un gran defensor en Friedrich Von Hayek, de tal manera que se convierte en el principal referente del mayor eufemismo económico con su libro *Camino de servidumbre* (6). En torno al concepto de liberalismo económico, después de atacar la planificación central, se centra en la crítica del estado de bienestar que pone en peligro las libertades individuales y la gobernabilidad democrática. La intervención gubernamental en el mercado destruye la libertad. La libertad se ve críticamente amenazada cuando se da al gobierno el poder exclusivo de garantizar determinados servicios, un poder que, para alcanzar su propósito, debe usarse para la coerción discrecional de los individuos.

Nos hemos detenido en el análisis unificado que Hirschman da del reaccionarismo porque es una magnífica síntesis muy explicativa de los procesos que en la última década han devenido en eso que denominamos populismos, los cuales, en algunos casos, se han concretado consiguiendo el poder en unos países o cuotas del mismo en otros: Trumpismo en Estados Unidos, FIDEZC en Hungría, PIS en Polonia, Lepenismo en Francia, Alternativa para Alemania (AFD), Chavismo en Venezuela, Siriza en Grecia, UKIP en Inglaterra...

Hay diferencias entre ellos y las cuotas de poder son muy diferentes, pero a todos podemos colocarlos bajo el paraguas de lo que denominamos reaccionarismo, tanto de izquierdas como de derechas.

En este artículo no podemos ocuparnos de todos los movimientos políticos que pudieran ser calificados como populistas, por lo que propondremos una serie de características que, aunque no todas puedan ser aplicables al conjunto, sí participan de algunas de ellas:

Toman la parte por el todo: Siempre se atribuyen la representación única del pueblo. Ellos son el pueblo y da lo mismo que sean la mayoría o la minoría de la representación política. Siempre se atribuyen la representación del todo, excluyendo a las demás manifestaciones políticas.

Caudillismo (7): Generalmente cuentan con alguien que se autoproponen como líder único al que se le atribuyen todas las virtudes y se configura como el gran intérprete de la voluntad popular. Trasciende lo institucional por estar fuera y por encima.

Nativismo: Todo aquello que merece la pena comienza con ellos. El pasado no es más que una sucesión de fracasos. La historia de la patria, por lo menos la que merece la pena, se inició cuando el movimiento populista de reforma llega al poder.

Racismo: El otro, el diferente, queda excluido de la comunidad de referencia porque es contaminante, encarna todas las maldades y hay que procurar que no sea sujeto de derechos.

Supremacismo: Relacionado con el anterior, reivindica derechos exclusivos de aplicación a un determinado grupo que generalmente se concreta y define por cuestiones étnicas.

Cientelismo: La forma en la que se establecen las relaciones de poder es a través de un proceso clientelar. Los partidarios son meros pesebreros que se lo deben todo al gobernante.

Centralización del poder: El caudillo controla todo el poder o trata de hacerlo. El progresivo debilitamiento de la división de poderes o la paulatina desaparición de los denominados *checks and balances* suelen ser una señal del proceso populista del ejercicio del poder.

Las fake news: Su forma de comunicarse está llena de eufemismos, de un lenguaje en el que abundan los dobles sentidos y variadas formas de camuflar la verdad y los hechos.

Deslegitimación institucional: Sucede cuando las instituciones no siguen los *dictaks*, tribunales, parlamentos, instituciones judiciales. Ese no seguimiento se convierte en acción no legítima.

Encanallamiento de la política: Se utiliza el lenguaje del odio que prelude la agresión. El otro es siempre el contrario, el enemigo, un gusano, un vende-patrias, un ilegítimo y toda una retahíla de epítetos negativos que tienen como objetivo la deshumanización del otro, al que hay que aplastar para eliminarlo.

Esta prolija enumeración de características no puede atribuirse en su totalidad a cada una de las manifestaciones políticas del populismo. Basta con que participen de algunas de ellas y se podrán identificar, como hicimos anteriormente, a varias formaciones políticas europeas como populistas.

Más arriba ya hemos tratado con cierta amplitud el *Brexit*. También hemos aludido a otras formaciones políticas susceptibles de populistas, pero, sobre todo, y por la importancia que ha tenido y aún tiene para convertirse en un peligro para el proyecto europeo, reflexionaremos con algo más de detenimiento sobre lo que ha representado y puede representar el trumpismo.

TRUMPISMO: Si dejamos aparte el *Brexit*, no cabe duda que los cuatro años de Trump en el poder de la nación más poderosa del mundo han representado el peligro más importante de división y dilución para el proyecto europeo federal. El trumpismo reúne en su conformación discursiva casi todas aquellas características que hemos atribuido a los populismos. Empezando por la propuesta racista antiinmigración de construir un muro en la frontera con México y terminando por la que ha supuesto la unanimidad en su condena por la comunidad internacional por su locura y el daño que ha supuesto para la democracia en Estados Unidos: el asalto al Capitolio.

La actuación de Trump en este episodio ha sido «un paréntesis, una pesadilla, un episodio vergonzoso en la historia del país. Con un final ridículo y sonrojante, próximo a un golpe de estado» (8). Estas dos actuaciones son desde el punto de vista simbólico y de trascendencia política las más importantes del trumpismo, pero en el medio han existido múltiples actuaciones que, en su mayoría, han estado dirigidas a menoscabar el proyecto europeo: el abandono del Acuerdo de París, las proclamas de preferencia relacional con el Reino Unido en el contexto del *Brexit*, los aranceles aduaneros y la denuncia a la OMC por las ayudas a Airbus, la descalificación de la OTAN por falta de inversiones militares, el abandono del acuerdo nuclear con Irán, los coqueteos del presidente con Corea del Norte... Todos ellos son muestras de antieuropeísmo. Todos van contra la propuesta europea de multilateralidad en el concierto internacional de las naciones y contra los principios fundadores de la misma. El lema MAGA (*Make America Great Again*) no es más que una proclama antieuropea.

Son muchas las variables que han intervenido en la cristalización de un movimiento político como el trumpismo. Muchas de ellas servirían, también, para explicar los otros movimientos populistas a los que hemos aludido. La desigualdad ocasionada por la globalización y agravada por la crisis de 2008, el coqueteo de algunos partidos políticos con las ideas básicas del populismo, acordémonos del *Tea Party* y el partido republicano, el distanciamiento de las élites políticas y el subsiguiente abandono de las capas sociales humildes por la selva del neoliberalismo... Todas estas variables son explicativas del fenómeno, pero nosotros queremos detenernos, por su importancia, en la mentira, *fake new*, y los medios de comunicación.

Como dice Lamo de Espinosa, «el gran instrumento de la demagogia es la mentira» (9) y sobre todo la mentira instrumental, la mentira como racionalidad orientada a fines, que diría Habermas (10).

Es paradójico que muchos de los hechos alternativos, eufemismo de mentira usado en muchos ambientes populistas, son asumidos por numerosos ciudadanos que se convierten en fervientes seguidores. Se comprende mal este fenómeno, pero no cabe duda que una parte de la explicación está en que estas mentiras tienen su origen en la esfera de lo emotivo y, por lo tanto, no son mediadas por la esfera de lo racional. Cuando se formulan con características de racionalidad se espera que aquel que las sustenta, al ser un individuo con alto nivel representativo en la comunidad, tenga coherencia intelectual. Esto sería, quizá, la garantía de que los relatos no se configuran como mentira y no tienen intención de engañar. Como diría Habermas, un hablante que quiere alcanzar un consenso comunicativo no puede dejar de pretender las cuatro condiciones del habla: inteligibilidad, verdad, rectitud y veracidad (11). Según la cuarta de ellas, las expresiones de pensamiento deben formularse de tal manera que se correspondan con lo que el emisor cree y piensa; si miente la comunicación se rompe.

Las redes sociales han protagonizado recientemente un hecho informativo relevante. Tiene que ver con el uso que de estas redes sociales suele hacer el populismo y especialmente Trump. En situaciones comunicativas anteriores se habían producido acciones prefascistas, pero es en el asalto al Capitolio donde se han producido situaciones más claras de prefascismo comunicativo. Fue tal la alarma que produjeron Trump y los entornos de Trump que los administradores de las redes sociales suprimieron sus cuentas de comunicación y Amazon negó el alojamiento de la red Parler, que se dedicaba a replicar lo producido por las cuentas de las redes.

La posverdad es prefascismo; y Trump ha sido el presidente de la posverdad. Cuando renunciamos a la verdad, cedemos el poder a quienes tienen la riqueza y el carisma necesarios para crear en su lugar un espectáculo. Sin un consenso sobre ciertas verdades básicas, los ciudadanos no pueden formar una sociedad civil que les permita defenderse. Las redes sociales no sirven como sustitutos de una información objetiva: sobrealimentan los hábitos mentales que nos empujan a buscar estímulo y confort emocional (12).

¿Qué hacer? Ha sido muy aplaudida la decisión de suprimir las redes y la desplataformización de la red Parler. Sin embargo, hay que preguntarse ¿qué es lo que estas empresas han hecho antes? ¿No deberían haber intervenido mucho antes en miles de circunstancias comunicativas en las que las mentiras eran evidentes? ¿No ha sido demasiado tarde para que pase desapercibido el verdadero problema de las plataformas de comunicación? ¿Cuál es la solución?

Desde el punto de vista de la legalidad y el interés público, las empresas han actuado como es debido al bloquear a Trump y Parler. Seguramente se debería haber hecho antes. Sin embargo, al haberlo hecho han demostrado que desempeñan un papel fundamental al servicio del interés público. Han decidido qué es lo que puede suceder y qué no en la «infoesfera». Esta vez hemos tenido

suerte y las empresas en cuestión han tomado la decisión acertada, pero cruzar los dedos como estrategia política o no tomar ninguna cuando es necesario no es la solución. Hay que tomarse en serio la dimensión común de la «infoesfera» y regular su uso público con procedimientos públicos, transparentes y democráticos.

La UE parece que ha tomado conciencia y ha puesto encima de la mesa la Ley de Servicios Digitales para construir un marco normativo en el que se pretende que las decisiones que se toman en situaciones como las descritas anteriormente no solo sean necesarias, sino también legítimas, porque no sean arbitrarias sino dictadas por el marco normativo adecuado.

Esperemos que la pavorosa experiencia de la explosión de la crisis financiera de 2008 como consecuencia de su desregulación nos haya servido de ejemplo y nos apliquemos en el intento regulador.

2. FEDERALISMO SILENCIOSO

Recientemente, en uno de los foros de la rica y variada convocatoria telemática que el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo viene organizando, el vicepresidente de la Comisión, comisario de estilo de vida europeo Margeritis Schinás, afirmaba que «el Fondo de Recuperación y Resiliencia *Next Generation* es la mayor muestra de federalismo que la UE ha hecho nunca».

En efecto, la UE ha aprobado un fondo de 750 000 millones de euros para ayudar a los países de la UE a recuperarse de los efectos ocasionados por la pandemia. De estos 750 000 millones 433 000 son de transferencias, 250 000 de préstamos y 667 000 de previsión para garantías.

De este hecho hay dos circunstancias que me gustaría destacar porque son las más indicativas de una mayor integración, de mayor nivel de soberanía compartida, de mayor nivel de lealtad, en definitiva, de mayor nivel de federalismo. La financiación de los 750 000 millones mediante la emisión de bonos mutualizados, se pagarán entre 2028 y 2050, de tal forma que ponderen más los países que más tienen, aunque reciban proporcionalmente menos.

Lo que nos sorprende en el acuerdo son las diferencias de las soluciones adoptadas en relación a las tomadas en la crisis de 2008. Entonces hablábamos fundamentalmente de austeridad y equilibrio fiscal provocando que se abandonaran las políticas keynesianas expansivas y caminando hacia lo que se llamó el «austericidio». Probablemente la clave ha estado en el cambio que se ha producido en Alemania, que no solo ha acordado la emisión de bonos mutualizados, sino que celebra la política del BCE de expansión cuantitativa y la ruptura de los techos de los presupuestos de los Estados miembros.

Esta implementación de políticas económicas ha dado lugar a que se empiece a hablar de momento hamiltoniano. En 1790 Alexander Hamilton, secretario

del Tesoro de Estados Unidos, aboga por una verdadera unidad dentro del federalismo de una nueva nación. Frente a Hamilton se argumentaba que eso supondría una mayor centralización, mal que era el que se venía denunciando por la rebelión. Uno de los principales puntos de fricción era el de la mutualización de la deuda. Hamilton defendía que el gobierno federal de Estados Unidos asumiese las deudas en que incurrieran los estados para financiar la rebelión contra los británicos. El estado de Virginia, como la actual Alemania, era el más poderoso de la Unión y se negaba a pagar las deudas contraídas por las otras colonias. En un encuentro el 20 de junio de 1790 entre el entonces secretario de Estado y posterior presidente Thomas Jefferson y James Madison, también virginiano, y Hamilton, se sustancian las bases de la organización económica de Estados Unidos. Hamilton logró convencer a ambos de que era necesario aplicar un sistema de financiación de la deuda y esto conduciría a una unión fuerte.

Es muy tentador pensar en un paralelismo con lo que está sucediendo en la actualidad en la UE. Las tres instancias de mayor poder de la UE se han puesto de acuerdo. Nos referimos a Merkel, Macron y Von der Leyen. Han conseguido algo que parecía una quimera tan solo un año antes. Lo más sorprendente es el cambio de postura de Alemania, paladín de la austeridad en la anterior crisis, y principal muñidor del acuerdo en la actual situación y partidaria de la expansión cuantitativa del BCE.

El estado de la cuestión no implica que todos los problemas estén solucionados. En el horizonte aparecen algunos inconvenientes. El principal problema saltó como consecuencia de un cierto déficit del aparato instrumental de la UE para corregir las desviaciones del estado de derecho. La deriva autoritaria de los países de Visegrado, Hungría y Polonia principalmente, venían corrigiéndose con la aplicación del artículo 7 del TUE (12) que permitiría el uso de eso que la prensa ha dado en llamar el «botón nuclear» que, en últimas instancia, es la supresión del derecho a voto. El problema para aplicarlo es que exige unanimidad de todos los no afectados.

El Parlamento en sesión de 9 de diciembre, en el reglamento del plan de recuperación, impone la sanción económica que suspende los desembolsos de las ayudas presupuestadas de quienes violen el estado de derecho. En el informe anual 2019-2020, las recomendaciones específicas desaprueban a Hungría y Polonia por vulnerar la independencia judicial, jubilación masiva de jueces, los derechos de las minorías, gitanos, LGTBI... Ante la situación creada Hungría, Polonia y en menor medida Eslovenia amenazan con su voto negativo al presupuesto plurianual y en consecuencia a los 750 000 millones del Fondo de Recuperación y Resiliencia. Después de arduas y largas negociaciones, Viktor Orban y Mateusz Morawiecki, presidentes de Hungría y Polonia, llegan a un acuerdo con la Comisión.

Para que esto haya sido posible, ha sido necesario que la diplomacia alemana haya hecho generosos es-

fuerzos y la cesión por parte del Consejo a una declaración política interpretativa. La situación contenta a ambas partes: al Parlamento y la Comisión porque no se toca el reglamento acordado y a Orban y a Morawiecki porque obtienen la concesión de que el instrumento no se usará antes de que el Tribunal de Justicia de la UE se pronuncie sobre la legitimidad del mismo, si algún país decide denunciarlo ante la corte europea, consiguiendo con ello que se retrase la utilización uno o dos años. También se acuerda que dispondrían de un «freno de emergencia» que consistiría en que, ante la posible congelación de fondos, puedan pedir un debate en el Consejo Europeo.

Estas dos situaciones descritas son dos claros ejemplos de utilización del método federal para abordar los problemas que surjan en la UE. Sin embargo, la práctica federal supone unos enormes esfuerzos de negociación al no existir un federalismo explícito al que se pueda recurrir para solucionar los desacuerdos entre los países miembros. Estos esfuerzos producen fatiga en las instituciones y una cierta sensación de hartazgo en la ciudadanía europea. De ahí que sea necesario abordar ajustes normativos y la celebración de la Conferencia sobre el Futuro de Europa es más necesaria que nunca.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) ZUBIRI, Xabier (1998). *Inteligencia sentiente*, Alianza Editorial.
- (2) GARTON ASH, Timothy. *El Reino Unido, una gran Suiza con misiles*. El País, 16-12-2020.
- (3) HIRXCHMAN, Alberto O. (2020). *La retórica reaccionaria*, Clave Intelectual.
- (4) MARSHALL, T.H. (1991). *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial.
- (5) BUKE, Edmund (2016). *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, Alianza Editorial.
- (6) HAYEK, von F.A. (2017). *Camino de servidumbre*, Unión Editorial.
- (7) WERNER MULLER, Jan (2017). ¿Qué es populismo?, Grano de sal.
- (8) FLORIDI, Luciano. Las redes sociales no se pueden regular solas. El País, 26-1-2021.
- (9) LAMO DE ESPINOSA, Emilio. *Democracia y demagogia. De mano de la mentira*. El País 20-1-2021.
- (10) HABERMAS, Jurgen (1986). *Ciencia y técnica como ideología*, Tecnos.
- (11) HABERMAS, Jurgen (2010). *Teoría de la acción comunicativa*, Trotta.
- (12) SNYDER, Timothy (2017). *Sobre la tiranía*, Galaxia Gutenberg.
- (13) MANGAS, Araceli (2020) en F. ALDECOA (dir), *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Marcial Pons.

El futuro de la UE: la nacionalidad como recurso y el derecho de voto

ROCCO CAIRA FINAZZI

Cónsul Honorario de Irlanda en Bilbao

Sumario

1. Introducción.
2. El derecho de voto de los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea residentes en otro.
3. La incongruencia oculta.
4. Sentimientos y vínculos permanentes e inamovibles con el Estado de origen.
5. Soluciones al margen de una actuación por parte de la Unión Europea.
 - 5.1. Relaciones concretas bilaterales: el caso de Irlanda y el Reino Unido.
 - 5.2. Adquisición de derechos de voto por cambio de nacionalidad y la doble nacionalidad.
 - 5.3. El caso concreto del pasaporte irlandés.
6. Conclusiones y propuesta.

1. INTRODUCCIÓN

Tengo que admitir que me resultó bastante fácil elegir este tema, ya que me permite enfocar una situación, o quizás mejor dicho una problemática, que me afecta muy directamente. La problemática se debe al hecho de que, a pesar de llevar casi treinta años viviendo y trabajando en Euskadi, con mujer y dos hijos vascos, y de considerarme indudablemente parte de la sociedad vasca, hay algo que periódicamente me recuerda que por ser ciudadano irlandés mi situación no es la misma que la de los ciudadanos españoles que me rodean.

Siendo irlandés, disfruto de todos los derechos que tenemos los ciudadanos de la Unión Europea que, siendo ciudadanos de un Estado miembro, vivimos en otro. Son derechos muy amplios que cubren perfectamente mis necesidades profesionales, sociales y personales, pero en mi humilde opinión se quedan cortos en el ámbito político. Hablo del derecho de voto. Es verdad que puedo votar en las elecciones locales y al Parlamento Europeo, pero echo de menos no poder votar en las elecciones a la Diputación de Bizkaia, al Parlamento Vasco, al Congreso y al Senado.

Propongo revisar las normas relativas al derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en mi situación, las opciones para cada afectado para remediar las incongruencias y, finalmente, terminar con una propuesta de actuación por parte de la Unión Europea.

2. EL DERECHO DE VOTO DE LOS CIUDADANOS DE UN ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA RESIDENTES EN OTRO

La referencia fundamental a este derecho la encontramos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en concreto en su artículo 22:

1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado...

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 223 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el

Cómo citar / How to cite: Caira Finazzi, R. (2021-2022). «El futuro de la UE: la nacionalidad como recurso y el derecho de voto», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 84-88



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Estado miembro en el que reside, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado...

Así que vemos que el derecho de voto se recoge para elecciones municipales y elecciones al Parlamento Europeo. Son derechos que existen desde la creación del concepto de ciudadanía de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht de 1992.

Estos derechos se recogen también en los artículos 39 y 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) y en concreto en su Capítulo V que versa sobre ciudadanía.

Estas disposiciones son relativamente escuetas y claras, y para poder aclarar las condiciones adicionales aplicable resulta necesario acudir a la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

En esta Directiva, se recogen en concreto condiciones relativas a las siguientes cuestiones:

Período mínimo de residencia: Si el Estado miembro de acogida impone un período mínimo de residencia a sus propios nacionales para poder ejercer el derecho de sufragio activo o pasivo, podrá imponer el mismo período mínimo a los nacionales de otros Estados miembros (artículo 4, apartado 1). Lo mismo ocurre en cuanto a otras condiciones de residencia.

Funciones excluidas: Los Estados miembros podrán disponer que únicamente sus propios nacionales sean elegibles para las funciones de alcalde, de teniente de alcalde o de miembro del órgano directivo colegiado en el gobierno de un ente local básico (y el ejercicio con carácter temporal y de suplencia de esas funciones) cuando hayan sido elegidos para ejercer dichas funciones durante el mandato (artículo 5, apartado 3).

En cuanto a su aplicación en España, en las elecciones al Parlamento Europeo «podrán votar los nacionales de otro país de la Unión Europea que residan en España, estén empadronados en un municipio español y hayan manifestado la voluntad de votar en España en estas elecciones», mientras que «en las elecciones locales podrán votar ciudadanos de la Unión Europea residentes en España. Para figurar en las listas electorales, requisito imprescindible para poder votar, deben estar inscritos en el censo electoral y para ello se requiere estar inscrito en el padrón municipal, ser mayor de edad el día de la votación y haber declarado la intención de votar en las elecciones municipales» (información del Ministerio del Interior¹).

Consecuentemente, en España no se exige un período mínimo de residencia a los ciudadanos de otros Estados miembros para poder votar en estas elecciones,

sino el empadronamiento para poder figurar en el censo electoral, y haber manifestado la voluntad de votar.

3. LA INCONGRUENCIA OCULTA

Desde la perspectiva española, esta situación puede parecer más que justa y equitativa. Al fin y al cabo, si un ciudadano español se traslada a vivir y trabajar en Irlanda, podrá votar allí en las elecciones locales y al Parlamento Europeo, y podrá seguir votando en las demás elecciones en su país de origen. En el caso concreto de un bilbaíno que reside en Dublín, podrá seguir votando aquí en las elecciones al Parlamento Vasco y a las Cortes Generales (Congreso y Senado). Es decir, en su conjunto, sus derechos de voto no parecen mermados por el hecho de haberse trasladado a vivir a Dublín (salvo que no podrá seguir votando en las elecciones a las Juntas Generales de Bizkaia). Desgraciadamente, y esto es algo que veo bastante a menudo realizando mis funciones de cónsul, cada país tiende a pensar que todo funciona en los demás países de la misma manera que en el suyo. Y esto es algo que no se debería suponer porque no es el caso. No quiero ni mucho menos insinuar que algunos países hagan las cosas mejor que otros, sino sencillamente que existen diferencias que a veces crean lagunas que habría que tener en cuenta. En concreto, puede haber diferencias muy marcadas entre los países continentales con un sistema jurídico basado en un derecho civil codificado, y los países que aquí se suelen denominar anglosajones por basarse en la *common law* y carecer de un sistema codificado.

¿Cuál es la relevancia de todo esto? En mi caso, el de un irlandés que vino a Bilbao (como el caso del bilbaíno que vimos antes y que se fue a Dublín), que, por residir habitualmente aquí, pierdo el derecho de voto en Irlanda y no puedo votar en ninguna elección o referéndum allí. Es decir, solo puedo votar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo aquí, y ninguna otra. Comprenderán si siento que estoy siendo sujeto a una discriminación considerable, aunque no sea una discriminación intencionada sino una que resulte de una falta de coordinación entre las prácticas y costumbres de los dos países involucrados.

Si la solución de mi problema pasara sencillamente por la eliminación de las circunstancias que causan la discriminación que yo percibo, tendríamos dos posibles soluciones:

1. Obligar a países como Irlanda a respetar el derecho de voto de sus ciudadanos cuando se trasladan a vivir en el extranjero (para comparar mis derechos de voto con los del bilbaíno en Dublín)
2. Obligar a países como España a no permitir a sus ciudadanos a votar en elecciones en su país si se trasladan a vivir en el extranjero (para reducir los derechos de voto del bilbaíno en Dublín a los mismos que tengo yo).

Pero eso sería una simplificación ingenua. Se trata de unos conceptos que desde el punto de vista de cada cual son perfectamente justificables desde una perspectiva no solo política sino también cultural. Entiendo que la solución puede ser otra, que propondré en mis conclusiones.

¹ <https://infoelectoral.interior.gob.es/opencms/es/proceso-electoral/el-derecho-de-sufragio/>

De todas formas, si yo, como ciudadano de un Estado miembro residente en otro, pudiera elegir dónde y en qué elecciones me gustaría poder votar, ¿cuál sería mi elección?

Ahora presentaré mi perspectiva personal y subjetiva, que no necesariamente compartirían otros en mi situación. Así que hablo de mí mismo, residente en Bilbao desde hace casi treinta años, asentado aquí, con mi familia, amigos y negocio aquí, y por mucho que quiera a mi país, con la intención ahora mismo de quedarme permanentemente aquí. Pues francamente, me gustaría poder votar aquí en todas las elecciones. Represento a mi país como cónsul, sigo leyendo los titulares del *Irish Times* de lunes a sábado, estoy al tanto de la política irlandesa, mucha de mi familia sigue viviendo allí, pero quien gobierna o no gobierna en Irlanda afecta a mi día a día relativamente poco. Por otra parte, quien gobierne aquí en cualquier instancia, me afecta totalmente. Intentando ser objetivo, admito que hablo de sentimientos generados durante muchos años viviendo aquí. Ni me acuerdo en qué momento empecé a pensar así, pero si no me acuerdo, será porque fue hace mucho tiempo.

4. SENTIMIENTOS Y VÍNCULOS PERMANENTES E INAMOVIBLES CON EL ESTADO DE ORIGEN

Hasta ahora, me he centrado en el derecho de voto en elecciones, pero existe otro derecho de voto igual o incluso más importante, que es el derecho de voto en referéndums. La Constitución de Irlanda es de 1937 y solo puede ser modificada por referéndum. Desde su entrada en vigor, se ha modificado mediante treinta y siete referéndums. Obviamente, las enmiendas han estado relacionadas con cuestiones fundamentales, como la adhesión a las Comunidades Europeas y posteriores tratados como el Tratado de Lisboa, el divorcio, el aborto, la abolición de la pena de muerte y el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Expresaré una vez más mi sentimiento personal en cuanto a las modificaciones de la Constitución de mi país, y en este caso, a pesar de no vivir en Irlanda, me gustaría poder participar en estas decisiones tan trascendentales que moldean su desarrollo, su futuro y la imagen que el país transmite al resto del mundo.

Y de mi sentimiento personal saltaré a un hecho objetivo que ha tenido consecuencias para toda la Unión Europea que notaremos durante décadas. En el referéndum en el Reino Unido sobre el *Brexit* no pudieron votar aquellas personas que residían en el extranjero y que no habían sido inscritos para votar en el Reino Unido durante los últimos quince años (un requisito de la legislación británica). Supuestamente, 700 000 ciudadanos británicos residentes en el extranjero, muchos de ellos muy afectados por los efectos del *Brexit* por tratarse de residentes permanentes de otros Estados miembros de la Unión no pudieron votar².

² <https://www.independent.co.uk/voices/brexit-second-referendum-final-say-denied-vote-british-citizen-a8482411.html>

5. SOLUCIONES AL MARGEN DE UNA ACTUACIÓN POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA

5.1. Relaciones concretas bilaterales: el caso de Irlanda y el Reino Unido

Tras la creación de la República de Irlanda, el Reino Unido se enfrentó a un problema. En su territorio, había un número importante de personas que habían sido ciudadanos británicos, y que ahora eran o podrían considerarse ciudadanos de otro Estado independiente, Irlanda. En un gesto de pragmatismo, una ley británica, la *Ireland Act 1949*, declaró que la República de Irlanda «no es un país extranjero a los efectos de cualquier ley en vigor en cualquier parte del Reino Unido» y que cualquier referencia en cualquier ley a extranjeros o países extranjeros se interpretaría correspondientemente (sección 2, apartado 2). A partir de ese momento, y todavía en la actualidad, a los irlandeses no se nos considera extranjeros en el Reino Unido. Una consecuencia importante es que los ciudadanos irlandeses residentes en el Reino Unido, a pesar de no ser británicos, han disfrutado de los mismos derechos de voto que los británicos.

Por otra parte, con algo de retraso, la Constitución irlandesa se modificó en 1984 para poder conceder a ciudadanos británicos residentes en Irlanda el derecho de voto en elecciones, salvo las presidenciales y referéndums.

Estas disposiciones no se ven afectadas por el *Brexit*.

5.2. Adquisición de derechos de voto por cambio de nacionalidad y la doble nacionalidad

Obviamente, si una persona adquiere la nacionalidad del país donde vive, adquiere los derechos de los ciudadanos de ese país, incluyendo el derecho de voto. Esta opción, cuando se manifiesta, suele exigir un período mínimo de residencia, como por ejemplo diez años en el caso de España, salvo unas excepciones en las cuales un período más corto es aceptable. No es objeto de este artículo tratar esas excepciones, así que me limitaré a decir que generalmente están relacionadas con circunstancias de una vinculación más estrecha, personal o histórica, con el país de acogida.

Pero el problema con esta opción no es necesariamente la cuestión del plazo de espera, sino otras consecuencias de la adquisición de la nueva nacionalidad, que puede incluir la renuncia expresa a la nacionalidad de origen. Es el caso de España, ya que el Código Civil recoge en su artículo 23 como condición para la validez de la adquisición de la nacionalidad española por residencia, que «la misma persona declare que renuncia a su anterior nacionalidad». Esto no se aplica en el caso de ciudadanos de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal y los sefardíes originarios de España (países o colectivos con los cuales España tiene vínculos históricos).

La cuestión de nacionalidad genera unos sentimientos muy personales. Incluso cuando la renuncia a la nacionalidad de origen aquí no cursará efectos en el país de origen, manifestar esa renuncia podría ser un impedimento personal a la adquisición de la nacionalidad nueva. Por otra parte, no exigir la renuncia a la nacionalidad de origen en nuestro entorno parecería más razonable si tenemos en cuenta que la Unión Europea se basa en una soberanía compartida entre los Estados miembros, que reconoce la ciudadanía de la Unión a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro y que además la «ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla expresamente»³. De esta manera, uno es ciudadano de la Unión sin renunciar a su nacionalidad de origen.

Cuando no se exige la renuncia, se facilita de esta forma la adquisición de la nueva nacionalidad, lo cual puede resultar interesante para los ciudadanos de terceros países a efectos de poder acceder a un pasaporte de la Unión Europea. En el caso de España, esto se ha manifestado públicamente con la adquisición de la nacionalidad española por parte de deportistas profesionales extranjeros, normalmente de países iberoamericanos, facilitándoles así la condición de jugador comunitario libre de las restricciones en el número de jugadores extranjeros impuestos por las federaciones, gracias a la sentencia en el caso Bosman⁴.

En el ámbito del rugby, tenemos un buen ejemplo de pragmatismo, ya que para jugar con una selección nacional no es necesario ser un ciudadano del país en cuestión, sino que es suficiente tener un padre/madre o abuelo/abuela que haya nacido en ese país, o haber vivido allí treinta y seis meses consecutivos antes de jugar. Estas reglas facilitan a un jugador jugar con la selección de un país con el que tiene lazos familiares (probablemente suficientes para adquirir la nacionalidad) o donde habitualmente reside y juega, sin la necesidad de cambiar su nacionalidad.

5.3. El caso concreto del pasaporte irlandés

Ya hemos visto los privilegios que tenemos los ciudadanos irlandeses en el Reino Unido. Y por estar en la Unión Europea, gozamos también de los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea. Por otra parte, es compatible tener nacionalidad irlandesa y a la vez británica. Por ejemplo, en el Acuerdo de Viernes Santo que puso fin a décadas de violencia en Irlanda del Norte, los gobiernos irlandés y británico reconocen que los norirlandeses puedan considerarse irlandeses, británicos o ambas cosas, y de poseer dos pasaportes. Por otra parte, Irlanda considera como ciudadano irlandés a cualquier persona con un abuelo o abuela nacido o nacida en Ir-

landa. El resultado de esta situación es un incremento exponencial en la solicitud de pasaportes irlandeses desde el referéndum del *Brexit*. En los tres meses de enero a marzo del 2019, hubo un incremento del 30 % sobre el mismo período del año anterior. En el conjunto del año, el incremento fue de un 7 % sobre el año anterior, en concreto más de 900 000 pasaportes fueron emitidos en 2019⁵. Pero el 2018 ya había sido un año récord, con 822 000 pasaportes emitidos. Y en 2017 hubo ya un incremento del 20 % en solicitudes desde Irlanda del Norte y del 28 % desde Gran Bretaña⁶. Para darse cuenta de la relevancia de estas cifras hay que tener en cuenta que los pasaportes normales tienen una vigencia de diez años y que la población de la República de Irlanda en 2019 fue de 4.9 millones.

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Desde que se ratificara y entrara en vigor el Tratado de Maastricht hace casi treinta años, los derechos de voto de los ciudadanos europeos reconocidos por la Unión Europea se han mantenido invariables. Mientras tanto, la integración europea se ha reforzado. Casi llegamos a ratificar una Constitución para Europa. Ante el intento fallido, seguimos con la integración con la ratificación del Tratado de Lisboa, el tratado que irónicamente facilitó la salida del Reino Unido.

Mientras que el derecho de voto en elecciones locales o al Parlamento Europeo puede resultar suficiente para personas recién llegadas de otros Estados miembros, puede quedarse bastante corto en las pretensiones de personas que han establecido vínculos estrechos y permanentes en el Estado de acogida. Mientras es cierto que el período de residencia en muchos de estos casos facilitaría la adquisición de la nacionalidad del Estado de acogida y consecuentemente el pleno derecho de voto, se propone que convendría facilitar este derecho sin obligar lo que en muchos casos supondría la renuncia a la nacionalidad de origen.

Las instituciones de la Unión Europea deberían considerar promover una ampliación del ámbito del derecho de voto de estos ciudadanos de la Unión Europea en función del período que llevan residiendo en el Estado de acogida. ¿Y cuál debería ser ese período? Existen unos precedentes que podrían servir de ejemplo.

Por una parte, tenemos el concepto de «residencia permanente» recogido en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Según el apartado 1 del artículo 16, los «ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida

³ Artículo 9 del Tratado de la Unión Europea.

⁴ Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman. Case C-415/93.

⁵ <https://www.dfa.ie/news-and-media/press-releases/press-release-archive/2019/december/2019-sets-new-record-for-irish-passports.php>

⁶ <https://www.dfa.ie/passports/statistics/>

tendrán un derecho de residencia permanente en este». El apartado 4 añade que «una vez adquirido, el derecho de residencia permanente solo se perderá por ausencia del Estado miembro de acogida durante más de dos años consecutivos». La Directiva amplía este derecho también a miembros de la familia del beneficiario, incluso cuando no son ciudadanos de un Estado miembro. Entiendo que sería razonable alegar que si una persona tiene derecho a la «residencia permanente» según esta directiva, es decir, que no puede ser expulsado del Estado de acogida incluso si deja de cumplir las condiciones inicialmente previstas para facilitar la residencia, debería tener el mismo derecho de voto que los ciudadanos de ese Estado.

Por otra parte, en caso de que se considerase que cinco años de residencia no fueran suficientes, se podría considerar un período de diez años, que es el máximo período de residencia exigido por cualquier Estado miembro de la Unión Europea para poder optar por su nacionalidad⁷. Y si es suficiente para poder optar por la nacionalidad, se podría alegar que debería ser suficiente para poder ejercer el pleno derecho de voto. Si se tratara de un derecho reconocido por la Unión Europea y recogido en normativa comunitaria, los criterios de residencia podrían ser los recogidos en la Directiva 2004/38/CE, pero con el período ampliado a diez años.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

Legislación mencionada en el texto y las referencias en las notas al pie y además:

Información de la Comisión Europea sobre derechos electorales https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_es

Flash Eurobarometer 364 sobre derechos electorales https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_364_en.pdf

⁷ *Acquisition and loss of citizenship in EU Member States, Key trends and issues, European Parliamentary Research Service, Members' Research Service PE625.116–July 2018*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI\(2018\)625116_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI(2018)625116_EN.pdf)

Por un nuevo marco de participación más eficiente de las Regiones Constitucionales en la UE

JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. UPV/EHU

Sumario

1. Introducción.
2. La reforma operada por el Tratado de Maastricht.
3. El Tratado de Lisboa, retomando la agenda regional.
4. La fatiga regional en el debate comunitario.
5. Las limitaciones del modelo de inserción regional en la UE.
6. Las «soluciones» internas.
7. Otras propuestas de inserción regional en la UE.
8. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La Conferencia sobre el Futuro de Europa nos brinda una oportunidad para valorar en perspectiva histórica el modelo de inserción de las Regiones en la UE y para reflexionar acerca de la forma en que ésta debe producirse en el futuro. En este trabajo partimos de la hipótesis de que el avance federal y el reconocimiento del hecho regional son dos procesos paralelos que van de la mano; y si la Conferencia supone «una nueva oportunidad de mantener un debate serio sobre el futuro de Europa a fin de configurar la Unión en la que queremos convivir (...) y para hacerla más democrática», debe ser capaz también de encontrar un nuevo encaje para las Regiones Constitucionales, es decir, aquellas Regiones con poder legislativo y formalmente reconocidas como tales en sus respectivos sistemas constitucionales en el Estado del que forman parte. La segunda hipótesis que nos guía es que no podrá haber soluciones homogéneas para un nivel regional tan amplio y heterogéneo como el que existe en Europa; esa solución homogeneizadora se intentó en Maastricht con un resultado que se ha revelado insatisfactorio para las Regiones Constitucionales.

2. LA REFORMA OPERADA POR EL TRATADO DE MAASTRICHT

La Región como sujeto político con capacidad de decisión y participación, sea directa o indirectamente,

en la elaboración de la política comunitaria europea, era prácticamente inexistente hasta la reforma del Tratado de Maastricht de 1992, una de las más importantes reformas comunitarias dado que supone el paso de una Comunidad de naturaleza económica a una Unión de naturaleza explícitamente política. El Tratado de Maastricht procede al reconocimiento político del hecho regional en una triple dimensión: modificación en la formulación de la composición del Consejo para posibilitar la participación de las Regiones en él; creación del Comité de las Regiones y reconocimiento del Principio de Subsidiariedad.

El efecto combinado de las soluciones que el Tratado de Maastricht proporcionó a la cuestión regional fue valorado de forma mayoritaria por la doctrina como la plasmación en la Unión Europea de la denominada «política del tercer nivel». Plasmación inicial de lo que, en una voluntariosa interpretación, habría de evolucionar primero hacia una incierta y siempre indefinida «Europa de las Regiones» y posteriormente a un «Nuevo Regionalismo» en el que las Regiones emergerían como nuevos actores en la arena política europea conformada así como un complejo sistema de Gobernanza Multinivel —en adelante GMN— en el que concurren diferentes niveles políticos; entre ellos, el «tercer nivel», que se corresponde en el Estado español con las Comunidades Autónomas.

Las Regiones serían uno más de esos múltiples actores en concurrencia e interacción en que se ha convertido la arena comunitaria. El discurso regionalista se inserta así

Cómo citar / How to cite: De Castro Ruano, J. L. (2021-2022). «Por un nuevo marco de participación más eficiente de las Regiones Constitucionales en la UE», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 89-94



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

en el pensamiento teórico de la GMN. De la «Europa DE las Regiones» en una especie de juego de suma cero con los Estados, pasamos a una más pragmática «Europa CON las Regiones» en las que éstas cooperan con el Estado para la elaboración y ejecución de la norma comunitaria. Sin embargo, estos discursos, ilusionantes para unos, meramente ilusos para muchos otros, no se han visto correspondidos por la práctica cotidiana del proceso de adopción de decisiones en Bruselas.

3. EL TRATADO DE LISBOA, RETOMANDO LA AGENDA REGIONAL

El Tratado de Lisboa, aunque de forma tímida, retomará la senda de la profundización regional en el sistema político comunitario que se inició con Maastricht, y que las reformas de Ámsterdam y Niza habían abandonado al no incluir referencias sustanciales a la cuestión regional. El TUE, en su artículo 3.3, incorpora la dimensión territorial de la UE y reconoce explícitamente la cohesión territorial como una finalidad de la UE, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística. Además, queda ahora consagrado el reconocimiento de la autonomía regional y local, si bien, con el límite explícito del respeto a la integridad territorial del Estado —artículo 4.2 del TUE-. El Comité de las Regiones se potencia al serle concedido la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE contra actos legislativos de la UE por incumplimiento del principio de Subsidiariedad en los ámbitos en los que el Tratado de Funcionamiento de la UE —TFUE— exige su consulta preceptiva que también se verán aumentados en esta reforma comunitaria. Además, podrá interponer recurso ante el mismo tribunal «con el fin de salvaguardar sus prerrogativas» según recoge el artículo 263 del TFUE. El Tratado de Lisboa incluirá además una nueva formulación de la Subsidiariedad —artículo 5.3 del TUE— que se extiende explícitamente a los distintos niveles territoriales de gobierno, incluyendo como es obvio a las Regiones, superando de esta forma la contenida visión del Principio de Subsidiariedad incluida en Maastricht que limitaba su alcance a las relaciones entre el nivel comunitario y el estatal. También, las Regiones podrán ser consultadas por la Comisión en el momento de elaboración de la norma comunitaria como partes interesadas y concernidas: artículo 11.3 del TUE y artículo 2 del protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad: «Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas (...)».

Por último señalar que el Tratado de Lisboa incorpora a los Parlamentos Regionales con competencias legislativas al control de la Subsidiariedad a través del denominado Sistema de Alerta Temprana ejercido por los parlamentos estatales; pero también por aquellos parlamentos regionales con competencias legislativas (art. 6 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad: «(...) incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar cuando

proceda, a los Parlamentos regionales con competencias legislativas».

4. LA FATIGA REGIONAL EN EL DEBATE COMUNITARIO

En Maastricht se sentaron las bases del entramado de la participación regional que sigue existiendo en nuestros días, con las modificaciones introducidas por el tratado de Lisboa que acabamos de ver. Y más de dos décadas después, las Regiones, especialmente las Regiones constitucionales, siguen buscando mecanismos que permitan institucionalizar de manera eficiente su participación por lo menos en aquellos ámbitos donde son titulares de la competencia.

No podemos obviar una cierta «fatiga regional» en el debate comunitario, consecuencia de años de recibir respuestas insatisfactorias y poco funcionales a sus principales demandas. La cuestión de la participación regional, paradójicamente, se ha ido diluyendo hasta ocupar en la actualidad un lugar ciertamente marginal en el debate comunitario europeo. Tampoco podemos obviar las consecuencias derivadas del cambio de morfología que ha operado la Unión Europea desde Maastricht hasta hoy como consecuencia de las sucesivas ampliaciones: de la «Europa de los doce» pasamos en fases sucesivas a la «Europa de los veintiocho» incorporando Estados en la mayoría de los casos de naturaleza centralizada o con fuertes poderes locales; pero sin tradición de autogobierno regional. El *Brexit* que nos devuelve a la «Europa de los veintisiete» debilita aún más la posición de las «regiones fuertes» ya que la marcha del Reino Unido supone también el abandono de la UE de importantes actores regionales como Escocia —de manera muy notable— y el País de Gales.

Esta dilución progresiva del debate regional en la agenda comunitaria queda bien reflejada cuando constatamos, por ejemplo, que las referencias a esta cuestión son prácticamente inexistentes en los principales documentos de trabajo que sirven de base a la convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Así, el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2019, cuando se refiere a los participantes en la Conferencia, señala al Consejo, al Parlamento Europeo, a la Comisión, a los Estados miembros y a sus Parlamentos; se refiere también a «amplias consultas a los ciudadanos durante el proceso» pero olvida al Comité de las Regiones —en adelante CDR— y a las Regiones mismas. El Parlamento Europeo, sin embargo, sí solicita la inclusión del CDR en el Pleno de la Conferencia, aunque de forma bastante contenida, únicamente «con cuatro miembros», y no demanda que haya representación regional en el Comité Director ni en el Consejo de Coordinación Ejecutivo. Por su parte, la Comisión sí contempla la participación de las «autoridades regionales y locales y de la sociedad civil». Las escasas referencias que encontramos son las que se refieren a una mejora de las fórmulas de cooperación con el CDR, de forma que sus posicionamientos adquieran más eficacia a lo largo de todo el proceso legislativo y su vinculación con el principio de Subsidiariedad o alguna colateral referida a las Regiones Legislativas, al recordar el papel de los parlamentos

regionales con competencias legislativas. Más preocupante todavía es el hecho de que la cuestión regional no encuentre eco tampoco en las propuestas de la Cámara de Estrasburgo que implican modificaciones de los Tratados (Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea), donde encontramos solo una tópica referencia a la contribución del CDR a aumentar la legitimidad democrática de los procesos legislativos y de formulación de políticas en los dos últimos Considerandos. Tampoco el Libro Blanco de la Comisión sobre el Futuro de Europa, que pretendía, nada menos que lanzar la reflexión sobre la Unión Europea posterior al 2025, se acordó de las Regiones. No reconoció ni tuvo en cuenta a la gobernanza multinivel como uno de los elementos singulares de la UE; este Libro Blanco tampoco previó las implicaciones territoriales en los diferentes escenarios de futuro que planteaba el documento. Posteriormente, la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017 que conmemoraba el 60 aniversario de los Tratados de Roma sí incluyó una referencia a las Regiones, aunque de forma bastante tópica y poco comprometida cuando los líderes afirmaban en ella que «Trabajaremos juntos al nivel que suponga un avance real, tanto si es en la Unión Europea como a escala nacional, regional o local, y en un espíritu de confianza y cooperación leal (...) en consonancia con el Principio de Subsidiariedad».

5. LAS LIMITACIONES DEL MODELO DE INSERCIÓN REGIONAL EN LA UE

El CDR tiene muchas limitaciones; expresa una muy tímida participación en el proceso legislativo comunitario. En nuestra opinión, su principal elemento de debilidad —aun siendo importante— no reside tanto en la falta de reconocimiento como Institución comunitaria o en su naturaleza consultiva; sino en las consecuencias derivadas de la heterogeneidad exagerada de sus unidades componentes. Así, en unos casos este órgano tiene unas atribuciones que superan las competencias y demandas de muchos de sus miembros; pero en otras ocasiones, para otras Regiones, estas mismas atribuciones competenciales del Comité, ni siquiera significan un mínimo acomodo en el entramado institucional comunitario. Además de la heterogeneidad cualitativa, que es la que habitualmente refleja la literatura especializada, tampoco podemos olvidar la modificación desde el punto de vista cuantitativo que experimentará el Comité desde su creación. El Comité ha visto ampliados sus escaños lo que implicará una intensa fragmentación de sus intereses, además de un aumento considerable en términos porcentuales de representantes de poderes locales, supralocales y de entidades caracterizadas por una muy débil regionalización (aproximadamente más de un 70% del total de sus integrantes son de esta naturaleza). La lógica estatal que prima en su composición tiene por ejemplo consecuencias tan irracionales como que Malta, con únicamente 500.000 ciudadanos y sin estructuras regionales, cuente con cinco escaños y el populoso Land de Renania del Norte-Westfalia, con más de 18 millones de habitantes, cuente con un único representante. Así las cosas, el CDR

no se ha convertido en un órgano de representación y participación regional realmente funcional.

La otra función reservada al Comité, especialmente tras el Tratado de Lisboa, es la de erigirse, con todas sus limitaciones, en guardián de la Subsidiariedad. Así, el Tratado le reconoce el derecho a interponer recurso ante el TJUE contra un acto legislativo de la UE por incumplimiento de la Subsidiariedad. Pero por la propia naturaleza política y no jurídica de este Principio, el control jurisdiccional de la Subsidiariedad a posteriori de la elaboración de la norma resulta problemático. El seguimiento del cumplimiento del Principio de Subsidiariedad y su control político ex ante parece haberse convertido en la nueva razón de ser que, tras más de veinte años de una existencia bastante lánguida, proporcione al CDR un nuevo lugar en el mundo comunitario y un protagonismo en su entramado decisional del que hasta ahora había carecido. Y todo ello queda muy lejos de su primigenia razón de ser, al menos para muchos de los más conspicuos defensores de la causa de su creación (principalmente, las Regiones legislativas), que era precisamente la de erigirse en una cámara de representación regional (tercera cámara legislativa comunitaria) que, al modo de los Senados territoriales, posibilitase la participación directa, es decir, sin intermediación, de las Regiones con más caracterización política en el proceso legislativo comunitario.

Por otra parte, la GMN que pareció alumbrar un protagonismo de las Regiones hace algunos años, se ha revelado como una práctica ineficiente que no consigue ofrecer a éstas una auténtica participación en el entramado institucional de la UE. Es un concepto más diseñado para la gestión del consenso que del conflicto social y que, aunque aborda la complejidad de los sistemas modernos de elaboración de la política, no proporciona instrumentos analíticos satisfactorios, ni responde a cuestiones como rendición de cuentas, participación democrática, etc. En definitiva, el concepto de GMN, a pesar de todo su desarrollo doctrinal, todavía adolece de un grado considerable de incertidumbre en cuanto a su significado preciso que le dote de operatividad, persistiendo diferentes ejes de ambigüedad, entre los que se encuentra, precisamente el papel de los actores no estatales, además de otros. La GMN «no ha incorporado a las regiones al proceso de toma de decisiones comunitario salvo para tareas, esencialmente, de aplicación y ejecutivas».

La participación en el Consejo de ministros es muy limitada y, queda residenciada en un procedimiento establecido por los Estados miembros que son los titulares de la representación. Son ellos también los que tienen la capacidad para establecer el nivel de eficacia de esta participación en el seno de su delegación estatal. En definitiva, los Estados son quienes tienen «la última palabra» y, casi siempre también la primera, en el seno del Consejo.

El reconocimiento de la Subsidiariedad como principio conformador de esta nueva forma de gobernanza a diferentes niveles, no ha sido suficiente para corregir la alteración —disminución— competencial que, de facto, ha producido la integración europea en algunas de las entidades territoriales; de forma que «la cuestión de origen queda irresuelta, sobre todo en los Estados descentralizados que

no han arbitrado mecanismos internos eficaces que permitan elevar la voz de sus entidades regionales (directa o indirectamente) a los foros europeos de decisión».

En perspectiva histórica, podemos afirmar que las soluciones adoptadas para el reconocimiento creciente del hecho regional a lo largo del proceso de integración, dista mucho de ser plenamente satisfactorio; podríamos decir que es demasiado poco, demasiado difuso y demasiado complejo. No hay una participación efectiva y real, práctica y funcional, de los gobiernos regionales; en última instancia, y a pesar de la dimensión teórica que ha originado y la ingente reflexión a que ha dado lugar, hay que concluir de forma directa aceptando que la GMN a través del Principio de Subsidiariedad no ha proporcionado el cauce adecuado para ello.

6. LAS «SOLUCIONES» INTERNAS

Asistimos a un desencanto cierto de las posibilidades derivadas de los mecanismos de participación directa ante las instancias comunitarias por parte de las Regiones. Maastricht enfrentó de una forma original las consecuencias derivadas del doble proceso de descentralización creciente en el seno de los Estados miembros y de progresiva comunitarización de competencias de titularidad regional. Así, se fue dando curso a una forma incipiente de política del «tercer nivel» que, desde entonces, se ha ido abriendo camino aún de manera imperfecta en el proceso de integración europea. Aunque no sería rigurosa la afirmación de que exista una radical ceguera regional por parte de la UE, dado que sí se cuenta en su entramado político institucional con diferentes cauces de representación, participación y diálogo, esta forma de incorporar al nivel regional es confusa y difusa, y, por tanto, ineficaz y disfuncional, singularmente para las Regiones constitucionales. Quizá la principal razón de esta circunstancia sea la vocación reiterada de proporcionar soluciones homogéneas y comunes para realidades tremendamente heterogéneas; lo que hace que aquello que para unas es un instrumento funcional de acuerdo con su naturaleza política y su reconocimiento jurídico en sede estatal, para otras no lo sea en absoluto atendiendo a los mismos parámetros.

En la práctica y dadas las limitaciones de los marcos de participación directa establecidos en los Tratados, la participación regional en la UE se produce preferentemente de acuerdo con procedimientos singulares de unos Estados a otros. La UE no solo lo posibilita, sino que incluso lo exige. Por ejemplo, recordemos que la selección de los integrantes del CDR es decisión de cada Estado miembro en función de su propia estructura administrativo-política interna. También decide cada Estado los procedimientos de participación regional en el Consejo de Ministros si los hubiere. Lo mismo es válido para la inserción —aunque limitada— de los parlamentos regionales en el control del principio de Subsidiariedad, etc. Así, «las Regiones no han alcanzado un estatus sustantivo y

autónomo en el sistema de la Unión Europea de forma independiente al Estado Miembro del que formen parte y de la estructura de la que este se dote». Es el diálogo y el acuerdo en el marco estatal interno el que acaba posibilitando a las Regiones cauces de participación y de salvaguarda de sus competencias a nivel comunitario. La realidad es que, en el entramado de toma de decisiones de la UE, el reconocimiento regional, con sus especificidades y singularidades, tiene lugar prácticamente solo y cuando es facilitado por los Estados miembros de los que las Regiones forman parte.

En cada Estado se acuerdan formas distintas de participación, en función de las posibilidades que ofrece su marco constitucional, su tradición política o simplemente del resultado del litigio consustancial a toda estructura de poder político. En la medida que algunos de los Estados complejos articulan mecanismos internos que satisfacen las demandas de las entidades territoriales que se insertan en él, estas entidades se inhiben de la reivindicación general salvaguardando la posición internamente acordada y, en consecuencia, debilitando un poco más la reivindicación conjunta de la causa regional a nivel comunitario. Si el Tratado de Maastricht enfrentó con audacia el hecho regional (según la valoración que se realizó en aquel mismo momento, sin la perspectiva histórica con la que contamos hoy) fue por la fortaleza y vitalidad del movimiento regional en su conjunto expresada a través de relevantes organizaciones de cooperación interregional como la Asamblea de las Regiones de Europa, a cuya vanguardia se encontraban los Länder alemanes. Posteriormente, estos mismos Länder modificaron su estrategia política encontrando la defensa de sus prerrogativas y de sus poderes en el marco interno. Así, cada vez más, las entidades territoriales se han esforzado por abrir ventanas de participación europea en el marco del debate político interno. Algo que, de alguna forma, choca contra la aspiración tradicional de aquellos territorios con más caracterización política que han entendido su participación en la gobernanza comunitaria no tanto como una cuestión ligada a su pertenencia al Estado, es decir, como una mera extensión de los atributos del Estado al que pertenecen, sino como una cuestión propiamente europea que les liga directamente a Bruselas al margen del propio Estado.

7. OTRAS PROPUESTAS DE INSERCIÓN REGIONAL EN LA UE

Parece razonable pensar que el marco comunitario deberá proporcionar a las Regiones por lo menos el mismo reconocimiento jurídico-político que les reconoce el ordenamiento estatal en el que se insertan, de forma que no se distorsione su naturaleza jurídica y política, así como su capacidad competencial, al trasladarse al ámbito decisional comunitario.

Para ello, la próxima reforma comunitaria, habrá de avanzar en la caracterización tipológica del hecho

regional de forma que proceda a una diferenciación de las entidades regionales teniendo en cuenta sus asimetrías. Esta no es una propuesta absolutamente nueva; hay antecedentes sobre el intento de diferenciar las realidades regionales, tanto en el ámbito de la UE como en el Consejo de Europa. Recordemos que la cámara de representación territorial de esta última Organización, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa se organiza en dos cámaras distintas: la Cámara de los Poderes Locales y la Cámara de las Regiones. Es interesante señalar también que en sede del Consejo de Europa se aprobó en 2013 una Recomendación elaborada por la Cámara de las Regiones y adoptada posteriormente por el Congreso de Poderes Locales y Regiones sobre «Las regiones y territorios con un estatuto particular en Europa», dirigida a reconocer el estatuto particular del que gozan algunas Regiones de ciertos Estados de Europa. Este estatuto particular se concibe como un medio de dotar a determinadas Regiones específicas, con fuerte identidad y personalidad política, de dispositivos constitucionales específicos y singulares que les permitan jugar un papel más determinante en la gestión de sus propios asuntos. En definitiva, se trata de un claro reconocimiento de la existencia de singularidades territoriales que escapan de las propuestas homogeneizantes.

La propuesta más avanzada en el sentido de la diferenciación regional fue la que realizó el europarlamentario Alain Lamassoure, hace ya casi dos décadas, en su Informe relativo a la figura de la Región Asociada en el Grupo de Trabajo sobre la Subsidiariedad de la Convención Europea que alumbró el non nato «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». El estatus de Región Asociada a la Unión con el que se reconocería a las Regiones Legislativas (a todas o a algunas de entre ellas) nunca fue desarrollado con concreción porque la propuesta decayó. También, el Informe Napolitano del Parlamento Europeo, propugnó, en el año 2002, que el Proyecto de Tratado Constitucional incluyera un reconocimiento explícito de las «Regiones constitucionales». Parece cuando menos sorprendente que en casi dos décadas no se haya realizado ninguna propuesta más audaz, o por lo menos, dotada de más concreción.

De acuerdo con la propuesta de Alain Lamassoure, serían los Estados los que, «según sus propias reglas», propondrían a las Instituciones comunitarias un listado de aquellas de entre sus Regiones a las desearan proporcionar la consideración de Regiones socias de la Unión; es decir, se residenciaba en los Estados la decisión de conceder o no este estatus singular que proporcionaría a la Región el derecho a ser consultada por la Comisión Europea en los proyectos normativos que afectaran a sus competencias y a la trasposición a la legislación local de las normas comunitarias. Además, esas Regiones tendrían derecho a dirigirse al TJUE cuando considerasen que la UE hubiera invadido sus competencias; si bien, ese acceso no podría ejercerse en el caso de que el conflicto lo fuera con el Estado al que

pertenece ya que en ese supuesto el conflicto se dirimiría en tribunales nacionales y no en instancias judiciales comunitarias. En definitiva, queda claro que una Región sin el acuerdo de su Estado no podría acceder a esa consideración de Región socia de la Unión Europea. Con todo, el significante conceptual de Región asociada a la Unión, o Región socia de la Unión, siquiera desde el plano simbólico y de narrativa política, no deja de ser potente y quizá podría erigirse en una buena base desde la que plantear el debate. Y la posibilidad de crear una nueva Institución comunitaria que integre únicamente a aquellas Regiones constitucionales (esto es, Regiones con poder legislativo reconocido como tal en su ámbito constitucional interno, al margen de los poderes municipales y las Regiones administrativas) que les permita presentarse como sujetos activos de la UE con participación plena en las políticas comunitarias y en los procedimientos de adopción de decisiones correspondientes al ámbito de sus competencias reconocidas en el ámbito interior, no es desdeñable.

En todo caso, una reforma de la Unión Europea en clave federal no podrá obviar alguna forma de representación institucionalizada de las Regiones constitucionales que propicie una participación satisfactoria de éstas como verdaderos sujetos activos de la UE con capacidad para contribuir al diseño de las políticas comunitarias, así como en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de sus competencias. Una forma de estatus especial para las Regiones legislativas que se hicieran acreedoras de él, a través del reconocimiento como «regiones socias de la Unión», con un catálogo acordado de derechos y obligaciones, que las vincularía en función de sus competencias internas y diferenciadas a través de su inclusión en una institución específica, podría proporcionar un marco de integración superior y más satisfactorio que el actual. Estas «Regiones socias» deberían gozar de un procedimiento singular, reforzado y preceptivo de consulta legislativa en cuestiones del ámbito de sus competencias, con mayor implicación incluso de sus propias cámaras legislativas; y con capacidad de iniciativa legislativa si un número determinado de ellas así lo acordasen en un procedimiento establecido al efecto.

Además, habría que resolver de una vez por todas demandas que vienen produciéndose desde hace tiempo como el establecimiento de la circunscripción regional en las elecciones al Parlamento Europeo en el marco del establecimiento de una ley electoral uniforme, de forma que no se invisibilice la realidad regional de los Estados compuestos, como ocurre en España; el reforzamiento institucional del CDR con naturaleza vinculante de sus dictámenes en algunas materias, y una división entre los poderes locales y los poderes regionales, como hemos dicho anteriormente, así como explorar la posibilidad de que dentro de los poderes regionales, se proceda a la distinción entre Regiones administrativas y Regiones legislativas; la concesión de legitimación activa de las Regiones constitucionales para recurrir actos generales de las Instituciones ante el TJUE, y no únicamente cuando

haya una afectación específica y directa como ocurre actualmente; la presencia en el Consejo cuando en su seno se vayan a tratar temas concretos de especial afectación derivada de su competencia singular (por ejemplo en materia de fiscalidad para el caso de Azores, Euskadi y Navarra, en relaciones exteriores para el caso de Flandes y Valonia, u otros posibles en función de la cuestión concreta a tratar; pero no dejar esta participación a la discrecionalidad de cada Estado sin una motivación específica y justificación fehaciente tanto de la posible participación como de la no participación), entre otros posibles que pudieran explorarse.

8. CONCLUSIONES

Mirando al futuro del proceso de la integración, su reforma no podrá llevarse a cabo sin el concurso de las Regiones, convertidas ya en un actor con presencia indiscutible en la UE. En la próxima reforma, es indudable que el CDR habrá de pronunciarse y ser tenido en cuenta; y este pronunciamiento será, de acuerdo con la lógica regional de la integración europea, hacia más integración, en definitiva, hacia más Europa.

Los Gobiernos territoriales, como el nivel más cercano a la ciudadanía y principal proveedor de servicios públicos, debe contar con un protagonismo prominente en el proceso decisorio comunitario europeo si consideramos que la UE debe actuar en ámbitos de competencia de titularidad regional. Ya no se discute la legitimidad política de las Regiones en su demanda de más participación en la arena comunitaria; sin embargo, la forma y manera en que ésta se materializa sigue adoleciendo en muchas ocasiones de una preocupante falta de voluntad política, cuando no de abierta desconfianza por parte del Estado —entendido como poder central del mismo— acerca del protagonismo que las autoridades regionales pueden tener en la elaboración de la posición estatal. No podemos tampoco desconocer la dificultad en establecer cauces de participación que resulten realmente funcionales en una realidad donde concurren numerosos actores —Regiones— con heterogeneidad competencial, muy distinta naturaleza jurídica y política, y, sobre todo, con diferentes aspiraciones en cuanto a su protagonismo en sede comunitaria. La Conferencia sobre el Futuro de Europa no puede dar la espalda a esta cuestión; antes bien, se antoja que este es un momento oportuno para retomar una cuestión aún irresuelta. El reto de intentar lograr un encaje adecuado de las Regiones constitucionales en tanto que Regiones singulares en la gobernanza multinivel de la UE es ya inaplazable.

No es fácil concebir un nuevo avance en el proceso de integración europea, profundizando en sus aspectos puramente comunitarios, sin que esto tenga su correlato en una respuesta más satisfactoria a las demandas de las Regiones constitucionales; en definitiva, el federalismo consiste precisamente en dividir y compartir el poder a nivel territorial y en la satisfactoria relación entre dichos niveles. A más federalización en el proceso de integración

europea, le debe corresponder también mayores y más satisfactorias cotas de participación regional. El principio ineludible y conclusivo en todo este debate reside en el hecho de que el reconocimiento político y jurídico de la realidad regional en la Unión Europea nunca puede ser menor que el que esas mismas Regiones constitucionales tienen al interior de su ordenamiento estatal. Europa nunca puede ser una merma reconocimiento y de derechos. Si acaso, lo contrario.

La Europa enraizada en sus orígenes, fuente de sus valores

MONSEÑOR JUAN CARLOS ELIZALDE ESPINAL
Obispo de Vitoria-Gasteiz

«Ha llegado la hora de construir juntos la Europa que no gire en torno a la economía». El papa Francisco se dirigió con esta propuesta al Parlamento Europeo en su histórico discurso el 25 de noviembre de 2014 en Estrasburgo. El santo padre apeló, como lo hiciera el papa Juan Pablo II veinticinco años antes, a los padres fundadores de la Unión Europea al contemplar una unión donde la dignidad del hombre estuviese por encima de cualquier otra consideración. Afirmar la dignidad de la persona es admitir el valor de toda vida humana, siempre y en todo momento. Europa ha de perseverar en esta admirable tarea tras siglos de guerras y tensiones entre países. Francisco lo subrayó en aquella sesión parlamentaria: «Hemos de preocuparnos de la fragilidad, de la fragilidad de los pueblos y de las personas. Cuidar la fragilidad quiere decir fuerza y ternura, lucha y fecundidad, en medio de un modelo funcionalista y privatista que conduce inexorablemente a la «cultura del descarte». Cuidar de la fragilidad de las personas y de los pueblos significa proteger la memoria y la esperanza; significa hacerse cargo del presente en su situación más marginal y angustiante y ser capaz de dotarlo de dignidad». Volviendo a los padres fundadores, el papa apela a aquello a lo que ellos mismos solicitaron: la dignidad trascendente de la persona. Y así, afirmó que «una Europa que no es capaz de abrirse a la dimensión trascendente de la vida es una Europa que corre el riesgo de perder lentamente la propia alma y también aquel «espíritu humanista» que, sin embargo, ama y defiende». Y es por esto, por la apertura a la trascendencia, cuando Francisco ratifica «la centralidad de la persona humana, que de otro modo estaría en manos de las modas y poderes del momento», por lo que considera «fundamental no solo el patrimonio que el cristianismo ha dejado en el pasado para la formación cultural de Europa sino, sobre todo, la contribución que pretende dar hoy y en el futuro para su crecimiento. Una Europa capaz de apreciar las propias raíces religiosas, sabiendo aprovechar su riqueza y potencialidad, puede ser también más fácilmente inmune a tantos extremismos que se expanden en el mundo actual, también por el gran vacío en el ámbito de los ideales, como lo vemos en el así llamado Occidente,

porque es precisamente este olvido de Dios, en lugar de su glorificación, lo que engendra la violencia».

Aquí está la clave de la construcción europea y de su futuro hacia horizontes más fraternos entre las naciones y personas que lo componen. Las raíces cristianas de Europa no son ninguna amenaza a la laicidad o independencia de sus instituciones. Son una garantía hacia un futuro en paz, que subraye la dignidad humana, solidaria entre distintos, empática hacia los que más sufren y responsable colectivamente ante las amenazas. Apelar a la identidad cristiana de nuestro continente es reconocer que el proyecto que encabezaron los padres fundadores bajo esta perspectiva sigue vigente y reconoce en ellos el esfuerzo y la visión para implantar definitivamente los valores que la encarnan y que debemos promocionar en el mundo como modelo a seguir. La Unión Europea, bajo los valores cristianos que la inspiraron, ha de insistir al unísono en la centralidad de la persona. La protección de la familia debe ser sólida, pues sin esta, la esperanza en una Europa fuerte se debilita. Niños, jóvenes, adultos, ancianos, todos sin excepción deben tener la confianza en unas instituciones que velen por sus derechos y cuidados. Garantizar el paso generacional sin perder su origen ni sus raíces es volver a la fuente de estos valores que han de permanecer en nuestra sociedad y tratar de exportarla al conjunto de regiones del planeta. Solo la distancia en el tiempo será la que nos haga ver que el esfuerzo mereció la pena. Europa ha recibido a lo largo de los siglos la fe cristiana. Su visión social nace de las enseñanzas de Jesús de Nazaret narradas en el Evangelio. Su arte, su literatura, su cultura y su patrimonio llevan la impronta de la fe. ¿Debemos perder esto? Todo lo contrario. Debemos saber transmitir a las generaciones futuras esta herencia de nuestros antepasados y decir, con humildad y alegría, que, en esta Europa, con la convivencia lograda, con su proceso de integración política, cultural y económica ya avanzado, es fruto de la inspiración cristiana y que, sin ella, el proyecto peligra, pues son muchas y muy distintas las amenazas que llaman a la puerta, disfrazadas para tener más fácil acceso y romper la cadena que la mueve. Por lo tanto, nadie puede negar que la fe cristiana

Cómo citar / How to cite: Elizalde Espinal, J. C. (2021-2022). «La Europa enraizada en sus orígenes, fuente de sus valores», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 95-98 —<https://doi.org/>



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

es parte de los fundamentos del ideal democrático, de los derechos humanos, de la Unión Europea y de su futuro. Ante la ya prolongada crisis de valores, más Europa es más humanismo. Ante el riesgo de no seguir con este proyecto común, el cristiano da, de nuevo, razones para apostar por Europa y su unión.

La Iglesia también está dando pasos para profundizar en el proyecto de integración europeo. En 2006, las distintas conferencias episcopales de los Estados miembros de la Unión se confederaron para que naciera un nuevo órgano que aglutinase a todas ellas. El Consejo de Conferencias Episcopales de Europa busca potenciar los nexos de unión de las decenas de millones de católicos presentes en el continente. Este paso, lejos de parecer algo baladí, supone toda una declaración de intenciones de la Iglesia en pro de seguir caminando en y para Europa y poder superar así las divisiones internas a todos los niveles. El protagonismo de sus declaraciones tiene repercusión en todos los rincones del continente. En las últimas elecciones al Parlamento Europeo de 2019 fueron meridianamente claros en su apuesta por Europa al alertar sobre quienes quieren crear una Europa dividida, fragmentada y en conflicto, apelando a la responsabilidad de los cristianos en elegir opciones que, lejos de esto, potencien la unión en todos sus ámbitos. Igualmente han recordado recientemente a las instituciones comunitarias la necesidad de corredores humanitarios para las crisis migratorias o la necesidad de políticas ecológicas que cuiden de la creación y sean sostenibles. Es pues esta iniciativa eclesial una brújula que sirva a la Unión Europea de tal manera que no pierda el norte ni se distraiga en lo que no es importante. Este organismo eclesial comunitario es, sin duda, un buen proyecto sobre el que ir apoyándose cada día más.

Al escribir estas líneas, me viene a la cabeza otro histórico discurso de otro papa, en este caso de Juan Pablo II quien, por cierto, en octubre de 1999 proclamó a tres grandes mujeres, santa Brígida de Suecia, santa Catalina de Siena y santa Teresa Benedetta de la Cruz, patronas de Europa. Este gran pontífice, el papa viajero, desde la ciudad de Santiago de Compostela en 1982 quiso poner al viejo continente como el centro de sus palabras aquel martes 9 de noviembre. Trayendo a la memoria la importancia que tiene en Europa el famoso Camino que lleva hasta la tumba de Santiago, uno de los apóstoles de Jesús y que millones de peregrinos han transitado, convirtiéndose así, casi sin querer, en uno de los prolegómenos de una unión en Europa, Juan Pablo II recordó que «la peregrinación a Santiago fue uno de los fuertes elementos que favorecieron la comprensión mutua de pueblos europeos tan diferentes como los latinos, los germanos, celtas, anglosajones y eslavos. La peregrinación acercaba, relacionaba y unía entre sí a aquellas gentes que, siglo tras siglo, convencidas por la predicación de los testigos de Cristo, abrazaban el Evangelio». San Juan Pablo II alertó de que «después de veinte siglos de historia, a pesar de los conflictos sangrientos que han enfrentado a los pueblos de Europa y de las crisis espirituales que han marcado la vida del continente, se debe afirmar que la identidad europea es incomprensible sin el cristianismo y que precisamente en él se hallan aquellas raíces comunes, de las que ha madurado

la civilización del continente, su cultura, su dinamismo, su actividad, su capacidad de expansión constructiva también en los demás continentes; en una palabra, todo lo que constituye su gloria». A modo premonitorio avisó de que «todavía en nuestros días, el alma de Europa permanece unida porque, además de su origen común, tiene idénticos valores cristianos y humanos, como son los de la dignidad de la persona humana, del profundo sentimiento de justicia y libertad, de laboriosidad, de espíritu de iniciativa, de amor a la familia, de respeto a la vida, de tolerancia y de deseo de cooperación y de paz, que son notas que la caracterizan». Vemos cómo, a medida que esto se pone en duda, la propia Unión se resquebraja. La reciente salida del Reino Unido no es sino la consecuencia de sacrificar estos valores en nombre de un nuevo orden que en nada busca lo que el cristianismo ha ido construyendo con la persona y su dignidad como fundamento. El papa polaco seguía advirtiendo de lo que vendría años después: «Europa se encuentra dividida. La vida civil se encuentra marcada por las consecuencias de ideologías secularizadas, que van desde la negación de Dios o la limitación de la libertad religiosa a la preponderante importancia atribuida al éxito económico respecto a los valores humanos del trabajo y de la producción; desde el materialismo y el hedonismo, que atacan los valores de la familia prolija y unida, los de la vida recién concebida y la tutela moral de la juventud, a un «nihilismo» que desarma la voluntad de afrontar problemas cruciales como los de los nuevos pobres, migrantes, minorías étnicas y religiosas, recto uso de los medios de información». Y así, pasados cuarenta años, podemos ser capaces de entender y reconocer lo que ha venido sucediendo en nuestro continente. Pero Juan Pablo II lanzó un grito de esperanza, abrió un camino a seguir: «Yo, sucesor de Pedro en la sede de Roma, una sede que Cristo quiso colocar en Europa y que ama por su esfuerzo en la difusión del cristianismo en todo el mundo. Yo, obispo de Roma y pastor de la Iglesia universal, desde Santiago, te lanzo, vieja Europa, un grito lleno de amor: ¡Vuelve a encontrarte! ¡Sé tú misma! Descubre tus orígenes. Aviva tus raíces. Revive aquellos valores auténticos que hicieron gloriosa tu historia y benéfica tu presencia en los demás continentes. Reconstruye tu unidad espiritual, en un clima de pleno respeto a las otras religiones y a las genuinas libertades. Da al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. No te enorgullezcas por tus conquistas hasta olvidar sus posibles consecuencias negativas. No te deprimas por la pérdida cuantitativa de tu grandeza en el mundo o por las crisis sociales y culturales que te afectan ahora. Tú puedes ser todavía faro de civilización y estímulo de progreso para el mundo. Los demás continentes te miran y esperan también de ti la misma respuesta que Santiago dio a Cristo: «Lo puedo». Y vuelve, lúcidamente, a poner el foco en la fuente: «Si Europa abre nuevamente las puertas a Cristo y no tiene miedo de abrir a su poder salvífico los confines de los Estados, los sistemas económicos y políticos, los vastos campos de la cultura, de la civilización y del desarrollo, su futuro no estará dominado por la incertidumbre y el temor, antes bien se abrirá a un nuevo período de vida, tanto interior como exterior, benéfico y determinante para el mundo, amenazado constantemente por las nubes de la guerra». Aquí tenemos la clave para retomar el proyecto europeo con determinación,

tal y como soñaron los padres fundadores; una región fraternalmente unida, solidaria con los más necesitados y que traiga paz y prosperidad. Este ejemplo para el mundo solo se puede con Dios presente en la vida de quienes integramos Europa. Vayamos hacia ello, tal y como continuaba en su discurso junto a la tumba del Apóstol Santiago: «La Iglesia es además consciente del lugar que le corresponde en la renovación espiritual y humana de Europa. Sin reivindicar ciertas posiciones que ocupó en el pasado y que la época actual ve como totalmente superadas, la misma Iglesia se pone al servicio, como Santa Sede y como comunidad católica, para contribuir a la consecución de aquellos fines que procuren un auténtico bienestar material, cultural y espiritual a las naciones. La ayuda de Dios está con nosotros. La oración de todos los creyentes nos acompaña. La buena voluntad de muchas personas desconocidas artífices de paz y de progreso está presente en medio de nosotros, como una garantía de que este mensaje dirigido a los pueblos de Europa va a caer en un terreno fértil».

Juan Pablo II nunca tuvo reparo en reconocer la pertenencia histórica y afectiva de la fe en Cristo al corazón de Europa porque así fue y así es. ¿Por qué intentar alejar a Dios de la que ha sido la cuna de la evangelización a todo el mundo? Ejemplares santos y santas ha dado y sigue dando este continente a la Iglesia, al mundo y a todos los hombres y mujeres de todas las generaciones; ermitas centenarias; grandes templos y catedrales; festividades en honor a la cristiandad repartidas por todo el calendario; discípulos del mismo Cristo que aquí son venerados en cuerpo, en esta tierra europea, también tierra de María; órdenes religiosas que aquí tienen su cuna y desde donde han llegado a los confines del mundo. Roma, la ciudad eterna, en el corazón de Europa, sede del sucesor de Pedro. Son algunas muestras de nuestra raíz cristiana, la que es fuente de la grandeza de Europa y sin la que, repito, todo se debilitaría, como hemos sido testigos. No apartemos a Dios de nuestras vidas pues nada ganamos y todo lo arriesgamos; no abandonemos lo que da alma al proyecto europeo, algo que los padres fundadores siempre quisieron tener presente. Sin la fe en Cristo, Europa pierde su personalidad. Donde hay una cruz, hay civilización y Europa es ejemplo de ello.

Construir Europa con un talante abierto, sereno y solidario, especialmente hacia las demás naciones del mundo, es contrario al egoísmo y a la violencia que han sido las protagonistas en el continente siempre que se ha negado a Dios. Sobre el cristianismo, Europa encuentra libertad, progreso y unidad, valores fundamentales en el proceso de construcción europeo. Recordemos esto cuando flaqueen nuestras fuerzas. Reconozcamos, especialmente en nuestros días, las raíces por las que el viejo continente siempre es capaz de sobreponerse y las que le ha llevado a ser ejemplo en un mundo lleno de incertidumbre. La fe cristiana es el fundamento de Europa y la garantía de que su futuro es posible.

No estaríamos cerrando el círculo de estas últimas décadas de construcción europea si no apelamos al tercer pontífice testigo e impulsor de una Europa unida, enrai-

zada en sus orígenes cristianos. Me remito a otro gran papa, Benedicto XVI, quien desde antes de ser elegido obispo de Roma siempre tuvo presente a Europa en sus raíces cristianas desde la base de que la dignidad humana será protegida plenamente siempre que no las rechacemos. Europa «no puede hacerse abstracción del innegable patrimonio cristiano de este continente, necesita una nueva aceptación de sí misma si quiere sobrevivir». Para el papa alemán, que Europa pierda la fe en Cristo es lo mismo que si perdiese la fe en su propio futuro. Benedicto XVI es un convencido europeísta que defiende y promueve los valores que han afianzado la grandeza histórica y moral de Europa y por ello, pide que no cerremos los ojos a los problemas y desafíos que amenazan la Unión edificando este proyecto con Dios, «inspirada en la perenne y vivificante verdad del Evangelio». En 2007 se dirigió a los parlamentarios europeos de esta manera: «Europa debe afrontar cuestiones complejas, de gran importancia, como el crecimiento y el desarrollo de la integración europea, la definición cada vez más precisa de una política de vecindad dentro de la Unión y el debate sobre su modelo social. Para alcanzar estos objetivos, será importante inspirarse, con fidelidad creativa, en la herencia cristiana que ha contribuido en gran medida a forjar la identidad de este continente. Valorando sus raíces cristianas, Europa podrá dar una dirección segura a las opciones de sus ciudadanos y de sus pueblos, fortalecerá su conciencia de pertenecer a una civilización común y alimentará el compromiso de todos de afrontar los desafíos del presente con vistas a un futuro mejor».

Ante una economía globalizada, con cambios demográficos, donde peligran el empleo, la protección de la familia, la igualdad de oportunidades en la educación de los jóvenes y su acceso al mercado laboral o las nuevas pobreza que golpean con fuerza, Benedicto XVI apela sin duda a volver a las raíces, a ir al origen que hizo de Europa un lugar próspero, sin miedo ni equidistancias. «No hay que olvidar que, cuando la Iglesia o las comunidades eclesiales intervienen en el debate público, expresando reservas o recordando ciertos principios, eso no constituye una forma de intolerancia o una interferencia, puesto que esas intervenciones solo están destinadas a iluminar las conciencias, permitiéndoles actuar libre y responsablemente de acuerdo con las verdaderas exigencias de justicia, aunque esto pueda estar en conflicto con situaciones de poder e intereses personales. Lo que pretende principalmente con sus intervenciones en el ámbito público es la defensa y promoción de la dignidad de la persona». Pocos años después, en una entrevista, dijo que «es evidente que Europa tiene hoy en el mundo un gran peso tanto económico como cultural e intelectual. Y, de acuerdo con este peso, tiene una gran responsabilidad. Pero Europa tiene que encontrar todavía su plena identidad para poder hablar y actuar según su responsabilidad. El problema de Europa para encontrar su identidad creo que consiste en el hecho de que hoy en Europa tenemos dos almas: una de ellas es una razón abstracta, antihistórica, que pretende dominar todo porque se siente por encima de todas las culturas. Una razón que

al fin ha llegado a sí misma, que pretende emanciparse de todas las tradiciones y valores culturales en favor de una racionalidad abstracta. La primera sentencia de Estrasburgo sobre el crucifijo era un ejemplo de esta razón abstracta que quiere emanciparse de todas las tradiciones, de la misma historia. Pero así no se puede vivir. Además, también la «razón pura» está condicionada por una determinada situación histórica, y solo en este sentido puede existir. La otra alma es la que podemos llamar cristiana, que se abre a todo lo que es razonable, que ha creado ella misma la audacia de la razón y la libertad de una razón crítica, pero sigue anclada en las raíces que han dado origen a esta Europa, que la han construido sobre los grandes valores, las grandes intuiciones, la visión de la fe cristiana. Sobre todo, en el diálogo ecuménico entre Iglesia católica, ortodoxa, protestante, este alma tiene que encontrar una común expresión y después tiene que confrontarse con esa razón abstracta, es decir, aceptar y conservar la libertad crítica de la razón con respecto a todo lo que puede hacer y ha hecho, pero practicarla, concretarla en el fundamento, en la cohesión con los grandes valores que nos ha dado el cristianismo. Solo en esta síntesis Europa puede tener peso en el diálogo intercultural de la humanidad de hoy y de mañana, porque una razón que se ha emancipado de todas las culturas no puede entrar en un diálogo intercultural. Solo una razón que tiene una identidad histórica y moral puede también hablar con los demás, buscar una interculturalidad en la que todos pueden entrar y encontrar una unidad fundamental de los valores que pueden abrir las vías al futuro, a un nuevo humanismo, que tiene que ser nuestro objetivo. Y para nosotros este humanismo crece precisamente a partir de la gran idea del ser humano a imagen y semejanza de Dios». En este punto estamos ahora, en pleno 2021 y con una pandemia histórica.

La última encíclica del papa Francisco, *Fratelli Tutti*, firmada en la localidad italiana de Asís el 3 de octubre de 2020, se adentra en lo fundamental y urgente en nuestros días. Recomiendo vivamente su lectura, punto por punto, de manera tranquila y meditada. Es una llamada, no solo a Europa sino al mundo entero, al reconocimiento mutuo como hijos e hijas de Dios y, por lo tanto, una convocatoria inaplazable a la fraternidad y a la amistad social como medios de reconstrucción de un mundo herido. Estas, la fraternidad y la amistad social, son las vías indicadas por el pontífice para construir un mundo mejor, más justo y pacífico que pasa, obligatoriamente, por una Europa comprometida con ello. ¿Podemos imaginar una Unión Europea que lidere un cambio hacia un mundo caritativo, fraternal y humanitario, donde los europeos podamos crecer en estatura moral? Sin duda, la fuente de estos valores la hallaremos en los pilares fundacionales del proyecto europeo liderado por los padres fundadores, con Robert Schuman, Konrad Adenauer y Alcide de Gasperi a la cabeza. En *Fratelli Tutti* el papa alerta diciendo que hoy en día hay «una pérdida del sentido de la responsabilidad fraterna», donde, entre otros aspectos, existe uno donde muchos quieren imponer la economía por encima de cualquier otra cuestión. Y aquí,

de nuevo, Francisco recuerda que solamente podremos reformar esto si construimos una «economía con alma» que ponga el mercado y las herramientas económicas al servicio de la mejora de todas las personas y del cuidado de la Tierra. Europa ha de caminar por la fraternidad y la amistad social entre sus integrantes, ciudadanos y Estados, y para con el resto del planeta. ¿Dónde encontramos la guía para seguir por esta senda? En la fuente de los valores cristianos logramos descubrir lo que empuja, promueve y divulga la fraternidad evangélica de la que Europa se ha nutrido para ser luz en momentos de oscuridad.

Es aceptado por la inmensa mayoría que la idea primitiva de una Europa unida nace de una visión cristiana. Así lo manifestaron los padres fundadores y así nos lo recuerdan los papas protagonistas de las últimas décadas. La Historia nos avisa de que apartar a Dios de los proyectos humanos solo trae devastación, tristeza, oscuridad y ruina, como muchos hemos sido testigos en el último siglo europeo. Ante planteamientos frívolos, disfrazados de progreso, alejados del humanismo, llenos de discursos banales y promesas insustanciales, volvamos al origen, no como una manera de retroceder, sino como un caminar juntos hacia el futuro basado en las raíces cristianas que eleven a Europa y a su proyecto de integración a una cima donde se respiren valores inalterables basados en la persona y su dignidad como centro de actuación.

Euskadi Basque Country munduan

MARIAN ELORZA ZUBIRIA

Eusko Jaurlaritzako Kanpo Harremanetarako Idazkaria - Lehendakaritza

2022ko irailaren 8an, bostehun urte beteko dira lur-
raren lehen zirkunabigaziotik, Juan Sebastian Elkanoren
eskutik; «munduaren biribiltasuna»-ren bide osoa egin zuen.
Iparraldetik hegoaldera, Amerikako kontinentea euskal
herritarrez josita dago; haietako asko Eusko Jaurlaritzaren
erregistroan jaso diren 193 euskal-etxeetako batzuekin dute
lotura. 2019ko udan, Iñigo Urkullu lehendakaria Nazio
Batuetan hitz egitera gonbidatu zuten, *High Level Political
Forum*-en saio ofizialean, Euskadin 2030eko Agendaren
ezarpen-egoeraren berri emateko, eta Vatikanon entzu-
naldia eskaini zitzaion, babeslekua behar duten pertsonen
harrerarako eta integrazioarako Share proposamenaren xehe-
tasunak azaltzeko. Aurten, 2021ean urte honetan, hogeita
bost urte betetzen dira Euskadik EBren aurrean duen or-
dezkaritzaren inaugurazio ofizialeatik, eta hogeita hamabost,
Euskadik Erkidegoko erakundeen aurrean presentzia duene-
tik. Hemen aipatutako adibideak gure nazioarteko bokazioa
aspalditik datorrela adierazten duten batzuk baino ez dira.

Gaur egun, mundu oso interkonektatu eta interdepen-
dente baten bizi gara, aurrez aurre ikusten ari garen bezala.
Hala, konektagarritasun globalaren ondorioz, Txinako
Wuhan hirian 2019. urte-hasieran agertu zen birusa, aste
gutxian, pandemiaren kategoriara iritsi zen eta gure bizitza-
zak erabat irauli ditu. Tragedia bat, giza bizitza ugari galdu
baitira, gizarte eta ekonomia-ondorio oso larriak eragin
baititu; mundu osoko gizarte eta gobernuak ondorio hori-
ek arintzeko ahalegin egiten ari dira.

Pandemiak, klima-aldaketaren aurkako borroka edo
garapen jasangarriaren sustapenak bezala, besteak beste,
agerian utzi dute aurrez aurre ditugun erronkek erantzun
bateratuak behar dituztela. Ondorioz, irtenbideak eraba-
kitzeko orduan, gobernuok kanpoaldean gertatzen dena
kontuan hartu eta nazioarteko egoera aintzat hartu behar
dugu. Gauza bera esan daiteke agente sozioekonomikoen
gainean; haien eginkizunean, kanpoko aldagaiak pisua
irabazi du azken hamarkodotan.

Mundu lau honetan, hala kalifikatu zuen Thomas L.
Friedman-ek, Euskadiren etorkizuna egoera globalean ko-

katzen da. Uste oso horretatik, Eusko Jaurlaritzak indarrean
mantentzen du Euskadi Basque Country nazioartekotzea
biziagotzeko helburu estrategikoa. Gure berezitasunaren
proiekzioa areagotu behar da, baita Euskadiko interesen
kanpo-sustapena, Europako eraikuntzan parte hartzea eta
erronka globaletarako ekarpenak ere. Gainera, Euskal Ko-
munitate globala eta aliantza-sarea eratzen jarraitzeko unea
da. Faktore horiek guztiak Euskadi *Basque Country 2025*
nazioartekotze-esparruaren estrategia berrian egongo dira;
estrategia horrek Euskadiko kanpo-harremanen eta gure
nazioarteko posizionamenduaren etapa berria gidatuko du.

Euskadi *Basque Country 2025* estrategiak, kanpo-agen-
daren noranzkoa markatuko du, pandemia gainditzera,
ekonomia suspertzera eta enplegua sortzera bideratuta,
baita geure gain hartu beharreko trantsizioetara ere: ene-
rgia eta ingurumen-arlokoa, teknologia eta digitalizazio-ar-
lokoa eta gizarte eta osasun-arlokoa. Sektore anitzeko
ikuspegiari eta gaitasun eta ahalegin publiko eta pribatuak
pilatze bokatzen die.

Datozen urteotan, Europar Batasunak jarraituko du
Euskadiko kanpo-harremanaren lehentasunezko foku
izaten.

Von der Leyen presidentek iragarri duen Europaren
etorkizunari buruzko Konferentzia abiaraztear dago;
hartan, hausnarketa sakona egingo da EBk aurrez aurre
dituen erronken inguruan, eta egin beharreko bidea
antolatuko da. Agirre lehendakaria buru izan zuen tra-
dizio europeistarekin lotuta, Eusko Jaurlaritzak hitzordu
hori aukera gisa ikusten du, integrazio-proiektuaren
inguruan duen ikuspegia defendatzeko: batasun oparoa
eta bidezkoa, aniztasuna errespetatzen duena, ekonomia,
gizarte eta lurralde-koheretia sustatzen duena eta mul-
tilateralismo berriaren egile dena. Aukera bat, halaber,
errealitate nazionalak eta politikako eta legegintzako
eskumenak dituzten estatuz azpiko gobernuak EBren
governamenduan nola integratu pentsatzeko hausnar-
keta sakonari heltzeko. Eusko Jaurlaritzak estatuz azpiko
beste erakunde batzuekin batera egingo du lan, gai hori

Nola aipatu / How to cite: Elorza Zubiria, M. (2021-2022). «Euskadi Basque Country munduan», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 99-100



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratortirikGabe 4.0 Nazioartekoa*
lizentzia baten mende dago

Konferentziaren agendan jaso dadin eta formula berrien birtualtasunean sakondu dadin, besteak beste «eskualde elkartu» aren estatusarenean.

Europar Batasunak funtsezko eginkizuna izango du kontinentea COVID-19aren ondoren leheneratzeko, bai eta haren ekoizpen-eredua modernizatzeko eta ezinbesteko trantsizio berde eta digitalei heltzeko ere. *Next Generation EU* berreskurapen-funtsa berreskuratzeko eta erresilientziarako ahaleginerako baterako erantzunaren abiaburua da, eta Euskadi *Next* programa, datozen hamarkadotarako Euskadiko gizartearen oparotasunaren oinarriak ezartzeko egiten dugun proposamena.

Bai Europan bai kanpoan, Euskadiren kanpo-proiektzioak *ad-intra* aliantzak behar ditu Euskadiko eragileen artean, bai eta *ad-extra* aliantzak ere, nazioarteko eragileekin. Hala baino ez dugu lortuko mundu-mailan erabaki, pentsamendu eta berrikuntza-gune nagusiekin konektatuta egotea. Aliatuak izatea funtsezkoa da eragin-gaitasuna irabazteko, baina baita Euskadiko nazioartekotzearen ekosistema bultzatzeko ere, haren proiektuak zabaltzeko. Gaur arte eraiki dugun bazkide estrategikoen sarea, bertan sartzen dira Bavaria, Flandria, Querétaro edo Jiangsu, besteak beste, abiapuntu ona da. Paraleloan, lehentasunezko herrialdeekiko harremanak sendotu beharko dira, lidergo-posizioak onartu zenbait saretan, besteak beste Arku Atlantikoko Batzordean edo Regions4an, edo berriro sustatu beharko dira Akitania-Euskadi-Nafarroa euroeskualde berria eta Iparraldeko Mankomunitatearekiko harremana.

Euskadiko kanpo-agendak jarraituko du agenda multilateralaren konpromisoei lotuta. 2015ean Nazio Batuen 2030eko Agenda onestean, dei egin zitzaien gobernu-maila guztiei jarduteko. Modu berean, estatuz azpiko gobernuak espazioa irabazten doaz beste eztabaida global batzuetan, esaterako klima-aldaketari, gizon eta emakumeen berdintasunari edo hiri-agendari buruzkoetan. Horrek erakusten du estatu-nazioek aspaldi utzi ziotela nazioarte-mailan protagonista bakarra izateari eta estatuz azpiko gobernuak indarrez ari direla gora egiten bertan.

Hala, bada, aukera dugu gure ahotsa eztabaida globala entzunarazteko, eta, horretarako, funtsezkoa da sarean lan egitea, eraikuntzarako eta proposamenerako jarreratik. Zenbait foro, besteak beste *High Level Political Forum*-a, Klim-aldaketari buruzko Aldeen Konferentzia edo genero-berdintasunari buruzko CSW topaketa ezinbesteko hitzorduak dira, eta Eusko Jaurlaritzak errealitateari hertsiki lotzen zaion esperientzia eskaini dezake.

Euskadi *Basque Country* munduan duen proiektzioaren gakoaren errebasoa, azalekoa izan behar badu ere, hankamotz geratuko litzateke kanpoan den Euskadiko komunitatea aipatu gabe. Komunitate heterogeneoa da, non euskal etxeen sarearen inguruan antolatzen den diaspora tradizionala eta Euskadiko migrazio-errealitate berria, funtsean joan-etorrikoa, elkartzen baitira. Euskadik diasporan lehen mailako aktiboa du nazioartekotzeko, eta oraina interpretatzeko gako bat. Egungo testuinguruan, digitalizazioa oso azkar ari da zabaltzen,

eta eremu egokia du benetako Euskadiko Komunitate Globala eratzeko, edonongo euskal herritarrak jasoko dituen.

Kirmen Uribek *Abangoardia maita duen antzinako herria* liburuan dio munduko ekosistema erraldoian guztiok garela beharrezkoak; Euskadi funtsezko elementu dela mundua ulertzeko. Horri zera gehitu nahi diot: Euskadi ulertzeko, mundura begiratzea ere beharrezkoa da.

Euskadi Basque Country en el mundo

MARIAN ELORZA ZUBIRIA

Secretaria de Acción Exterior del Gobierno vasco-Lehendakaritza

El 8 de septiembre de 2022 se cumplirán quinientos años de la primera circunnavegación de la tierra a cargo de Juan Sebastián Elkano, quien corrió «toda la redondeza del mundo». De norte a sur el continente americano alberga un incontable número de personas de origen vasco, muchas de ellas vinculadas a algunas de las 193 *Euskal Etxeak* que figuran en el registro del Gobierno vasco. En el verano de 2019, el *lehendakari* Iñigo Urkullu fue invitado a intervenir en Naciones Unidas, en sesión oficial del *High Level Political Forum*, para dar cuenta del estado de la implementación de la Agenda 2030 en Euskadi y recibido en audiencia en el Vaticano para exponer los pormenores de la propuesta Share de acogida e integración de personas necesitadas de refugio. Este año 2021 se cumplen veinticinco años de la inauguración oficial de la Delegación de Euskadi ante la UE y treinta y cinco de la presencia vasca ante las instituciones comunitarias. Los aquí mencionados son solo algunos ejemplos que muestran que nuestra vocación internacional viene de lejos.

Hoy vivimos en un mundo extremadamente interconectado e interdependiente, como estamos comprobando en primera persona. Así, la conectividad global ha propiciado que un virus, que apareció en la ciudad china de Wuhan a finales de 2019, en pocas semanas alcanzara la categoría de pandemia, dando un vuelco a nuestras vidas. Una tragedia en términos de pérdida de vidas humanas, con gravísimas repercusiones sociales y económicas que las sociedades y gobiernos de todo el mundo tratan de paliar.

La pandemia, al igual que la lucha contra el cambio climático o la promoción del desarrollo sostenible por citar algunos ejemplos, ha evidenciado que los retos a los que nos enfrentamos requieren de respuestas concertadas. En consecuencia, a la hora de arbitrar soluciones, los gobiernos nos vemos avocados a tomar en consideración lo que ocurre en el exterior y a tener presencia en la escena internacional. Lo mismo puede decirse de los agentes socioeconómicos, en cuyo desempeño la variable exterior ha ganado peso en las últimas décadas.

En este mundo plano, como lo calificó Thomas L. Friedman, el futuro de Euskadi se inscribe en el escenario global. Desde esta convicción, el Gobierno vasco mantiene plenamente vigente el objetivo estratégico de intensificar la internacionalización de Euskadi *Basque Country*. Es preciso intensificar la proyección de nuestra singularidad y la promoción exterior de los intereses vascos, la participación en la construcción europea y la contribución a los retos globales. Es momento, además, de seguir tejiendo una comunidad vasca global y una red de alianzas. Todos estos factores van a estar presentes en la nueva estrategia marco de internacionalización Euskadi *Basque Country* 2025 que guiará una nueva etapa de la acción exterior vasca y de nuestro posicionamiento internacional.

La estrategia Euskadi *Basque Country* 2025 marcará el rumbo de una agenda exterior al servicio tanto de la superación de la pandemia, la reactivación económica y la generación de empleo, como de las transiciones que hemos de abordar: energético-ambiental, tecnológico-digital, social y sanitaria. Mantendrá su enfoque multisectorial y la vocación de aglutinar capacidades y esfuerzos públicos y privados.

En los próximos años, la Unión Europea va a seguir siendo foco prioritario de la acción exterior vasca.

Estamos a las puertas del lanzamiento de la Conferencia sobre el futuro de Europa anunciada por la presidenta Von der Leyen para abordar una reflexión profunda sobre los retos que encara la UE y trazar la senda a seguir. Engarzando con la tradición europeísta que abanderó el *lehendakari* Aguirre, el Gobierno vasco encara esta cita como una oportunidad para defender su visión del proyecto de integración: una unión próspera y justa, respetuosa de su diversidad, que impulse la cohesión económica, social y territorial y sea artífice de un multilateralismo renovado. Una oportunidad, también, para acometer una reflexión honesta sobre cómo integrar a las realidades nacionales y gobiernos subestatales con competencias políticas y legislativas en la gobernanza de la UE. El Gobierno vasco va a trabajar, conjuntamente

Cómo citar / How to cite: Elorza Zubiria, M. (2021-2022). «Euskadi *Basque Country* en el mundo», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 101-102



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

con otros entes subestatales, para que esta cuestión forme parte de la agenda de la Conferencia y que se ahonde en la virtualidad de nuevas fórmulas como el estatus de «región asociada».

La Unión Europea va a jugar un papel clave en la recuperación del continente post COVID-19, así como en la modernización de su modelo productivo y el abordaje de las ineludibles transiciones verde y digital. El Fondo de Recuperación *Next Generation* EU constituye la punta de lanza de la respuesta conjunta al esfuerzo de recuperación y resiliencia, y el programa Euskadi *Next* la propuesta que formulamos para sentar las bases de la prosperidad de la sociedad vasca para las próximas décadas.

En Europa como fuera de ella la proyección exterior de Euskadi requiere tanto de alianzas *ad-intra*, entre actores vascos, como *ad-extra*, con actores internacionales. Solo así lograremos estar conectados con los principales centros de decisión, pensamiento e innovación a nivel mundial. Contar con aliados es clave para ganar capacidad de influencia, pero también para acompañar mejor al ecosistema vasco de internacionalización en el despliegue de sus proyectos. La red de socios estratégicos construida hasta la fecha y que incluye a Baviera, Flandes Querétaro o Jiangsu, entre otros, constituye una buena base de partida. Paralelamente habrá que reforzar las relaciones con países prioritarios, asumir posiciones de liderazgo en redes como la Comisión Arco Atlántico o *Regions4* o dotar de un nuevo impulso a la Euroregión Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra y a la relación con la Mancomunidad de Iparralde.

La agenda exterior vasca continuará ligada a los compromisos de la agenda multilateral. La aprobación en 2015 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas vino acompañada de un llamamiento a todos los niveles de gobierno a actuar. De igual modo, los gobiernos subestatales van ganando espacio en otros debates globales como los relativos al cambio climático, la igualdad entre hombres y mujeres o la agenda urbana. Son muestras de que los Estados-nación dejaron hace tiempo de ser los únicos protagonistas en la escena internacional y de que los gobiernos subestatales emergen con fuerza en la misma.

Así las cosas, tenemos la oportunidad de hacer oír nuestra voz en los debates globales, resultando para ello clave trabajar en red, desde una actitud constructiva y propositiva. Foros como el mencionado *High Level Political Forum*, la Conferencia de las Partes sobre cambio climático o el encuentro CSW sobre igualdad de género son citas ineludibles en las que el Gobierno vasco puede aportar una experiencia propia y pegada a la realidad.

Un repaso, por somero que este sea, a las claves de la proyección de Euskadi *Basque Country* en el mundo quedaría incompleto sin una mención a la comunidad vasca en el exterior. Una comunidad heterogénea en la que se funden la diáspora tradicional organizada en torno a la red de *Euskal Etxeak*, y la nueva realidad migrante vasca, fundamentalmente de ida y vuelta. Euskadi tiene en su diáspora un activo de primer nivel para su interna-

cionalización y una clave para interpretar el presente. El contexto actual, en el que la digitalización gana terreno a pasos agigantados, ofrece un terreno propicio para configurar una auténtica comunidad vasca global que englobe a vascos y vascas allí donde estén.

Escribo Kirmen Uribe en *Un pueblo ancestral que ama la vanguardia* que «en el gigantesco ecosistema mundial, todos somos necesarios. El País Vasco es un elemento necesario para comprender el mundo». Añadiré a esta afirmación que, para comprender Euskadi, es igualmente necesario mirar al mundo.

Transparencia y buena gobernanza en la UE: qué, por qué y para qué

LEIRE ESCAJEDO SAN-EPIFANIO

Profesora de Derecho Constitucional, UPV/EHU

Sumario

1. La opacidad como síntoma.
2. La transparencia como contrapeso al relato del déficit democrático.
3. Algunas notas sobre cómo se ha ido fraguando el *corpus iuris* europeo sobre transparencia y acceso a la información pública.
4. En suma: más transparencia no significa (necesariamente) más democracia.
5. Sin una mínima cohesión no hay *demos* (ni democracia).

1. LA OPACIDAD COMO SÍNTOMA

Las críticas al déficit democrático de la Unión Europea son como un mantra que, sea cual sea la dificultad a la que la UE se enfrente, reaparece de cuando en cuando con insistencia. En las explicaciones pausadas, ese relato del déficit democrático es descrito como consecuencia del choque que se produce entre, de una parte, la tradición democrática de los Estados miembros y, de otra, el modelo de Unión que finalmente los Estados miembros estuvieron dispuestos a construir. Parece que la cultura democrática invitaba a una integración mucho más alta de miras, mientras que los Estados miembros optaron por mantener las anclas en una realidad que, si bien no perfecta, al menos les resultaba lo suficientemente buena. Así, los Estados han ido haciendo traslación creciente de competencias, pero al mismo tiempo conservando una estratégica e importante presencia de sus gobiernos en el modelo de toma de decisiones comunitarias. Pero sucede además que, en términos prácticos, esta constante búsqueda de equilibrios entre dos fuerzas opuestas (integración versus estatalidad) ha dado lugar a un inmenso mosaico de microprocesos de toma de decisión.

La opacidad de muchos de estos ha sido también un foco de las denuncias de déficit democrático. Ya antes de que se hicieran notar los efectos de la crisis económica de 2008, la sensación ante tal mosaico era que ofrecía importantes ventajas para las élites (y los mecanismos tipo *lobby*) y reducía, hasta casi difuminar, las posibilidades de una participación amplia de la ciudadanía. Pero será a partir del golpe de realidad de la postcrisis cuando en el imaginario colectivo

Europa deje de verse como un proyecto hacia el bienestar de todos y se perciba, además de opaca, como poco reactiva ante los crecientes niveles de pobreza y desigualdad. En el año 2016, según cifras de la Comisión Europea, uno de cada cuatro europeos vivía por debajo del umbral de ingresos que se consideraban esenciales para satisfacer las necesidades básicas. Si bien los PIB se habían recuperado entre esa fecha y 2019, lo cierto es que el impacto de esa recuperación apenas se había notado sobre algunas amplias bolsas de ciudadanos. Aún no disponemos de datos consolidados sobre las fechas más recientes, pero el impacto económico generado por la pandemia de la COVID-19 parece que amenaza, de nuevo, a los más débiles.

2. LA TRANSPARENCIA COMO CONTRAPESO AL RELATO DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

En ese tiempo de denuncia de la desigualdad ha vuelto con insistencia la reflexión sobre el déficit democrático de la UE, aunque con nuevos tintes. Como contrapeso a esos discursos, la UE ha eludido entrar en esos debates y se ha centrado en reforzar una línea alternativa que ya abrió hace un par de décadas: el impulso de la transparencia y, con ella, de la buena gobernanza. ¿Cómo se reforzó ese relato? Durante bastante tiempo, como es sabido, las propuestas de reestructuración hacia un funcionamiento más democrático orbitaron en torno al Parlamento Europeo y el lugar que este debía ocupar en el funcionamiento de la Unión. Históricamente los parlamentos nacionales habían

Cómo citar / How to cite: Escajedo San-Epifanio, L. (2021-2022). «Transparencia y buena gobernanza en la UE: qué, por qué y para qué», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 103-106



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

visto como una arena en la que las fuerzas políticas sientan las bases de los consensos constitucionales y de creación normativa, y se les reconocía una importante función de mediación en las relaciones entre los órganos del Estado. En coherencia, se entendía que una Unión que avanzaba en su integración y, al menos en utopía, se veía a sí misma en camino hacia la construcción de un Estado debía contar con una cámara parlamentaria de tal perfil. Pero el fracasado proyecto de Constitución para Europa hubo de asumir que los Estados no deseaban avanzar hacia esa utopía.

Fue el tiempo de impulsar, de forma más decidida, un proceso que sigilosamente comenzó en paralelo al proyecto de Constitución. Un proceso, en palabras del Consejo Europeo, destinado a reforzar el carácter democrático y la transparencia de las instituciones de la UE. El *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* (COM, 2001, 428, *in fine*) describió la buena gobernanza como aquella que pivota sobre los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Desde esa propuesta, el documento hizo un llamamiento para que las instituciones de la Unión trabajasen hacia «una mayor implicación de los ciudadanos» en la elaboración de sus políticas y en los procesos de toma de decisiones.

3. ALGUNAS NOTAS SOBRE CÓMO SE HA IDO FRAGUANDO EL *CORPUS IURIS* EUROPEO SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Con el paso del tiempo lo más tangible de esa idea de buena gobernanza se ha ido construyendo en torno a la idea de transparencia, por entender que esta abarca no solo las decisiones finales sino también la fase previa a la adopción de estas (los procesos) y las fases posteriores (de implementación y, en su caso, exigencia de responsabilidad). Pero, obviamente, el creciente protagonismo de esta idea de transparencia no puede verse como un fenómeno aislado que ha acontecido a nivel comunitario. A nivel estatal han sido muchos los Estados de la UE en los que, más allá de la apertura a la ciudadanía de las principales funciones parlamentarias (procesos legislativos y debates en los plenos), se han ido generando mecanismos destinados a dar mayor cuenta a los ciudadanos de aquellos procesos de toma de decisiones que están en manos de las administraciones públicas y, en general, del poder ejecutivo. Las normas más antiguas, de los países escandinavos, tienen precedentes del siglo XVII, y entre las más recientes cabe señalar la Ley española 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En las últimas dos décadas tanto el Consejo de Europa como la Unión han ido generando en torno a la transparencia documentos jurídicos vinculantes y no vinculantes que, junto con normas precedentes de los Estados y otras de nueva creación, vienen a conformar en la actualidad una suerte de *corpus iuris* europeo sobre transparencia y acceso a la información pública. El Reglamento CE n.º 1049/ 2001, sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la

Comisión apostó, como apuntó en su día Cotino Hueso, por una visión muy expansiva y aperturista del derecho de acceso a la información. En su descripción general y en los principios que adopta como base para la construcción del sistema, este derecho de acceso es presentado como refuerzo a la democracia y, en coherencia, realiza un desarrollo del artículo 255 del tratado (principios generales de acceso a la documentación institucional) claramente orientado al objetivo de garantizar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Asimismo, con la incorporación de este derecho a su articulado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea simbólicamente el derecho de acceso al rango de derecho fundamental. Junto a ello, el desarrollo exponencial de las tecnologías de la información y de la comunicación ha contribuido a una significativa mejora en las posibilidades de acceso a los documentos comunes y, hasta cierto punto, a la tramitación de accesos puntuales a documentos sensibles.

En sus objetivos estratégicos 2005-2009, la Comisión Europea presidida por Durão Barroso dio respuesta al deseo de dar un importante impulso a la transparencia. El comisario Siim Kallas presentó un informe sobre una posible Iniciativa Europea a favor de la Transparencia, fomentando esta no solo respecto a las instituciones comunitarias sino, también, respecto a los grupos de interés. El grueso del informe se dedicó al Registro y al Código de Conducta aplicable a los grupos de presión. El primer borrador de código era muy exigente, bastante más que el que se terminó aprobando, pero en cualquier caso ha de señalarse la trascendencia de que la UE avanzase hacia «un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro y Código de Conducta)», publicado como Comunicación en el año 2008. Los representantes de intereses realizan actividades con el objetivo de incluir en la formulación de las políticas y en los procesos de tomas de decisiones de las instituciones europeas, recoge dicho documento, y tales actividades deberían ser «voluntariamente registradas». En 2010 se publicó otra comunicación, titulada *La iniciativa Europea de Transparencia: el registro de los representantes un año después*.

Y las iniciativas, como es sabido, no se limitaron solo a la Comisión. En el año 2011, la Comisión acordó con el Parlamento Europeo un marco común sobre el registro, aunque la evolución de la cuestión de la transparencia en el Parlamento Europeo discurrió por un camino muy diferente al de la Comisión. La posición del Parlamento en el sistema comunitario es muy distinta y las repercusiones que la transparencia tiene en él, también lo son. Pero, en cualquier caso, también en el Parlamento se abrió camino el Libro Blanco de 2001. La tendencia, especialmente desde 2008, será la de hacer orbitar sobre cada diputado concreto el peso de la transparencia, aunque buena parte de los mecanismos tienen una naturaleza voluntaria. Quiénes y cómo contactan a los diputados es algo que adquiere interés, pero tampoco se obvia la trascendencia que tiene la posibilidad de que la sociedad civil goce de acceso a sus representantes políticos (dada la función de representación que corresponde al Parlamento).

La creación de ese tipo de registros puede ser vista como muestra de un cambio de cultura, aunque su recorrido sigue siendo, a día de hoy, muy limitado. Como Transparencia Internacional señalaba en febrero de 2021, es cierto que la rendición de cuentas y el acceso a los documentos de la UE ha aumentado significativamente en los últimos años, son aún muy importantes las lagunas en la legitimidad democrática. Entre las principales lagunas se cuenta el déficit en la legitimidad democrática del Consejo que, como órgano híbrido, queda en una especie de limbo. Su naturaleza hace que no deba, propiamente, rendir cuentas ante la ciudadanía europea, pero la falta de transparencia hace que los parlamentos nacionales tampoco dispongan de medios para conocer y pedir cuentas de las posturas que a nivel europeo está defendiendo su gobierno. Dado el peso de este órgano en el funcionamiento de la UE, sería deseable algún avance a ese respecto.

4. EN SUMA: MÁS TRANSPARENCIA NO SIGNIFICA (NECESARIAMENTE) MÁS DEMOCRACIA

Según reza la página web del Parlamento Europeo, «la transparencia permite a las personas participar más fácilmente en el proceso de toma de decisiones» y a renglón seguido, indica que las instituciones solo pueden gozar de legitimidad y eficacia «en la medida en que sean plenamente responsables ante los ciudadanos». Con todo, si bien la transparencia es imprescindible para una efectiva rendición de cuentas, no parece adecuado emplear como equivalentes transparencia y responsabilidad. En este sentido, el uso recurrente al término transparencia puede resultar algo engañoso. Según en qué procesos de toma de decisiones nos fijemos, encontramos diferencias en los términos en los que la información está disponible (no se olvide que, a veces, es información voluntaria), los modos en los que los ciudadanos de a pie pueden acceder a la información y, especialmente, las posibilidades de impulsar alguna actuación política, o si quiera judicial, a partir de la información obtenida. Los mecanismos previstos en el Reglamento CE n.º 1049/2001 son poco más que sistemas que permiten a los ciudadanos acceder a determinados documentos institucionales. Estamos, pues, muy lejos de esa descripción ambiciosa que recoge el artículo 11 del Tratado de la UE, en la que se destaca la relevancia de que los ciudadanos puedan «expresar e intercambiar sus opiniones», y de que las instituciones comunitarias mantengan un diálogo abierto, transparente y regular con la sociedad civil. En esa dirección, si es que hay voluntad para ello, aún falta mucho por construir.

Resulta también algo engañosa la doctrina que la UE ha ido elaborando en torno al gobierno abierto (o flexible), en el sentido de un sistema de gobernanza que supera las limitaciones del sistema burocrático, dominante en los Estados, y abre espacio a nuevas formas de relación entre los gobernantes y la sociedad civil. Parece que dejamos atrás un modelo caduco y limitado y que abrazamos nuevos modelos de relación. La descripción de este modelo desreglado o abierto, como un modelo

que supera «la exclusividad de los poderes públicos respecto a los asuntos públicos» es algo llamativa, pues respecto del modelo institucional clásico no todos los poderes públicos son suprimidos o relativizados. Propiamente se excluye a los parlamentos, tanto al europeo como a los nacionales, pero ello, en contrapeso, pone en manos de la Comisión y del Consejo (participado este por los gobiernos de los Estados) muchísimo más poder que el que hubieran tenido en un esquema más tradicional. Confrontado únicamente por organizaciones y asociaciones con fines sociopolíticos y/o económicos muy concretos, el poder ejecutivo ve aumentado su margen de actuación y, claramente beneficiado por la fragmentación y la reducción de la trazabilidad, consigue reducir a mínimos la posibilidad de una rendición de cuentas por sus actuaciones.

Cabe advertir, asimismo, que, aunque la transparencia aparezca constantemente asociada por la UE a la responsabilidad, lo cierto es que ese relato presenta bastantes más fisuras que las que a primera vista pudiera parecer. En el fondo, tiene más, mucho más de cheque en blanco extendido hacia la administración y el ejecutivo que de cualquier otra cosa. Los perfiles que limitaban lo público y lo privado se reducen y los actores con más capacidad tienen vía libre para trabajar a favor de sus propios intereses. Por más que se haga uso de un lenguaje persuasivo que parece incluir, con insistencia, a la sociedad civil, en el fondo se ha construido sobre una axiología neoliberal, en la que las decisiones de la UE parecen presentarse como técnicas y, en apariencia, desligadas de cualquier ideología. En sí mismo, sin embargo, este modelo de gobernanza se ha alineado claramente con una forma muy concreta de gobernar y que, claramente, relega a su mínima expresión a los mecanismos de democracia representativa y permite que unos pocos agentes, supuestamente como parte de la sociedad civil, aunque sin lazos precisos con esta, intervengan en la toma de decisiones.

5. SIN UNA MÍNIMA COHESIÓN NO HAY DEMOS (NI DEMOCRACIA)

Quizá lo más triste de todo esto sea que este proceso se haya venido presentando desde 2001 como una «profundización en la democracia de la Unión Europea». Así rezaba, en su subtítulo, el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*. Incluía también que tal profundización no perseguía, ni mucho menos, diluir el principio democrático, sino complementar el protagonismo de los poderes públicos democráticos (mediante la participación y la transparencia). El problema no estriba en la existencia de los grupos de interés. La participación de los grupos de interés es vista como parte integral de las democracias saludables y expresión de valores universales como la libertad de expresión y el derecho de petición. En una institución de las dimensiones de la UE, y un modelo tan fragmentado de tomas de decisión, adquiere si cabe más trascendencia. Pero el problema está en que muy pocos ciudadanos tienen posibilidad de organizarse y generar grupos de interés. Esa es la razón por la que, a día de hoy,

el mantra de la transparencia y la apertura indiscriminada sirven de velo que oculta la influencia de algunos grupos privilegiados. El poder de esos pocos es muy grande, y las posibilidades de influencia del resto son, la verdad, ínfimas.

Como ya advirtiera el *Ombudsman* en 2009, en democracia, la transparencia y la buena gobernanza no solo implican acceso a la información, sino capacitación de los ciudadanos. El acceso a la información es un requisito *sine qua non*, pero no es, de por sí, garantía que facilite el ejercicio efectivo de los derechos políticos. Los partidos políticos y agrupaciones políticas similares no se han visto como interlocutores adecuados a nivel de la UE y, se haya dicho expresamente o no, esa es una de las razones por las que el Parlamento no ha terminado de erigirse en un órgano equiparable a los parlamentos nacionales. Como alternativa, se ha escogido a otra tipología de interlocutores, mucho más difusa, y más allá de los pros y contras de cada modelo, lo que veo de todo punto inadecuado es pretender que lo que se ha producido con ese cambio sea un avance hacia la democracia participativa.

No es cierto. No lo es. En puridad, es un sistema representativo, solo que lo representado ya no puede considerarse que es el *demos* (sí es que algún día lo fue), sino que solo consiguen estar representados muy pocos grupos de interés. Es triste que el relato les permita arrojar una participación en nombre de todos. La misma crítica que se hace de los parlamentos clásicos, respecto a la privilegiada posición de las minorías que dominan el sistema de partidos, puede hacerse aquí, aunque con una particularidad: un grupo de interés puede acceder a posiciones dominantes sin, siquiera, la simbólica atribución de representación que le otorgaría un mecanismo electoral. Queriendo eludir un modelo de democracia, el de la representativa, y superar las críticas de este por sus tendencias aristocráticas, corremos el riesgo de estar dando espacio a una democracia igual de aristocrática (o más).

Ahora que las desigualdades avanzan a una velocidad tan vertiginosa, es tiempo de que la UE, con decisión, comience de verdad a pensar en las personas. Sin un mínimo de cohesión social, ninguna democracia es posible.

La ciudadanía europea: cómo acercar Europa al ámbito local

ITZIAR FERNÁNDEZ MARRÓN
Directora de Europe Direct Bizkaia

Las oficinas Europe Direct Information Centre (EDIC)¹ formamos parte de una red de más de quinientos puntos de información en toda la Unión Europea con la misión de divulgar, comunicar y fomentar la participación y el debate sobre la Unión Europea, sus políticas, programas, instituciones, oportunidades que nos ofrece... Nuestra labor es ser una ventanilla de acceso a Europa desde el ámbito local, facilitando el acercamiento entre la UE y sus habitantes. Este trabajo, centrado en el día a día, en las personas, en lo más cotidiano y local, nos da elementos de valoración para poder hacer un diagnóstico sobre cómo percibe la sociedad la Unión Europea y qué espera de ella.

En este texto presentamos una descripción de las cuestiones más relevantes sobre la percepción de ciudadanos/as sobre Europa, a partir de nuestra experiencia de primera mano sobre el terreno. Sugerimos asimismo algunos apuntes para la mejora y algunos retos que es necesario afrontar para mejorar esta relación entre la Unión Europea y su ciudadanía.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe ofrecer la oportunidad de reflexionar en profundidad sobre el rumbo de la UE y su estructura institucional a partir de 2020, a lo largo de 2021 y hasta 2022. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 ha paralizado el proceso de preparación por lo que, en estos momentos, sabemos poco sobre el formato, la composición y la estructura de la Conferencia. A pesar de ello, las instituciones europeas y los agentes que a nivel local trabajamos en temas europeos estamos plenamente comprometidos con la reanudación de esta iniciativa tan pronto como sea posible en el contexto posterior a la COVID-19, porque supone un diálogo abierto, directo, sin intermediarios con la Unión Europea para reflexionar y debatir sobre los retos y construir conjuntamente nuestro futuro. La Conferencia quiere y debe ser una oportunidad para participar en un debate más estructurado, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la Unión no solo en

términos de dinámica institucional, sino también en lo que respecta a las políticas. Y, sobre todo, tiene que implicar de una manera real, eficaz y efectiva a la ciudadanía europea que, ahora más que nunca, debe y necesita sentirse parte de este proyecto común europeo, haciendo posible la reflexión conjunta entre el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Consejo, los Parlamentos Nacionales, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, así como otros interlocutores sociales. En lo que respecta a la participación de la ciudadanía, la Comisión sugiere que se aprovechen los diálogos existentes con los ciudadanos, dándoles una mayor proyección, haciendo uso de las redes existentes u organizando actos específicos y aprovechando la tecnología e instrumentos actuales.

En el actual contexto, la Conferencia sobre el Futuro de Europa debe centrarse y tratar los desafíos más urgentes y relevantes derivados de la pandemia y postpandemia, y hacerlo tratando de ser un verdadero espacio de trabajo y de reflexión seguido del desarrollo de reformas significativas, acordes a las demandas y aportaciones de la ciudadanía. El Parlamento quiere situar a la ciudadanía en el centro de las discusiones sobre cómo afrontar los desafíos internos y externos; por ello, la resolución aprobada por el Parlamento subraya que han de participar en el proceso ciudadanos/as, representantes de la sociedad civil y otros actores a nivel europeo, nacional, regional y local, para fijar las prioridades de la UE. La Conferencia se entiende como una herramienta de participación democrática para la ciudadanía. Para los agentes europeos a nivel local y, específicamente, para los centros Europe Direct implicados directamente en la Conferencias (Hub EDICs), se trata de una oportunidad inmejorable para promover la participación ciudadana y para conectar las instituciones con la gente. Una vez más, el reto del compromiso, de la vinculación y conexión entre los espacios de toma de decisiones y de diseño de políticas y la ciudadanía, la sociedad civil, las personas jóvenes, los diversos colectivos se plantea como un desafío al que es necesario dar respuesta.

¹ https://ec.europa.eu/info/consultation-europe-direct-information-centres-edics_en



Si tenemos en cuenta los datos de los sucesivos eurobarómetros, la mayoría de los/as europeos/as vemos la Unión Europea como algo positivo y, en términos generales, consideramos que es mejor estar que no estar en ella: en otras palabras, nos parece bien que exista e «intuimos» que es beneficioso, aunque no sepamos exactamente qué se hace en Bruselas, en Estrasburgo, para qué sirve y cómo nos afecta en el día a día. La Unión Europea sigue siendo, a pesar de la comunicación de proximidad con la que intentamos trabajar, una realidad lejana y distanciada de los/as europeos/as.

En un período turbulento marcado por la pandemia del coronavirus, la confianza en la UE se mantiene estable y los europeos confían en que la UE adoptará en el futuro las decisiones adecuadas en respuesta a la pandemia. Según el último Eurobarómetro² de verano de 2020, los/as ciudadanos/as europeos/as consideran que la **situación económica**, la situación de las **finanzas públicas** de los Estados miembros y la **inmigración** son las tres principales preocupaciones a escala de la UE. Los/as europeos/as están divididos (45 % «satisfechos» frente a un 44 % «insatisfechos») en relación con las medidas adoptadas por la UE para luchar contra la pandemia. Sin embargo, el 62 % afirma **confiar en que la UE adoptará las decisiones adecuadas** en el futuro, y el 60 % sigue siendo **optimista con respecto al futuro** de la UE. De hecho, la **confianza en la Unión Europea se ha mantenido estable** desde el otoño de 2019, en un 43 %, a pesar de las fluctuaciones de la percepción pública durante la pandemia. La proporción de personas con una **imagen positiva de la UE es la misma que la que tiene una imagen neutra** (40 %). El 19 % tiene una imagen negativa de la UE.

En un contexto tan complejo y turbulento como el actual, **más de seis europeos/as de cada diez confían en que la UE adopte las decisiones adecuadas** en el futuro (62 %).

Una mayoría de veintiséis Estados miembros de la UE (todos menos Italia) y el 70 % en toda la UE **afirman sentirse ciudadanos/as de la UE**. Una mayoría de europeos/as (53 %) declara estar **satisfecha con el funcionamiento de la democracia en la UE**. Sin embargo, la proporción de encuestados que están «insatisfechos» ha aumentado en tres puntos porcentuales desde el otoño de 2019 hasta alcanzar el 43 %. Por último, en este período turbulento, el 60 % de los europeos afirma **ser optimista con respecto al futuro de la UE**.

En el caso de Euskadi, el estudio *Opiniones sobre la Unión Europea*³ (2018) reflejaba que más de la mitad de las personas encuestada estaban interesadas en los asuntos europeos (56 % muy o bastante). Este interés es creciente

y el porcentaje actual es el mayor de los registrados en las tres mediciones realizadas: en 2007 se mostraban muy o bastante interesados el 50 % y en 2009 el 45 %. La población se encuentra dividida entre quienes sienten mucho o bastante apego por Europa (50 %) y quienes sienten poco o ningún apego (47 %). El apego de la ciudadanía vasca se encuentra, eso sí, entre los más bajos de la Unión Europea. La imagen que tienen los/as vascos/as de Europa no ha variado mucho en los últimos años. En este estudio, el 39 % afirma tener una imagen positiva (mucho o bastante) de la Unión Europea, mientras que el 19 % tiene una imagen negativa, y el 38 % afirma que la imagen que tiene de Europa es neutra. Este dato se acerca bastante a la media de los países europeos y es bastante más positivo que la que tienen los/as ciudadanos/as españoles/as. La imagen de la Unión Europea se identifica en mayor medida con la modernidad (57 % mucho o bastante) y con la democracia (50 %), y tan solo en cierta medida con ser protectora (39 %) y eficiente (35 %). En cuanto al futuro de la Unión Europea, la ciudadanía de Euskadi se encuentra dividida entre quienes son muy o bastante optimistas al respecto (46 %) y quienes se muestran muy o bastante pesimistas (45 %). El nivel de optimismo de los/as ciudadanos/as vascos/as es bajo en comparación con los países de la Unión Europea. No obstante, la mayoría de la ciudadanía opina que es bueno para Euskadi estar dentro de la Unión Europea (61 %), el 29 % opina que no es bueno ni malo y tan solo el 5 % cree que es malo. La gran mayoría de las personas entrevistadas cree que cuando en la Unión Europea se traten temas que afecten a Euskadi debe estar presente la consejera o consejero del Gobierno vasco encargado de la materia que se trate: solo el consejero vasco el 43 % y junto con el ministro español el 35 %.

Los datos, y especialmente en el caso de Euskadi, hablan por sí mismos y reflejan a la perfección la constatación que prácticamente a diario hacemos quienes trabajamos en comunicar, construir y orientar sobre Europa y la Unión Europea: la intuición, la clara percepción derivada del contacto directo con la gente, la sensación de que la mayoría sentimos que el proyecto europeo merece la pena que, aunque no sepamos concretar bien por qué, la idea de que tiene más sentido estar dentro que fuera convive con el escepticismo, la distancia e incluso la imagen negativa que decimos tener respecto a las instituciones, las políticas y la percepción neutra o desfavorable de la propia Unión. Una impresión que se refrenda cuando, en nuestra labor de informar sobre Europa o de trasladar las oportunidades que nos ofrece, las personas afirman estar de acuerdo, en general, con lo que Europa tiene de bueno, a la vez que se muestran críticas y relativamente desconfiadas respecto a muchas de las actuaciones de la Unión.

La pregunta que surge es, aunque difícil de resolver, bien simple: ¿cómo llegar a la ciudadanía europea? ¿Cómo conseguir que esta se implique en el debate y en la toma de decisiones? ¿Cómo promover realmente un proceso participativo efectivo? ¿Cómo lograr que tanto el proceso como los resultados tengan incidencia e impacto real en quienes habitamos en el proyecto europeo? ¿Cómo salvar la distancia, existente y persistente, entre Europa y la ciudadanía europea?

² COMISIÓN EUROPEA. *Última encuesta del Eurobarómetro (julio-agosto)*. Bruselas: Comisión Europea, 2020. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_1975 [Consulta: 8 de febrero de 2020].

³ GOBIERNO VASCO. GABINETE DE PROSPECCIÓN SOCIOLOGICA (2018). *Opiniones sobre la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2018. Disponible en https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/o_18tef4/es_def/adjuntos/18tef4.pdf [Consulta: 8 de febrero de 2020].

Quienes trabajamos en proyectos y organismos europeos estamos ya acostumbrados/as a escuchar afirmaciones como: «la Unión Europea no es cercana, lo que pasa en Bruselas no nos afecta, Europa no nos tiene en cuenta para hacer sus políticas». Por no añadir el escaso conocimiento sobre las instituciones y el funcionamiento de la Unión Europea que tienen la mayor parte de las personas, y dejando a un lado la imagen distorsionada, y demasiadas veces negativa, que nos llega de los/as europarlamentarios/as y del funcionariado que trabaja en las instituciones.

En este contexto, los Centros de Información Europe Direct tratamos de informar y acercar a la calle todas las cuestiones relacionadas con la UE (funcionamiento, instituciones, derechos, movilidad, ayudas financieras, trámites, legislación, prioridades, políticas). Informamos a diferentes colectivos (jóvenes, emprendedores, mayores) sobre las oportunidades que Europa les ofrece. En nuestro caso, además, somos un centro de información de marcado carácter social, vinculado al tejido asociativo y a los proyectos de transformación social, por lo que trabajamos siempre y tratamos de acercar Europa a aquellos grupos que, por diferentes circunstancias, tienen mayores dificultades de acceso a la información y están más alejados de la realidad europea, así como a los agentes sociales y a las entidades que trabajan con ellos⁴. En toda Europa, recogemos más de un millón de consultas anuales y somos, por ello, uno de los principales dispositivos de que la Unión Europea dispone para conectar con los más de sus cuatrocientos millones de habitantes. Junto con los centros de documentación europea, formamos parte de la Red de Información y Comunicación de la Comisión Europea, con el objetivo de animar el debate y para recoger de manera directa las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía. Nuestras actividades se centran en explicar las políticas de la Unión y el impacto en la vida cotidiana de los/as ciudadanos/as, escuchando, recogiendo y reportando sobre sus puntos de vista, preocupaciones y necesidades de información. Para ello, disponemos de un punto físico de acceso, así como de servicios de información proactivos: web, redes sociales, *newsletter*, publicaciones, servicio de consultas, etc. Además, organizamos eventos, sesiones de trabajo, charlas y seminarios sobre temas relacionados con la Unión Europea, con el fin de sensibilizar y promover la participación, la reflexión y el debate. Somos, en resumen, un canal de contacto en una doble dirección: de la ciudadanía, que traslada sus necesidades y demandas, hacia la Unión Europea y de la Unión Europea hacia la ciudadanía, puesto que para las instituciones europeas los centros son una canalizador y divulgador de sus políticas. Así, somos antena de escucha y altavoz de mensajes para ciudadanos/as e instituciones.

En un momento crucial para el proyecto europeo (por otro lado, ¿cuál no lo ha sido?) es necesario implicar

a la ciudadanía y tratar de resolver esta evidente fisura entre lo que la ciudadanía percibe realmente sobre lo que es la Unión y su impacto, esbozando algunas medidas que pueden ayudar a superar este obstáculo, con el fin de que Europa sea algo más que una realidad lejana y la integremos en nuestra vida diaria.

Hay numerosos factores que pueden explicar esta falla y la dificultad existente para que la comunicación sobre Europa llegue a la ciudadanía. Desde nuestra experiencia cotidiana, y compartida en el trabajo en red con otros agentes europeos, la forma tradicional de comunicar Europa, la imagen que los medios de comunicación ofrecen más a menudo de lo que sería deseable sobre la Unión Europea, la distorsiones y sesgos con que nos llegan las noticias sobre la Unión Europea, la excesiva distancia entre Bruselas y nuestro entorno, el tratamiento que en ocasiones la clase política hace de los temas europeos, el peso de los intereses de cada Estado miembro por encima del interés común europeo... En el lado de la ciudadanía, el escaso conocimiento sobre el funcionamiento de la Unión Europea y la falta de motivación por conocer cómo funciona e impacta en nuestro día a día... Todo ello sin dejar de mencionar las campañas de desinformación, *fake news*, redes sociales, en medio de un clima de euroescéptico, cuando no de eurohostilidad. En el fondo de estos elementos concretos yace una falta de interiorización y compromiso con lo que es la ciudadanía europea: más allá de ese imaginario compartido de valores, cultura e historia, es necesario que nos sintamos realmente parte de un todo y que nos impliquemos en él.

Por ello, nos gustaría plantear algunas propuestas y sugerencias, en clave de mejora que pueden ayudar a construir un relato mejor, más completo, de lo que Europa significa.

COMUNICAR. En primer lugar, es necesario comunicar más Europa. Se echan de menos espacios y programas en los que se hable de Europa de una manera didáctica y constructiva. Y, además, que comuniquen y reflejen con claridad cómo las políticas europeas influyen de verdad en nuestro día a día. Es necesario relatar los temas europeos de un modo que de verdad impacte en las audiencias destinatarias: comunicar Europa más y mejor.

INFORMAR. Es esencial informar con rigor, con objetividad, con calma, especialmente en estos tiempos de informaciones rápidas, con poca base, inmediatas y en ocasiones poco contrastadas. Se trata de informar en positivo, constructivamente, más que tratar de combatir y contraargumentar. No hay que tratar de invisibilizar las críticas y comentarios negativos, sino neutralizarlos y contrarrestarlos desde la objetividad y con los datos.

ACERCAR. La experiencia como centro Europe Direct nos reafirma en que, tan importante como el alto impacto o la visibilidad de lo que hace la Unión Europea, es la posibilidad de acercar a las personas lo que hace y cómo lo hace, de una manera personalizada, orientada, directa y sencilla: a menudo, vale más el impacto que ejercemos en un grupo de personas, aunque no sea

⁴ Nuestra estructura de acogida, en la que está ubicado el Centro es Fundación EDE, conjunto de organizaciones sociales que trabajamos para generar cambios duraderos, inclusivos y sostenibles, a través del conocimiento, la intervención directa y el desarrollo de proyectos de economía social y empleo inclusivo www.edefundazioa.org.

grande, al que podemos transmitir con cercanía y de forma práctica y sencilla lo que es la Unión, que los grandes actos de amplio alcance. Cuando esas personas ejercen de agentes multiplicadores desde lo informal, desde sus redes habituales (familias, amigos, trabajo, centros educativos, asociaciones) y son protagonistas concretos, entonces Europa se convierte en algo más cercano y real. Y, más que hablar de Europa en general, hay que hablar sobre los temas que de verdad interesan a las personas, mostrando lo que hace, lo que hace bien y lo que puede mejorar Europa en esos ámbitos.

DESCUBRIR. Es esencial que Europa se acerque a «donde está la gente», a los lugares en los que de verdad está la mayoría de las personas, la población «neutral» o «indiferente» respecto a Europa. Contraargumentar la hostilidad o potenciar la implicación son, obviamente, ejercicios necesarios. Pero tan importante, si no más, es ir a los lugares donde está la mayoría de la población, la que vive alejada de la realidad europea: para ello, es necesario llevarla a los lugares comunes: la calle, las paradas de medios de transporte, los hospitales, los bares y cafés, las lonjas juveniles, los parques... Y desde allí fomentar la participación y el diálogo.

CONOCER. Es imprescindible conocer Europa, saber cómo funciona, qué hace. Incluir la asignatura de Unión Europea en el currículum escolar, más allá de un simple capítulo de alguna asignatura. Enseñar Europa en el ámbito de la educación formal y no formal y conseguir que desde la educación primaria nos familiaricemos con las enseñanzas europeas es, indudablemente, uno de los mejores modos de hacer Europa. Al igual que lo es reforzar la enseñanza de las lenguas como herramienta indispensable. Y hay que hacerlo, además, con metodologías y dinámicas que interesen al alumnado y a las personas jóvenes (fuera del aula, a través de redes sociales, implicando a *influencers* y personas de referencia, en euskera...).

En relación con este punto, la formación del personal de la administración en temas europeos, promoviendo la participación del personal en redes, proyectos y espacios europeos, facilitando también la movilidad profesional por Europa con visitas de estudio y acciones similares e impulsando la presencia en las instituciones europeas como funcionarios de nuestros jóvenes.

CONECTAR. Seguir impulsando la movilidad europea y aumentar los recursos destinados, tanto en clave de derechos fundamentales como con la puesta en práctica de programas y proyectos es la mejor manera de avanzar hacia el futuro de Europa: se quiere lo que se conoce y para conocerse hay que convivir y compartir. El emblemático programa Erasmus es, indudablemente, uno de los logros de la Unión; junto a él, *Discovery Europe*, el Servicio de Voluntariado Europeo, Cuerpo Europeo de Solidaridad, intercambios escolares, etc. son ejemplos de éxito para hacer de Europa una verdadera unión de personas. Quienes han vivido una experiencia de movilidad europea son, sin lugar a dudas, los/as mejores embajadores/as de la Unión Europea.

COLABORAR EN RED. En Euskadi, el trabajo en red de los agentes europeos, a través de iniciativas formalizadas como la Red Vasca de Información Europa, impulsada por el Gobierno vasco, y de otras surgidas de la colaboración y el trabajo conjunto, permiten coordinar actuaciones y aunar esfuerzos desde lo local e inmediato en este proceso de construcción europea.

VERTEBRAR EUSKADI/EUROPA. Visibilizar la presencia de Euskadi en la Unión Europea, así como la de Europa en nuestro territorio, reflejando la conexión directa entre ambas realidades es un elemento esencial para mejorar la comprensión y acercar las políticas europeas a la ciudadanía: mostrar con ejemplos concretos de iniciativas, proyectos, acciones que ponen en contacto Euskadi con Europa es un camino para entender la relación directa entre ambos territorios. Encajar las piezas de actuación entre ambas es un ejercicio clave para acercar Europa a la ciudadanía de Euskadi, así como para crear círculos concéntricos de conexión y sinergias.

CORRESPONSABILIZARSE. A nivel público, todos los niveles de la administración deben contribuir a esta labor de trasladar Europa a la ciudadanía, empezando por el ámbito local, que es el más inmediato a los/as ciudadanos/as. Es necesario que las administraciones y autoridades de nuestro entorno diseñen y traten de implementar y auspiciar iniciativas que muestren a la ciudadanía que sus propuestas importan. ¿Qué Europa queremos en 2027? Es misión de todos los agentes públicos, sin por ello olvidar a los privados ni a la sociedad civil, lograr que la ciudadanía se implique en responder a esta pregunta.

IMPLICAR. Los/as ciudadanos/as de Europa no pueden ser espectadores en este proceso. Es imprescindible que se sientan partícipes del mismo. Por ello, el mensaje debe construirse en una doble dirección: ¿qué me ofrece Europa? Y, ¿qué puedo yo aportar? ¿Cuál es mi papel como individuo, a nivel particular y en mi contexto social, para estar en Europa? Este es un ejercicio clave para nuestro empoderamiento como ciudadanos y ciudadanas de Europa.

TRANVERSALIZAR. Para lograr estos objetivos, además, es importante reforzar de una manera constante, permeable y transversal el mensaje de los derechos que tenemos gracias a nuestra pertenencia a Europa: residir, circular, comerciar, participar en la vida democrática... El mensaje sobre nuestros derechos de ciudadanía europea no es lo suficientemente conocido, siendo como es el pilar sobre el que se asienta gran parte del proyecto europeo.

En resumen, solo con un relato directo y cercano y con una conversación real compartida y consensuada podremos proponer medidas que refuercen y mejoren el funcionamiento de la Unión Europea y, sobre todo, hacer de Europa una realidad cercana y cotidiana: una Unión Europea más enriquecida y mejor, que salga reforzada de esta pandemia y postpandemia y que, además, salga más fuerte y sin dejar a nadie atrás.

Es el momento de que la Unión Europea dé el salto

ENEKO GOIA LASO

Alcalde de Donostia-San Sebastián, Donostiako alkatea

Sumario

1. El camino hacia la generación de una identidad europea.
2. Democratización de las instituciones europeas.
3. Competencias de la Unión Europea ante el reto que representa la globalización.
4. Conclusiones.

Cuando me dispongo a escribir estas líneas para reflexionar sobre el futuro de la Unión Europea me resulta imposible quitar de mi mente las imágenes del reciente asalto al Capitolio en Washington. Creo que no era fácil imaginar que algún día pudiéramos llegar a ver escenas como las que las televisiones emiten una y otra vez, como tampoco era fácil imaginar un proceso electoral de estas características en un país democrático.

Que la llamada «primera democracia» mundial nos ofrezca imágenes como estas debería hacernos reflexionar seriamente sobre los riesgos que corren en este momento los sistemas democráticos y la propia Europa. Hay, desgraciadamente, ocasiones en las que no se valora lo que se tiene hasta que se pierde. Por no decir que el ser humano es el único animal (o al menos uno de ellos) que tropieza dos veces con la misma piedra.

En efecto, el escenario que nos está tocando vivir estos últimos años es un escenario muy complicado, en el que los movimientos populistas han ido ganando terreno, poniendo en cuestión muchos de los valores sobre los que se asienta nuestra democracia. Y ese es un fenómeno que también Europa está padeciendo, y que se manifiesta en muchos de sus países, tanto de forma interna como de cara al propio proyecto europeo.

Quiénes creemos en el proyecto europeo no podemos evitar recurrir a la historia para poner en valor lo que hemos logrado durante todos estos años con el proceso de la Unión Europea. Nadie en su sano juicio puede poner en cuestión que Europa vive el período de paz y estabilidad más largo de su historia, y que eso no hubiese sido posible si un grupo de líderes políticos (esos que llamamos padres fundadores de la Unión Europea) no hubieran visto claramente que la clave para superar nuestro turbulento pasado estaba, y está, en la colaboración entre

los países europeos. Diría más, la clave ha estado, y está, en superar el excesivo papel que han jugado los Estados y su poder a lo largo de nuestra reciente historia.

Mucho se ha avanzado a lo largo de estos últimos años, un avance no exento de dificultad. Aunque en ocasiones tengamos la sensación de que se dan pasos atrás, nadie puede poner en cuestión que el balance general es, sin duda, positivo.

Pero ahora toca afrontar una reflexión profunda, que sea capaz de estar a la altura de los grandes cambios que se están produciendo a nuestro alrededor. Una reflexión que, a mi modo de ver, debería llevarnos a dar un gran salto en el proceso de una unión europea. En la actual coyuntura, corremos el riesgo de encerrarnos en posiciones defensivas, tratando de mantener lo que se ha conseguido hasta ahora. Ese sería un error que nos puede llevar a perderlo todo, y que, sobre todo los Estados, no deberían cometer.

Y es que nos guste o no, los Estados son la clave en este proceso. Lo han sido en la historia de la Unión Europea y lo son también en este momento. Y deben comprender que preservar los valores democráticos que compartimos los europeos pasa, en este momento, por renunciar a su excesivo protagonismo en el funcionamiento de la Unión. A nadie se le escapa la dificultad que implica el que los Estados sean capaces de renunciar a lo que han sido, pero considero que no hacerlo implica un gran riesgo para ellos, y sobre todo para sus sistemas democráticos.

Seguramente son muchos los campos en los que la Unión Europea debe seguir avanzando durante los próximos años, pero tras la reflexión iniciada con motivo de la Conferencia Europea, me gustaría señalar en especial tres ámbitos en los cuales deberíamos ser capaces de dar un salto cualitativo de forma relativamente rápida.

Cómo citar / How to cite: Goia Laso, E. (2021-2022). «Es el momento de que la Unión Europea dé el salto», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 111-115



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

1. EL CAMINO HACIA LA GENERACIÓN DE UNA IDENTIDAD EUROPEA

Resulta muy difícil, imposible diría yo, construir un proyecto compartido sin que exista un sentimiento de pertenencia europeo que nos una. Creo que durante los últimos años este es un aspecto que la Unión Europea no ha cuidado lo suficiente. La existencia de un mercado común, siendo importante, no es algo que suscite gran pasión. Y hay momentos en los que es necesario movilizar el elemento emocional para que sea uno de los motores que nos hagan avanzar en la unión.

La existencia y promoción de símbolos que favorezcan un sentimiento de pertenencia es más importante de lo que algunos piensan. Un himno o una bandera son elementos importantes, si se utilizan de forma adecuada y van ligados al fortalecimiento de una serie de valores compartidos, como lo son la democracia, el respeto a los Derechos Humanos o el imperio de la Ley.

La fría tecnocracia difícilmente es capaz de generar movimiento. Y creo que en estos últimos años no se le ha dado la suficiente importancia a trabajar por un sentimiento de pertenencia compartido, posiblemente porque ha existido cierto complejo ante expresiones nacionalistas de carácter populista que, en realidad, representan un peligro para nuestro sistema de valores.

¿Qué hay de malo en promover un sentimiento de identidad si este se sustenta en valores positivos? En 2019 Donostia fue reconocida con el *Premio Europa*, otorgado por el Consejo de Europa, precisamente por promover los valores de la democracia, los Derechos Humanos y el imperio de la ley. Es algo de lo que nuestra ciudad está orgullosa, como creo que deberíamos estar orgullosos todos los europeos al compartir una serie de valores que son los que precisamente nos hacen miembros de una comunidad política. Y eso requiere de pasión e ilusión en torno a una identidad compartida con la que nos hacemos presentes en el mundo.

Sabemos que el trabajo que hay que desarrollar para generar ese sentimiento de pertenencia en base a una identidad compartida no es fácil y, sobre todo, no es rápido. Hace falta un esfuerzo sostenido en el tiempo, con un horizonte claro.

Precisamente soy de los que creen que una de las mejores inversiones realizadas durante estos últimos años, en aras a lograr ese objetivo de construir identidad europea, ha sido y es el Programa Erasmus. Confío plenamente en que gracias a este programa habrá en Europa generaciones que tendrán una visión diferente, una visión mucho más abierta y mucho más europea que la de generaciones anteriores. Ahora que vivimos con cierta tristeza el desenlace del *Brexit*, considero que no debemos perder la esperanza, porque es muy posible que, en un futuro no muy lejano, sean precisamente esas «generaciones Erasmus» las que protagonicen el regreso de Gran Bretaña a la Unión Europea.

Hay que seguir apostando fuerte por la movilidad de los estudiantes en Europa, destinando fondos para ese

fin y, por supuesto, avanzando hacia la integración del sistema educativo de los países que la componen. Siendo conscientes de que la educación es la base de todo, en los próximos años Europa debe seguir dando pasos hacia un sistema educativo común, un sistema coherente que haga realmente posible lograr un espacio compartido en el que formemos ciudadanos europeos.

2. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

La lejanía de las instituciones europeas con respecto a sus ciudadanos es una de esas cosas de las que llevamos años hablando. Cada vez que escucho que las instituciones europeas deben tratar de acercarse a los ciudadanos, tratar de explicar lo que hacen y justificar su importancia, me da la impresión de que estamos tratando de poner parches a una situación que lo que requiere es un cambio radical.

Durante los últimos años, y en los sucesivos Tratados, hemos asistido a un complejo intento de reforzamiento del Parlamento Europeo. Algo necesario, puesto que difícilmente es sostenible tratar de acercar las instituciones europeas a los ciudadanos si el órgano supremo que ellos eligen directamente no cumple un papel relevante.

Pero este ha sido un proceso lento, complejo y limitado. Es indudable que se han dado pasos, tanto en el procedimiento legislativo como en el procedimiento de elección de la Comisión Europea. Pero han sido siempre pasos muy medidos, y a veces estableciendo procedimientos tan sofisticados que difícilmente consiguen mejorar la percepción que los ciudadanos tienen sobre su carácter poco representativo.

Seguir la pista de los pasos que una Directiva debe seguir para su aprobación no resulta una tarea sencilla, y algo similar sucede con la elección de la Comisión Europea y su funcionamiento. Si bien es cierto que en los últimos años se han producido avances en estas materias, la sombra del Consejo sigue siendo muy alargada.

Nos guste o no, son los Estados los que con su resistencia a ceder soberanía deslegitiman las instituciones europeas. Y eso hace que entremos en un círculo vicioso que es necesario romper. Y ha de romperse apostando claramente por un Parlamento Europeo con plenos poderes, homologable al parlamento de cualquier democracia europea, con procedimientos legislativos libres de las interferencias de los Estados. Un Parlamento que elige un presidente o presidenta de Gobierno que luego formará un gobierno europeo.

En este momento en el que determinados movimientos populistas atacan el proyecto europeo, los Estados se ven atezados y son incapaces de dar ese paso, incluidos muchos Estados liderados por europeístas convencidos. Lo paradójico es que la consecuencia de no dar ese paso es que el propio Parlamento Europeo se convierte en muchas ocasiones en la mejor plataforma de los propios movimientos populistas que luchan contra el proyecto europeo. Solamente consiguiendo que el Parlamento Europeo sea realmente una institución en la que los ciudadanos nos sintamos representados conseguiremos que la partici-

pación en las elecciones europeas aumente, evitando que determinados movimientos estén sobrerrepresentados como consecuencia de la baja participación.

Ha llegado el momento de que los Estados cedan su soberanía a las instituciones europeas de forma efectiva y real, de lo contrario corremos el riesgo de estancarnos e incluso de retroceder, en una actitud meramente reactiva ante la amenaza de los movimientos que promueven el reforzamiento de los Estados Nación. Y aquellos países que dicen defender el proyecto europeo frente a estos ataques deberían ser conscientes de que la mejor respuesta que pueden ofrecer en este momento pasa por renunciar al excesivo papel que los Estados juegan en la construcción y en las políticas europeas. Es un ejercicio difícil, pero necesario ante los retos que afrontamos.

En ese proceso, el Consejo Europeo es un órgano que distorsiona la arquitectura institucional europea. Si bien es cierto que desde la aprobación del Tratado de Lisboa ese poder ha disminuido, el excesivo papel que juegan los Estados sigue siendo un elemento que impide dar el salto definitivo a una institución que, en origen, nace como una organización internacional y que ahora debe pasar a ser un actor único en el panorama mundial.

Y llegados a este punto, ¿por qué no plantear la posibilidad de la elección directa de un presidente de la Unión Europea? Otro debate, apasionante si es que hubiéramos llegado a ese punto, sería el de elegir entre un sistema presidencialista o parlamentario. En cualquier caso, y volviendo al punto de la construcción de la identidad europea, ¿no ayudaría a conformar dicha identidad un proceso de elección directa del presidente por parte de los ciudadanos europeos? Creo que va siendo hora de que planteemos estas cuestiones, porque insisto, más que nunca estamos ante una encrucijada, y aunque siempre está bien que se planteen avances, hay momentos en los que es necesario dar un salto y romper algunas barreras.

3. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO QUE REPRESENTA LA GLOBALIZACIÓN

La historia y evolución de la Unión Europea es sobradamente conocida. Fueron seis los Estados que suscribieron los Tratados de Roma, un número que ha crecido de forma notable durante los últimos años. Es cierto que tenemos muy presente la reciente salida del Reino Unido, pero ello no debe hacer que perdamos la perspectiva. El saldo neto positivo es innegable. De los seis Estados que suscribieron dichos Tratados al inicio del proceso hemos pasado a veintisiete. Podríamos decir que la excepción de Gran Bretaña es la que confirma la regla. Y veremos por cuánto tiempo.

Pero además de en extensión, es indudable que Europa también ha crecido en contenidos. Y lo ha hecho de forma notable. Los distintos Tratados, hasta llegar al Tratado de Lisboa, han representado avances en competencias, avances en reconocimiento de derechos, avances en mecanismos de control y avances en las reglas para la toma de decisiones.

Pero en este apartado, al igual que en el apartado anterior, los avances se han producido siempre en la medida en que ha sido posible vencer la resistencia de los Estados y su empeño por mantener su capacidad de influencia y poder.

En ocasiones, la cruda realidad les ha obligado a ceder de mala gana soberanía en favor de las instituciones europeas, pero siguen teniendo una actitud cicatera, que se resiste a asumir que las cosas han cambiado, y muchos siguen sin entender que en el mundo en el que vivimos su resistencia al cambio no impedirá su cada vez mayor irrelevancia.

Siendo Churchill uno de los personajes europeos más interesantes que conozco, no puedo evitar citar su ejemplo para ilustrar lo sucedido al Reino Unido según avanzaba la Segunda Guerra Mundial. Él, más que nadie, fue consciente de que la Segunda Guerra Mundial fue el momento en el que un nuevo actor, Estados Unidos, adquirió un papel principal en el panorama internacional mientras que el Reino Unido pasaba a un segundo o tercer plano. En más de una biografía se cita que, tras haber perseguido insistentemente la participación de Estados Unidos en la contienda, una vez logrado el objetivo, no pudo evitar caer en una cierta depresión al constatar que desde ese momento su país ya no era ni sería nunca más un protagonista relevante en el panorama internacional. Algunos, años más tarde, siguen sin darse cuenta de ese hecho.

Valgan las lecciones de la guerra para tiempos de paz. Pensar hoy que cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea puede, por sí solo, ser un actor relevante en el panorama internacional es, además de ingenuo, en algunos casos narcisista y hasta estúpido. El problema es que hoy en día el tamaño importa, y no solo en lo que se refiere a relaciones con otros países, sino también a la hora de abordar los retos que nos plantea eso que llamamos «globalización».

Los presidentes de las tres principales instituciones europeas lo ven claro cuando en el artículo suscrito conjuntamente con motivo de la salida del Reino Unido afirman que «en una época de competencia entre grandes potencias y turbulencias geopolíticas, el tamaño importa. Ningún país por sí solo puede frenar la ola del cambio climático, encontrar soluciones para el futuro digital o hacerse oír en un mundo inmerso en una cacofonía creciente».

Siendo esto así, creo que ha llegado el momento de plantearse un claro avance en las facultades y competencias que la Unión Europea debe asumir en distintas materias. Seguramente, la mera aplicación del principio de subsidiariedad permitiría que la Unión Europea pudiera intervenir en cuestiones en las que necesariamente debe intervenir, pero lo cierto es que hasta la fecha la intervención de la Unión no ha pasado de la formulación de tal necesidad por parte de la Comisión. Me refiero en especial a la política fiscal y también a la política exterior.

Vivimos en un mundo en el que la globalización camina a pasos agigantados. Y ante ese fenómeno imparable, podemos observar que existen diferentes modos de reaccionar. Hay quienes han articulado una respuesta defensiva y hay quienes tratan de articular respuestas adaptativas. Las respuestas defensivas tratan de reforzar

el Estado nación, implantando medidas proteccionistas, cierres de fronteras e incluso modelos autárquicos que difícilmente pueden frenar la nueva realidad que vivimos y que pueden provocar escenarios de enfrentamiento entre países a corto plazo.

Sobra decir que la respuesta que el fenómeno de la globalización merece en este momento es una respuesta adaptativa, en la que la Unión Europea debe jugar un papel fundamental.

La globalización de la economía requiere que el modelo de gobernanza esté a la altura. De lo contrario, nos pasará por encima (si no lo está haciendo ya), y solo nos quedará gestionar las consecuencias sociales que ya está provocando ese fenómeno. Por eso considero que la política fiscal es, entre otras, clave a la hora de afrontar ese futuro que ya es presente. La propia Comisión lo ve claro, cuando entre otras cosas plantea pasar a un voto por mayoría cualificada en determinados ámbitos fiscales.

La soberanía fiscal está en manos de los Estados miembros, lo cual dificulta enormemente la lucha contra la evasión y elusión de impuestos. Algo que es de absoluta prioridad política en este momento. La Unión Europea necesita, por una parte, de capacidad normativa para armonizar impuestos, y por otra, mecanismos de control y lucha contra la competencia fiscal que sean efectivas. El avance en estas materias será clave para hacer frente a situaciones que minan el mercado común y la propia Unión Europea en estos momentos. Y, una vez más, son los Estados los que deben ser conscientes de que mantener posiciones cerradas en cuanto al mantenimiento de su soberanía fiscal representa un gran peligro para ellos mismos.

El otro ámbito en el que Europa debe claramente tener una estrategia única es el de la política exterior. Si bien es cierto que el Tratado de Lisboa representó un avance también en esta materia, entre otras cosas mediante la creación de la figura del alto representante, lo cierto es que no se ha producido ni mucho menos un cambio en la naturaleza de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que continúa siendo esencialmente intergubernamental.

No hay más que ver la falta de respuesta o la respuesta errática que se ha producido en más de una ocasión con motivo de diversos conflictos de carácter internacional, la posición contradictoria que mantienen los Estados miembros ante retos tan importantes como la migración o problemas tan lacerantes como la crisis de los refugiados.

Hoy resulta más necesario que nunca lograr una representación y una voz únicas para la acción exterior de la Unión. La falta de planteamientos y estrategias europeas en el ámbito de la política exterior puede acabar haciendo que la Unión Europea sea un actor irrelevante en la nueva configuración del orden mundial, si no lo es ya. Ninguno de los Estados miembros por su cuenta será capaz de ocupar esa posición por sí solo, quedando

a merced de las estrategias de otros actores ante las cuales los Estados miembros únicamente pueden aspirar a ser meros gregarios. Como bien es sabido la unión hace la fuerza, pero la unión es ir mucho más allá de la coordinación, coordinación que, a día de hoy, deja mucho que desear.

4. CONCLUSIONES

En estas líneas he tratado de reflexionar sobre el futuro de un proyecto que considero es el de mayor relevancia a nivel internacional durante el último siglo. Un proyecto que ha avanzado mucho durante las últimas décadas, pero que en este momento se halla ante una encrucijada: tratar de sobrevivir en un mundo que está en ebullición haciendo frente a las importantes amenazas de desmembración de las que es objeto y esperar tiempos mejores o apostar y dar un gran salto ofreciendo respuestas a la complicada situación que vivimos.

Mi opción es la segunda. Y creo que para ello la Unión Europea, tras el período de reflexión planteado, debe dar el salto definitivo hacia una Europa Federal, en la que las instituciones europeas sean las protagonistas y en la que los Estados Nación dejen de serlo.

Eso requiere que los Estados entiendan la necesidad de dar ese paso para consolidar un espacio en el que los valores de la democracia y los derechos humanos puedan realmente desarrollarse en un mundo en el que están amenazados.

Para ello, las instituciones europeas deben ser plenamente democráticas, los ciudadanos deben sentir las suyas, y eso solo es posible si no existen interferencias que las deslegitimen. Ese, y no otro, es el papel que en demasiadas ocasiones juega el Consejo y los Estados en él representados.

Creo en el papel del Comité de las regiones como alimentador de las instituciones europeas a la hora de definir sus políticas. Desde Donostia, hoy más que nunca, puedo constatar que las ciudades europeas compartimos retos comunes, retos a los que muchas veces encontramos respuestas rompiendo el corsé que representan los Estados. Porque el mundo ha cambiado, y los retos a los que se enfrenta un ciudadano donostiarra son compartidos con el resto de ciudadanos europeos.

Hoy, el principio de subsidiariedad tiene más vigencia que nunca a la hora de lograr dar una respuesta adecuada a aquello que nuestros ciudadanos nos demandan. La subsidiariedad funciona hacia arriba y hacia abajo, como principio que garantiza la actuación de las instituciones más cercanas al ciudadano y como principio que habilita la intervención de la Unión cuando existen objetivos que pueden alcanzarse mejor a ese nivel. He citado dos políticas concretas en las que creo que esto es urgente, porque la realidad se impone, No son las únicas, son muchas más, pero concretamente esas dos son ejemplos palmarios de que no se está ofreciendo la respuesta que en este momento se requiere.

La historia nos da lecciones, y la historia europea del último siglo nos ha dado muchas. Vivimos un momento en el que a veces resulta difícil creer que, sabiendo cuál es nuestro pasado, no seamos capaces de no reproducir los mismos errores. Existen demasiados comportamientos, demasiados planteamientos que creíamos superados pero que perviven entre nosotros. Y la mejor respuesta a todos ellos es construir más Europa. Porque Europa es, y debe seguir siendo, ese espacio común en el que la libertad, la justicia y la paz florecen y se proyectan al resto del mundo.

La Unión Europea en su laberinto decisivo: propuestas de futuro de una asociación europeísta de Bizkaia

BEATRIZ IÑARRITU IBARRECHE

Presidenta de Eurgetxo, Asociación Europeísta Ciudadana, y profesora de la Universidad de Deusto

JOSÉ IGNACIO BUSTAMANTE

Vicepresidente de Eurgetxo, Asociación Europeísta Ciudadana y exfuncionario de la UE

Desde que en 2015 constituimos nuestra asociación Europeísta Eurgetxo hemos querido aportar ideas e iniciativas a favor de la Unión Europea, una tarea que en no pocas ocasiones se nos ha antojado ardua, difícil y desalentadora. Y lo hemos hecho como sociedad civil, algo relativamente raro en cuanto a considerar el interés público desde un ángulo distinto a los intereses políticos o económicos y que tiene más presencia en la Europa del norte que en nuestras tierras.

Sin embargo, Europa «no vende» y no vende porque, desde nuestra perspectiva de años de estudio y de carrera profesional vinculados al devenir europeo, la ciudadanía tiene un conocimiento muy limitado sobre qué es la UE y cómo funciona y porque, además, lejos de admitir este desconocimiento, es muy frecuente la crítica infundada de ciudadanos e, incluso, de responsables políticos que, tras esta crítica, no dudan en plantear soluciones demasiado fáciles y simples a cuestiones que son muy complejas.

Tras cinco años de ardua y esforzada actividad de divulgación y difusión de sus grandes objetivos y valores fundamentales, su complejo reparto de poderes, sus complicados procedimientos de trabajo y los logros conseguidos en la UE, en nuestro «balance» pesan las carencias que hemos identificado en tres colectivos que consideramos clave para fomentar el interés y la «venta» de las cuestiones europeas: los jóvenes, los centros educativos de secundaria y los medios de comunicación.

— Los jóvenes participan tan solo esporádicamente en actividades relacionadas con la Unión Europea; resulta desalentador su escaso interés por conocer el funcionamiento de la Unión y por debatir su futuro. Lamentablemente, esta participación es insignificante incluso en las pocas actividades organizadas por las instituciones de enseñanza donde cursan sus estudios y para las que deberían estar particularmente motivados por los puntos que puedan añadir a sus notas. En general, estas ac-

tividades y programas europeos dirigidos a la juventud son pocos y ahora debemos lamentar que el programa estrella, Erasmus, potente vector del europeísmo, haya sufrido los embates de la COVID-19, de la salida del Reino Unido de la UE que lo ha suprimido e, incluso, de los intentos de recorte por parte del Consejo del presupuesto previsto por la Comisión para 2021-2027, y que el Parlamento Europeo ha debido rectificar.

— Relacionado directamente con lo anterior, debemos constatar que los intentos que hemos realizado en nuestra asociación por interesar a colegios y centros de enseñanza secundaria en programas formativos sobre la UE (dirigidos a profesores y/o estudiantes) no han prosperado. Una razón que se nos ha dado a menudo es que los horarios lectivos están ya muy cargados con el currículum oficial, cuando lamentablemente en este currículum la cuestión europea es casi inexistente, y cuando esta ausencia parece ser la consecuencia de un *mix* de factores, entre los que encontramos las decisiones políticas de gobiernos autonómicos, las prioridades editoriales o el interés personal de los profesores. El lamentable panorama que se deriva de estas circunstancias es que nuestros adolescentes carecen de un esencial sentimiento de identidad europea que debería construirse desde los colegios.

— Salvo contadas excepciones, no nos hemos encontrado con medios de comunicación con voluntad real de ampliar la perspectiva del lector u oyente de radio hasta la perspectiva continental. Es cierto que estos medios se encuentran condicionados por la transformación digital de la sociedad, particularmente relevante en cuanto a los hábitos de los jóvenes, de tal forma que las grandes líneas de opinión no se forman a través de los medios tradicionales (prensa, radio, televisión) sino por las redes sociales, en las que la información es fugaz y poco amiga del análisis de fondo, pero lo cierto es que, de nuevo, nos encontramos con un panorama un tanto

Cómo citar / How to cite: Iñarritu Ibarreche, B. y Bustamante, J. I. (2021-2022). «La Unión Europea en su laberinto decisivo: propuestas de futuro de una asociación europeísta de Bizkaia», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 116-118



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

«desolador» en cuanto a las fuentes y medios de información. Así medios televisivos europeos como ARTE o Euronews dependen de las compañías que asocian telefonía, televisión e Internet y que no las ofrecen en sus programas.

Tras estos cinco años de actividad, también hemos podido concluir que en la falta de conexión entre la ciudadanía y el hecho europeo existe una brecha importante respecto a la edad de estos ciudadanos, entre los que han conocido y sufrido las dictaduras en el sur de Europa, la Guerra Fría y el Telón de Acero, y los nacidos al calor de la democracia y la prosperidad económica que hemos conseguido en gran parte, precisamente, gracias a nuestra pertenencia a la Unión.

En este contexto, los socios de Eurgetxo tenemos la certeza de que descubrir los logros y avances proporcionados por la Unión implica, necesariamente, poner en marcha iniciativas que faciliten el conocimiento directo de las instituciones europeas.

Así, en 2015 y 2019 organizamos dos viajes a Bruselas para visitar el Parlamento, la Comisión, el Consejo y la Delegación de Euskadi, visita que, para muchos de los participantes, significó conocer una Europa en frenética actividad que no imaginaban. Y en 2017 también viajamos a Roma con ocasión del sesenta aniversario del Tratado de su nombre, lo que nos permitió participar en las celebraciones junto con millares de europeístas de varios países desplazados allí para la ocasión.

El contacto entre las instituciones europeas y el ciudadano es una cuestión esencial. Eurgetxo pudo visitar el Parlamento gracias al apoyo de las eurodiputadas Izaskun Bilbao y Eider Gardiazabal, que nos transmitieron su entusiasmo y dedicación por el trabajo que desarrollan en Bruselas. Y Eurgetxo organizó también un coloquio previo a las elecciones al Parlamento Europeo con ellas y con los candidatos con raíces en Euskadi de los demás partidos políticos que se presentaban a los comicios de 2019. También en relación con las elecciones europeas, participamos en un par de emisiones radiofónicas y preparamos varios artículos de prensa. Buscábamos con estas iniciativas la conexión entre candidatos y electores, algo difícil en un sistema electoral de circunscripciones nacionales y listas cerradas, y con unos eurodiputados que rinden cuentas, básicamente, a las direcciones de sus partidos.

La UE se basa en la coexistencia de poderes de los Estados miembros y de la propia UE. Los Estados se avienen a ceder competencias en diferentes ámbitos de su actividad tradicional y lo hacen libremente, negociando, firmando y ratificando los sucesivos Tratados comunitarios, pero en absoluto desaparecen de la UE, puesto que son protagonistas de dos instituciones clave en la UE, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE.

En esta compleja convivencia de instituciones parece estar confirmándose una preocupante tendencia de deslizamiento de decisiones hacia las dos instituciones gubernamentales mencionadas, es decir, parece estar reforzándose el ámbito intergubernamental de la UE, en

detrimento del «método comunitario» liderado por la Comisión y el Parlamento, y con esta tendencia estamos siendo testigos de la renacionalización de determinadas políticas comunes con posicionamientos disgregadores y enfrentados en el seno de la Unión.

La desinformación y las tendencias ultra-nacionalistas contrarias a la propia UE empiezan ya a generalizarse en demasiados países miembros que, en efecto, olvidan los fundamentos y valores comunes de la Unión, y que tampoco recuerdan los criterios que les dieron la vía libre para ser admitidos en el club. Estas preocupantes tendencias se ven agravadas, sin duda, por unos sistemas educativos que ignoran o minimizan la existencia del proyecto europeo, por unos medios de comunicación que, sistemáticamente, centran su atención en la información nacional relegando la relativa a la UE y, también, por una serie de influencias exteriores que buscan desestabilizar y debilitar a Europa. Y todo ello sin olvidar la actitud de muchos gobiernos europeos, que se atribuyen a sí mismos la mayor parte de los éxitos comunes y culpan a Bruselas de los fracasos.

Entendiendo que estos son los principales obstáculos actuales en el avance de la UE, podríamos plantear una serie de iniciativas o propuestas.

1. **La educación sobre Europa** en todos los países de la Unión, sobre su historia, la construcción de la UE, los valores que la sustentan y los sangrientos conflictos que la precedieron; todas ellas son materias que deberían impartirse en los programas de escuelas e institutos y que debieran promoverse en aulas de cultura y ocio, en la medida en que formación e información son los mejores antídotos contra la manipulación. La enseñanza desde los niveles más elementales es la que puede construir un sentimiento de pertenencia, una identidad, un *demos* europeo sin el que será imposible avanzar en el proyecto de una Europa política, y cuya falta degenera, como se ha visto ya en el caso británico, en disgregación y encerramiento en el perímetro nacional.
2. **La aplicación de facto y real de mecanismos de defensa del Estado de Derecho en la UE** para preservar la esencia de Europa tal como refleja su desconocida Carta de Derechos Fundamentales; lamentablemente, ni el artículo 7 del Tratado de la UE ni el recientemente aprobado Reglamento que condiciona los fondos comunitarios a la protección de los valores de la UE parecen ser herramientas suficientes para cortar derivas antidemocráticas. La reacción europea ante estas peligrosas tendencias no parece estar a la altura del problema, lo que resulta en una preocupante pérdida de coherencia dentro de la UE misma y en la apariencia de impunidad de la que se benefician los gobernantes de esos países.
3. **El refuerzo del método comunitario en la toma de decisiones de la Unión**, y que debería incluir la europeización de programas electorales, el voto de los ciudadanos europeos en todas las elecciones allá donde se encuentren y la materialización de listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo, como elementos esenciales en el fomento del «espíritu europeísta». Los parlamentarios europeos

deberían estar cerca de los ciudadanos y una circunscripción única en las elecciones europeas, como sucede en España, no ayuda a esa proximidad, ni a la rendición de cuentas de los europarlamentarios ante la ciudadanía. También sería indispensable avanzar hacia la simplificación de la Iniciativa Ciudadana Europea, poco utilizada por su complejidad y poco seguida de facto en cuanto a la Comisión Europea concierne.

4. **El refuerzo de la Europa Social** con iniciativas que avancen en la implementación del «Pilar Europeo de los Derechos Sociales» y en la dignidad del trabajo, como el establecimiento de un salario mínimo y la aprobación de un eventual seguro de desempleo europeo, que materialice una nueva solidaridad entre los Estados miembros. Son posibles logros que den visibilidad a otros aspectos de una Unión identificada mayormente con el Mercado Interior europeo.
5. El desarrollo del pilar social con el semestre europeo y la puesta en marcha de los elementos sociales dentro de los planes nacionales de reforma, que ofrecen una oportunidad única para abordar de manera coordinada cuestiones como la precarización del empleo o el envejecimiento de la población.
6. **El impulso del Pacto Verde Europeo** y de la digitalización que deberían contribuir a la redefinición del modelo económico y productivo europeo, con la implicación y participación en la toma de decisiones de todos los agentes sociales y teniendo en consideración la enorme relevancia de las PYMES en nuestra economía y su necesaria adaptación a la revolución digital. La crisis de la COVID-19 ha mostrado asimismo hasta qué punto la ciudadanía depende, y no solo en el trabajo, de la dirección que tome la revolución digital en curso.
7. **La puesta en marcha de acciones eficaces que contrarresten los efectos nocivos de la globalización.** La crisis del coronavirus ha puesto en evidencia la dependencia exterior de la UE en suministros esenciales y ha provocado el frenazo de la industria por la ruptura de las cadenas de valor, por lo que es preciso tomar decisiones que, manteniendo la competitividad de nuestras empresas, consigan revertir la externalización extrema fuera de Europa para reducir costes, ya que esta ha supuesto el desmantelamiento de sectores enteros de la economía del continente. La impresión de indefensión entre la ciudadanía ante esta evolución la ha conducido en algunos países a derivas antidemocráticas que buscan soluciones fáciles a problemas complejos.
8. **El desarrollo de acciones y campañas de divulgación e información sobre temas europeos en los medios de comunicación** que vayan más allá de la noticia puntual y sin contexto explicativo, de forma que los ciudadanos europeos puedan comprender lo que representa el proyecto europeo para cada uno de ellos, destacando el hecho de que la UE no es solo un proyecto económico, un Mercado Común, sino un proyecto de convivencia con derechos y valores compartidos.

La defensa de la UE es más necesaria que nunca. Como otras tantas veces, la Unión se encuentra en un laberinto, en una encrucijada; pero esta vez es un momento en el que está en juego su propia supervivencia. El apoyo de la ciudadanía y no solo de los grupos con intereses económicos al fortalecimiento de la UE es la receta indispensable para desarrollar el «espíritu europeo», un espíritu que defienda nuestros valores de libertades, igualdad, tolerancia y Estado de Derecho. No perdamos de vista que el sistema está en peligro y que, por tanto, no deberíamos dar por sentado que lo conseguido, que es mucho, es tan sólido e irreversible. Europa necesita que la defiendan y la rediseñen para ser, en efecto, un modelo económico y político viable basado en nuestros valores esenciales frente a la globalización. Los logros europeos son difíciles de conseguir, son el fruto de arduas negociaciones y debates y, lamentablemente, no se explican suficientemente.

Europaren etorkizunari begira ikuspuntu aurrerakoi eta euskaldun batetik

MADDALEN IRIARTE OKIÑENA

EH Bilduko Eusko Legebiltzarreko Bozeramalea

Egun egiten dugun edozein irakurketa bizi dugun pandemia eta honek izandako eragina kontutan hartuta egitera behartuta gaude, ezagutzen genuen munduan aldaketa sakonak eragin dituelako eta martxan zeuden hainbat prozesu azkartuz, genituen aurreikuspenak zaharkiturik utzi dituelako. Finean mundua ez delako berdina izango eta pandemiaren kudeaketak jadanik herrialdeen arteko disparekotasunak nabarmentzearekin batera, gaurko nazioarteko sistemaren ahuleziak, merkatuei buruzko mitoak eta gobernantza globala deiturikoaren krisi sakona agerian utzi dituelako.

Egoera honek Europar Batasuna ere bete-betean harrrapatu du, iadanik nahikoa konplikatu zen krisi batean. Aipatu gabe doa Erresuma Batuak martxan zuen *Brexit*ak Batasuna ezegonkortu zuela eta barne orekak kolokan jarri zituela. Baina ez dezagun ahaztu, Europar Batasunak ezegonkortasun luze bat ezagutzen duela: ezegonkortasun politikoa, Europar Batasunak azken urteetan bizitako sistema bipartidistaren ahultzearekin eta eskuin muturreko indarren emergentziaren eskutik; ezegonkortasun ekonomiko eta ekologikoa, euroaren gorabeherak eta murrizketa sozialekin edota karbono eta energia fosilen dependentziarekin; maila sozialekoa, 2015ean nabarmen hazitako errefuxiatuen etorrerarekin, balore eta pertsonen eskubideen inboluzioarekin, zaintzen krisiarekin... eta honen guztiaren ondotik SARS-Cov-2 birusak, krisi sanitario larria erantsi dio.

Europar integrazioaren historian etengabeko tentsioa eman da berau azkeneraino, hau da, integrazio politikoraino, eraman nahi dutenak batetik, eta tradizio Hobbeszalearen ikuspegitik estatuak zentralitatean mantentzearen aldeko jarrera mantendu dutenen artean. Bi jarrera nagusi horiek bere horretan dira gaur egun, eta esan daiteke lehenengoaren inguruan ikuspegi europar federalista dutenak kokatzen direla, bigarrenean azken garaian Trumpismoak euritakoa eskainitako indar euroseptiko, populista eta eskuin muturrekoak kokatu diren bitartean. Europak bidegurutze horretan jarraitzen du, eta hau bat egitearen beharra azpimarratu egin da Covid19ari

aurre egiterakoan hartu beharreko erabakien zabalera eta estaldura eztabaidatu denean.

Europar Batasunaren krisi politikoaz gain, krisi laukoitz baten aurrean gaude beraz, sanitarioa, ekonomikoa, soziala eta ekologikoa dena eta badira, gutxienez, hiru faktore aintzat hartu beharrekoak:

Biztanleriaren zahartzearen ondoriozko desoreka demografikoa da azpimarra merezi duen lehena, zaintza lanen areagotzea baitakar eskutik, besteak beste. Zaintza lanak kolektibizatu eta duintzea izango da, hain zuzen, gizarte honek etorkizuneari izango duen erronka nagusietako bat.

Migrazio-fluxuak dira beste baldintzapen handietako bat. Orain arteko prospekzio guztien arabera, gerratik, pobreziatik eta klima-aldaketaren ondorioetatik ihesi etorririko den jende fluxua etengabea izango da datozen urteetan. Krisi humanitarioa bizi dugu, Europar Batasunaren proiektu politikoaren gabeziak eta kontraesanak agerian jarri dituena. Gurea bezalako gizarte mendebaldarrak inoiz baino anitzagoak izango dira kulturalki datozen urteetan, eta horrek erronka konplexua jartzen du mahai gainean: nola kudeatu demokratikoki aniztasun kultural hori guztia kohesio soziala indartze bidean.

Digitalizazioa da hirugarren faktorea. Disrupzio teknologiko baten atarian gaudela dirudi: 5G sarearen hedapena, bioteknologia, Big Dataren ustiapena, Adimen Artifiziala (AA) eta Blockchain bezalako teknologien garapenak ia imajinatu ere ezin ditzakegun aldaketak eragingo ditu bizitzako esparru guztietan: lantegian, etxean, eskolan eta abar. Teknologia hauek guztiek arriskuak dakartzate beraiekin, baina, era berean, aurrez aurre ditugun erronka sozialen zerbitzura jarriz gero, gizartea ahaldundu eta harreman ekonomiko justuagoak sortzeko aukera berriak ere ireki ditzakete.

2017an EBren 60. urteurrenean, agerikoak ziren krisi hauen aurrean, EuroBasquek, Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluak, argitaratutako agiriak zera zioen: «¡No nos engañemos: solo unida podrá Europa afrontar estas crisis! Pero el sistema institucional debe ser más de-

Cómo citar / How to cite: Iriarte Okiñena, M. (2021-2022). «Europaren etorkizunari begira ikuspuntu aurrerakoi eta euskaldun batetik», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 119-121



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

mocrático y transparente, menos complejo, más cercano a la ciudadanía y tomarse en serio, hacia dentro y hacia fuera, los valores que proclama el Tratado de la UE.»

Garai hartan Europar Batasunak Krisi Sistemikoa bizi zuela azpimarratzen zuen EuroBasquek eta horren aurrean apustu egiten zuen *«por un sistema supranacional donde las naciones subestatales puedan participar activamente en las instituciones comunes, más allá del tibio Comité de las Regiones.»*

Zoritxarrez Europar Batasunak ez ditu aurrera urratsak eman ildo horretan, eta izurriteak frogatu digu estatu egiturarik gabe ezin dugula erabakirik hartu eta zentroaren menpe geratzen garela. Argi dugu gaitasun politikoa, erabakimen guneak eta eskumen ziur eta erabatekoak behar ditugula gure jendartearen ongizate sozial eta politikoa bermatzeko, eta horrelako krisiek behar duten soluziobide global baten parte izateko ere.

Aipaturiko krisi eta faktore guztiak aintzat hartuta, une interesgarria izan daiteke trantsizio ekologikoa eta genero politiketan oinarritzen den kontratu sozial berria abiatzeko, kontratu sozial distributiboa. Aldi berean, sinetsita gaude eredu ekonomiko eta sozial berri baterako bidean «Green New Deal» bat beharrezkoa dela Europan. Bi ildo hauek uztartuz ekonomiaren deskarbonizazioa eta XXI menderako balioko lukeen ongizatearen eredu berri bat sortzeko aukera parez pare dugu. Eta gurera begira, Europar Batasunaren etorkizunean entitate subsidiarioek, estatu propioa osatu nahi dugun herriok jokatu dezakegun papera definitzeko ere aukera izango dugulakoan gaude, izan ere hurrengo urteetan Irlandaren batasunerako erreferenduma edota Eskoziako Erreferendumak egitea aukera oso errealak dirudite.

Edozein momentutan hartzen diren erabakiek etorkizuna baldintzatzen dute baina, hamarraldi honetan hartzen diren eta hartzen ez diren erabakiek goitik behera baldintzatuko dute ondorengo belaunaldien ongizatea. Hortaz egun hartzen ditugun erabakiak epe luzeko perspektiban kokatu behar ditugu, ezin dugu, ez Europan ezta Euskal Herrian ere, epe laburreko begiradaz jokatu.

Eta gainera hau egiten dugun bitartean ezin diogu muzin egin Covid19ak sortutako egoerari. Europar Batasunak egun pairatzen dugun krisiari erantzuten lagundu beharko du eta krisi honen irteera babes soziala bermatzetik datorrela uste dugu. Horretarako neurri zehatzak hartu behar dira. Lehenengo, planteatu diren mekanismoak gainditu eta Europar Batasunak zorraren mutualizazioan urratsak eman beharko lituzke; ezin baita irteeraren pisua hegoaldeko herrien bizkarrean utzi eta zorra merkatuetan utzi ezker hori gertatuko dela aurreikusi daiteke.

Babes sozialak efektiboa izan behar du, norabide horretan ari gara lanean Europako Parlamentutik The Left (GUE-NGL) ezkerren taldetik, neurri zehatzak proposatzen bai Berreraikuntza Funtsari begira, zein 2021-2027rako aurrekontuei dagokienean: oinarritzko errenta, langabezia aseguru europarra eta osasun arreta unibertuala Europan bizi diren pertsona guztientzat proposatuz eta hori guztia ordaindu ahal izateko Covid Zerga berria sortuz, fortuna handiek aparteko kontribuzioa egin deza-

ten aparteko egoera honetan, enpresa teknologiko handiei ezarri beharreko zerga bereziekin batera.

Gure herriaren ikuspegi subiranistatik abiatuta, pertsonen garapenaren aldeko apustua egin behar dugu bizitza erdigunean jartzeko. Ekitatean, zoriontasunean, askatasunean eta segurtasunean bizi ahalko den bizitza helburu dugu.

Guzti hau kontutan hartuta, liburu honen argitalpenaren hilabeteak erabakigarriak izango dira COVID-19ren ondorioz sortutako krisiaren kudeaketan. Alde batetik ondorio sozioekonomikoak arintzea helburu duten premiazko neurriak hartu beharko direlako eta bestalde, politika publikoei ikuspegi berria eta osagarria eman beharko diegulako, etorkizuna marrazteko. Presio handiko beharrei aurre egiteaz gain, sistemaren hutsegite larriei konponbidea emango dien eraldaketa bektorea aktibatu beharko da.

Testu hau idazterako orduan badirudi Portugaleko Presidentziak norabide horretan kokatzen duela Europako Etorkizunaren inguruko Konferentzia (COFE), Covid 19ak utzitako ondorioei aurre egitera begira eta ez aurreikusitako Batasunaren Etorkizunari begirako eztabaida zabal eta sakon gisa.

Gure ikuspuntutik bi eztabaidak garrantzitsuak eta premiazkoak dira. Gaur gaurkoz ez dakigu Konferentzia burutuko den ere, baina aurrera joatekotan beharrezkoa litzateke gure herriak bi eremuetan ekarpena egitea. Aipatu bezala bizitza, politika publikoen erdigunean jartzeko eta Europa demokratizatzeko bidean, bere egituraren baitan lurralde gatazkak gainditzeko mekanismoak ezartzeko.

Europar Batasuna osatu zuen printzipio bat subsidiaritate printzipioa izan zen eta bere osaketan garrantzia izan zuela erakutsi zigun. Denboraren poderioz ordea, europar itunek erakutsi digute, EBko instituzioen arteko eskuduntzen banaketa ez egokiak printzipio hau minimizatu edo alboratu dutela. Bere burokrazia eta gobernuen arteko harreman ez gardena lehenetsiz, eta demokrazia bera desitxuratu eta hustuz.

EuroBasquek beti defendatu eta aldarrikatu du estatutik gabeko nazioek Europar Batasunaren barruan izan behar duten tokia: «Deseamos una Europa federal abierta al mundo, que asuma su responsabilidad hacia los pueblos menos favorecidos y cuyo fundamento último no sean los Estados sino la ciudadanía europea, y reafirmamos nuestra apuesta por una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

Gure iritziz, hau burura eramateko jendeari hitza eman behar zaio. «Erabakitze eskubide»-az ari gara. Demokrazia arriskuan dagoen honetan demokrazia bera indartzeko bide bat izan daitekeelako baina era berean Europar baloreak azpimarratzen dituelako. Europako zenbait estatutan, Eskozian, Katalunian, Flandrian, Irlandan, Euskal Herrian bertan...estatu horietako lurralde zati bati loturiko biztanleriaren parte inportante batek estatuak duen erabakimen politikoen gaineko eskaerak planteatzen ari da, estatuaren lurralde osotasuna zalantzan jartzen. Eta ezin da hori existituko ez balitz bezala

aurrera egiten jarraitu. Europako etorkizunaren inguruko Konferentziaren testuinguruan, Euskal Herria bezalako Estaturik gabeko nazioen erronka izango da, naziook dugun ikuspegi europarzaletik abiatuta, integrazioaren aldeko sostengu garrantzitsua izan gaitezkeela nabarmen azpimarratzea, eta horretarako erabakitzeke eskubidea bermatuko duen marko europarra abordatu behar dela Europari jakinaraztea.

Burujabetzaren aldeko ahotsak indartzen ari dira eta agerian jartzen ari dira independentzia aldarriak. Beraz globalizazioak eta Europar Batasunaren eraikuntzak burujabetza eskariak desager araziko lituzkeela esaten zutenak erratu dira. Globalizazioak, liberalizazioak eta nazioarteko merkataritza integratuagoak joera hauek mugatu baino areagotu egin ditu.

2019ko maiatzeko Europako hauteskundeek emaitzek mugimendu independentista garrantzitsu baten existentzia erakutsi zuten. Mugimendu hauetako kidegoak badakigu independentzia eta subiranotasuna, momentuz, Europan nagusi den demokrazia liberalaren esparruan bakarrik lor daitezkeela. Baina badakigu ere, demokraziaren pribatizazioa eta Estatuaren deszentralizazioa Estatu garaikidearen bi ezaugarri kontraesankor direla eta biek zehazten dutela gure garaiko eskaera subiranisten edukia eta forma.

Horregatik, interesgarria izan daiteke Europar Batasuneko erakundeek negoziazio prozedura hori bultzatzea, de facto, lege marko aldaketa aitortuz. Gai hau, juridikoa baino, politikoa delako eta arauak ezin duelako inoiz herri borondatea geldiarazi.

Bide honetan eusko Ikaskuntzak bultzatutako «Lurralde burujabetza gatazkak Europan: praktika onak eta ebazpen-proposamenak» proposamena oso kontutan hartzekoa da: «Ebazpen-jardunbide egokietan eta irizpide akademiko sendo eta kontrastatuetan oinarrituta, gure helburua lurralde burujabetza gatazkak Europan konpontzeko protokolo bat gauzatzea da. Nazioarteko, Europako eta estatuko erakundeek onar dezaketen baliako «argitasun tresna edo araua.»» Kontzeptu hori ordenamendu juridikoan txertatzea bide egokia izan daiteke subiranotasunaren lurralde-gatazkak bideratzeko.

Eropar Batasunaren, hurrengo belaunaldien eta gure herrien etorkizuna egongo da mahai gainean hurrengo hilabeteetan. Herri-interesak Madrilen zein Bruselan eraginkorki defendatu ahal izateko behar-beharrezkoa izango da, hain zuzen, herri gisa jokatzea. Desadostasunen gainean eztabaidatzea, demokratikoa izateaz gain, ezinbestekoa da ezagutza partekatua sortzeko. Inork ez du aurrez aurre ditugun erronkei norbere kabuz aurre egiteko beharrezko ezagutzarik. Horregatik, ezinbestekoak zaizkigu elkarri entzun, diagnosi partekatuak egin eta gizarte-erronka nagusiei soluziobideak elkarrekin bilatzea.

Erabakitze eskubidea, herrien eta pertsonen oraina eta etorkizun demokratikoagoa ahalbidetuko duen Europar Batasuna behar dugu. Bizitzak erdigunean jartzeaz ari garenean, pertsonak, haien egoeraren jabe egin eta

ahaldunduko dituen jendarte egitura dugu buruan. Erabakiak pertsonetatik gertuen hartuko dituen instituzioak, Europar Batasunean ere izan behar du bere isla. Herrien Europa, pertsonon Europa bat izango delako, instituzio lokalen jarduna aintzat hartuko duena. Eta hori eskuratzeko, herrien eta herritarren alianza beharko dugu, instituzio eta eragile anitzena. Krisi momentuak, aldaketa momentuak izan daitezke, eta aldaketa horren norabidea, hartzen dugun erabakien baitan egongo da. Guk argi dugu bizitzak bizigarri egingo dituen herri proiektua nahi dugula, herritarrak bere etorkizuna erabakitzeke bidea emango duena eta horretarako elkarlanean aritzeko prest gaude. Hemen gonbidapena. Gure eskua luzatuta dago.

Hacia la Unión Federal de los Pueblos de Europa

LORENA LÓPEZ DE LACALLE ARIZTI

Secretaria de Relaciones Internacionales de Eusko Alkartasuna
Presidenta de la Alianza Libre Europea¹

LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI

La democracia es un proceso, no un sistema de gobierno que pueda darse por sentado. Se construye, perfecciona, ajusta y consolida día a día.

Olvidar este empeño constante, vaciar de contenido su significado mismo, *demos-cracia*, distanciarse del pueblo y de la voluntad popular lleva inevitablemente a su deterioro y declive al dar paso, por ese mismo motivo, a sistemas autocráticos y dictatoriales.

Por ello es necesario actualizar los mecanismos e instrumentos existentes e imaginar nuevos métodos que garanticen el desarrollo armonioso, justo y solidario del conjunto de la sociedad y de la Unión Europea en particular.

¿Cómo configurar entonces un eje ingenioso y pragmático de colaboración entre ciudadanía, pueblos y Estados de la Unión Europea? Ese es el quid de la cuestión.

Jean Monnet² y Altiero Spinelli imaginaron una Europa de los pueblos, no exclusivamente una Europa de los Estados. Es hora de propiciar una profunda reforma institucional que democratice y agilice la toma de decisiones en la Unión Europea. Es hora de reformar los Tratados de la Unión Europea.

¿Cómo puede ser posible que dos o tres Estados de los veintisiete puedan bloquear la concesión de los fondos de recuperación indispensables para paliar los efectos de la COVID-19?

La regla de la unanimidad impuesta por los Estados aleja a la UE de sus propios ciudadanos, impide avanzar y pervierte la noción misma de consenso.

La fuerza de las ideas ha de prevalecer sobre la idea de la fuerza si la UE quiere recuperar sus valores fundacionales y convertirse en un actor de peso en las relaciones internacionales. Más allá de la democracia representativa es hora de abrir las puertas a la democracia participativa y a la democracia directa. En este sentido, las nuevas tecnologías pueden servir para revitalizar la democracia europea.

Aunque el desplazarse físicamente para ejercer el derecho de voto sea lo más deseable y aunque este primer acto democrático siga asociándose directamente a la introducción de la papeleta de voto en las urnas, la pandemia ha demostrado que es necesario buscar otros cauces complementarios para ejercer dicho derecho de manera segura, rápida y eficaz a fin de no paralizar ni retrasar los procesos democráticos. De hecho, los procesos electorales no son lo suficientemente democráticos cuando el abstencionismo alcanza cotas tan elevadas como las actuales.

En este momento, Estonia es el único Estado de la UE que ofrece la posibilidad del voto electrónico a todos sus votantes en las elecciones nacionales. La UE debiera propiciar, regular y contribuir financieramente en la implantación del voto electrónico. Es hora de abrir las puertas a la digitalización de la democracia.

Si la ciudadanía europea pudiera realmente expresarse, participar en la toma de decisiones sobre temas que le atañen directamente, la adhesión al proyecto europeo sería sin duda mucho mayor. Para ello, para revitalizar la democracia europea, debiera instaurarse un sistema permanente de asambleas ciudadanas europeas que trataran temas sectoriales de actualidad previamente consensuados, con la garantía de que el resultado de sus debates fuera incorporado a la toma de decisiones y se viera reflejado en las políticas comunitarias.

¹ Eusko Alkartasuna nació para sumar entre diferentes en pos de la autodeterminación de los pueblos y por la justicia social. EA se incorporó, desde su fundación en 1986, a la ALE (Alianza Libre Europea), único partido político europeo en el que están agrupadas todas las naciones sin Estado de Europa y aquellos territorios que exigen la descentralización de sus respectivos Estados y reclaman una mayor autonomía. La ALE está formada por cuarenta y siete partidos políticos presentes en diecinueve Estados europeos y cuenta con nueve eurodiputados en el Parlamento Europeo. <https://www.e-f-a.org/>

² *Continuez, continuez, il n'y a pas pour les peuples de l'Europe d'autre avenir que dans l'union.*



La Comisión Europea, del 27 al 30 de octubre de 2020 abrió el primer «Diálogo ciudadano trasfronterizo *online*» con interpretación en los cinco idiomas de los países seleccionados (Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia y Lituania) para que cada uno de los cien participantes pudiera hablar, desde su casa, sobre el futuro democrático, digital y verde de Europa.

Propusieron, entre otras cosas, la elección directa de los y las comisarias europeas, mejor etiquetado de productos alimentarios para concienciar sobre las cuestiones medioambientales y favorecer los circuitos cortos, la inclusión de una asignatura obligatoria sobre asuntos europeos y la creación de un canal de televisión europeo.

Hay que decir que fue por iniciativa propia de la Comisión, sin que haya, de momento, un control democrático por parte del Parlamento Europeo respecto del método a seguir.

El único instrumento de democracia participativa recogido en los Tratados de la Unión es la Iniciativa Popular Europea. Se ha ejercido en cinco ocasiones, pero todas ellas han recibido una respuesta negativa de las instituciones europeas. El último caso es el de la denominada *Minority Safepack* para que se introdujera en la legislación europea la protección de las minorías nacionales y lingüísticas. El pasado 14 de enero de 2021 la Comisión Europea decidió desatender dicha petición y dar la espalda a los 1 123 422 firmantes que lo solicitaban para los aproximadamente cincuenta millones de ciudadanos que pertenecen a tales minorías.

Una vez más, es necesario revisar los mecanismos de participación existentes y crear nuevos porque no hacerlo conduce a desconfiar y deslegitimar el trabajo de las instituciones europeas además de generar una mayor desmotivación, si cabe, de la ciudadanía europea. La UE ha de ser un foro más inclusivo, transparente y democrático.

El activismo en las redes sociales, las peticiones, campañas de financiación, memes y demás medios de expresión *online* son la nueva forma de influir en el debate político. Pero no todo el mundo es capaz de comunicarse en red y el acceso a Internet aún no es universal ni gratuito, de ahí que se requieran también políticas europeas de innovación y lucha contra la brecha digital.

El consumo de noticias a través de las redes sociales ha aumentado exponencialmente. La inteligencia artificial ha acelerado los ritmos e incrementado el alcance y difusión de las mismas. Ante la posibilidad de desinformación, mentira y manipulación de la información vehiculizada a través de las grandes empresas tecnológicas ha de abrirse un debate público que debiera encontrar su cauce legislativo en el Parlamento Europeo.

En buena medida, la democracia pende del hilo de la comunicación y por eso la libertad de expresión ha de discutirse y regularse en los foros parlamentarios, no puede dejarse al albur de las decisiones adoptadas puntualmente por determinadas empresas. Es necesario regular democráticamente el control de las redes sociales.

La democratización de la toma de decisiones en la UE pasa también por implantar políticas reales de igualdad de género y por apostar por la renovación generacional mediante un sistema de cuotas o trato preferencial que garantice la participación de las mujeres y la juventud en todos los niveles.

Es hora también de redefinir las estructuras políticas de la UE. En este momento, la gobernanza multinivel es más una palabra que una realidad. Existen tres niveles de competencias. En el nivel superior puede situarse a la Comisión Europea y otras instituciones europeas. En el nivel inferior, a la totalmente ausente ciudadanía europea, a las entidades subestatales, al Comité de las Regiones, órgano meramente consultivo y carente de competencias reales, e incluso podría situarse en ese mismo nivel al Parlamento Europeo que, pese a ser el foro en el que está representada la ciudadanía europea, tiene escasa capacidad de iniciativa legislativa.

Entre ambos niveles se encuentran los gobiernos de los Estados de la Unión Europea que han ido desplazando el poder de la ciudadanía y de los pueblos asumiendo la centralidad en la toma de decisiones en la UE. Partiendo del principio de que hay muchos más pueblos que Estados en Europa y de que no todos los Estados representan a sus pueblos y teniendo en cuenta que son las regiones y pueblos de Europa quienes ejecutan en primera línea las políticas comunitarias, es obvio que la UE ha de dar cauce a las legítimas aspiraciones de todos ellos cuando reclaman dejar de ser meros ejecutores de las políticas comunitarias y estar involucrados desde el inicio en su concepción y elaboración.

Es hora de crear una asamblea de las metrópolis y ciudades de la UE para que el Comité de las Regiones pueda actuar exclusivamente como verdadero Senado de la UE, es hora de que el Parlamento Europeo tenga el poder de iniciativa legislativa del que carece e incluso es hora de crear asambleas interparlamentarias sectoriales formadas por eurodiputados, diputados nacionales y regionales a fin de garantizar la coordinación y eficacia en la aplicación de las políticas comunitarias.

Altiero Spinelli³ y Jean Monnet⁴ fueron en su tiempo tachados de visionarios y utópicos. ¿Quién podía imaginar que ya desde 1941 algunos se atrevieran a pensar en una estructura que federara a los pueblos y países de Europa? Ochenta años después su proyecto sigue inacabado. Es hora de recuperar y relanzar ese espíritu federal que nunca ha terminado de cuajar si la UE del siglo XXI quiere ser un actor de peso en la política internacional. Pero esta vez este nuevo impulso tiene que partir de la soberanía popular, de la base.

No todos los territorios reclaman el mismo nivel de emancipación, pero hay que desarrollar la emancipación de todos ellos, valga la redundancia, en función de sus

³ *La sovranità assoluta degli stati nazionali ha portato alla volontà di dominio sugli altri... Gli spiriti sono già ora molto meglio disposti che in passato ad una riorganizzazione federale dell'Europa*, Manifiesto de Ventotene, 1941. Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colomi, <https://novara.anpi.it/attivita/2015/manifeto%20di%20ventotene.pdf>

⁴ *L'Union fédérale des peuples et des pays européens dans un marché de 160 millions de consommateurs*, junio de 1955.

necesidades y reclamaciones. Manifiestamente las mentalidades han de evolucionar y para ello hay que poder llamar a las cosas de otra manera.

El concepto de geometría variable está ya asumido en la UE para referirse a la cooperación entre diversos Estados cuando la regla de la unanimidad impide avanzar a todos a la vez. Describe la idea de aplicar un método de integración diferenciado.

De la misma manera, la ALE acuña e impulsa el concepto de «geografía variable» para aplicar un método que favorezca la emancipación de todos los territorios porque la UE es mucho más que la suma de sus veintisiete Estados actuales.

La Unión Europea debiera verse a través de un caleidoscopio para apreciarse en su justa medida el potencial y riqueza de su diversidad, de sus formas, colores y configuraciones múltiples. Sustentada en dos pilares fundamentales, la solidaridad y el pragmatismo, la Unión Europea debiera aplicar el principio de «geografía variable», entre otros, en los siguientes casos:

1. Las naciones sin Estado que aspiran a su independencia. El derecho de autodeterminación en el siglo XXI ha de aplicarse conforme a principios y condiciones plenamente democráticas. La UE podría establecer un marco de referencia, un marco de seguridad jurídica conforme a los valores y principios que inspiran el proyecto europeo. Podría aportar claridad y reforzar el marco democrático comunitario y los valores fundacionales de la Unión.
Como dice el profesor Timothy Waters⁵, «hay que reformular la secesión en subsidiariedad». El derecho de los pueblos a elegir democráticamente su destino debe estar garantizado en aplicación de los valores fundamentales de la UE.
2. Las naciones como Cataluña, Euskal Herria, Frisia, Macedonia, Silesia y Tirol están separadas por fronteras impuestas por la historia. La «geografía variable» permitiría superar buena parte de las barreras administrativas, educativas, económicas y culturales que tanto dificultan su vida cotidiana en este momento.
3. Las naciones en el seno de un mismo Estado separadas en dos regiones, como Bretaña, que aplicando dicho principio podría crear una «Asamblea de Bretaña» en el que los dos territorios estuvieran agrupados.
4. Incluso entre pueblos diferentes, existe ya un ejemplo del principio de «geografía variable» que nos brinda la historia. Es el caso de la zona fronteriza entre Alemania y Dinamarca. Los dos plebiscitos de Schleswig celebrados en 1920, acordados por ambos gobiernos y supervisados por una comisión internacional son un ejemplo democrático de cooperación y convivencia pacífica.
5. Las islas. Aunque geográficamente separadas, todas ellas reclaman el respeto a sus lenguas, culturas y tradiciones propias. Todas ellas comparten también problemáticas muy similares: transporte, presión turística y medioambiental, infraestructuras sanitarias, educativas y son objeto de políticas muy dispares aplicadas por los Estados de las que dependen. El principio de «geografía variable», aplicado en colaboración con las instituciones europeas, permitiría llevar a cabo políticas comunes mucho más eficaces y coordinadas.
6. Los pueblos desplazados por la historia, particularmente en Europa Central, dispersos en diferentes Estados de la Unión, como la minoría turca de Tracia en Grecia, los macedonios en Bulgaria y Grecia, los húngaros en Rumanía y Eslovaquia o los eslovenos en Italia. Dicho principio podría resolver las grandes dificultades que tienen para aprender, usar, preservar y transmitir sus lenguas y culturas.

Todo ello revertiría sin duda en un mayor sentimiento de adhesión a la Unión Europea.

Como se ve, la casuística es variada y compleja. Requiere de una profunda reflexión participativa y compartida que conduzca, aunando responsabilidad y valentía, a la reforma de los Tratados de la Unión. El futuro de la Unión Europea ha de construirse en este presente y llevar a una Europa más democrática justa y solidaria que sepa desprenderse de las nostalgias del pasado para abrir las puertas a un federalismo constructivo y creativo que sitúe a los pueblos y a la ciudadanía europea en el lugar que les corresponde.

Es hora de repensar y refundar la democracia del siglo XXI, es hora de crear un nuevo marco de convivencia que favorezca el progreso del conjunto por el bien común.

⁵ Timothy William Waters, *Associate Director of the Center for Constitutional Democracy, Indiana University JD (cum laude) from Harvard Law School, and his M.I.A. from Columbia University's School of International and Public Affairs.*

La Conferencia Europea como oportunidad para debatir el acomodo en la UE de las naciones sin Estado

MATTHIAS MAJOR

Doctor en Relaciones Internacionales, UPV/EHU

Sumario

1. Introducción.
2. El estado nacional liberal: causa y punto muerto.
3. La integración europea: causa, punto muerto y oportunidad.
4. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La última década ha vuelto a demostrar de forma ejemplar, por ejemplo, en Escocia o Cataluña, que los Estados-nación no logran satisfacer las demandas de reconocimiento y acomodación de las naciones sin Estado propio y que la dinámica sigue existiendo a pesar de una autonomía más o menos amplia. Pero incluso en los territorios en los que no se observan grandes tendencias hacia la secesión de las naciones sin Estado propio, la presión de demandas de representación política de mayor alcance que las actuales está permanentemente presente. Para que sean reconocidas plenamente como naciones, la única opción que queda en la situación general actual es, en realidad, la secesión y la creación de un Estado propio siguiendo el patrón clásico del Estado-nación, y por tanto una reproducción mimética de sus mismas líneas de conflicto. De modo que el Estado-nación clásico de carácter liberal puede paliar los conflictos que resultan de las realidades plurinacionales, pero no acomodarlas suficientemente. En los últimos años, varios investigadores y expertos reconocidos en este ámbito como Michael Keating (2001) o Ferran Requejo y Miquel Caminal (2011) ya han subrayado estas circunstancias.

Por otro lado, la UE tampoco parece poder ofrecer soluciones suficientes a estos colectivos. El Comité de las Regiones, con su carácter consultivo, es tan insatisfactorio para las reivindicaciones de esas naciones sin Estado propio y sus identidades como la actitud básica de la UE hacia ellas. La UE se ha replegado en principio a la posición de que se trata de «asuntos internos» de los Estados miembros

respecto a las demandas políticas permanentemente postuladas para su pleno reconocimiento como naciones y en principio se opone a las tendencias secesionistas dentro de su espacio (Requejo/Nagel 2017: 13; Closa 2017: 61; Archillés 2018: 221). Puede citarse como ejemplo de esta actitud su actuación vacilante de los referendos en Escocia en 2014 y 2016 y los eventos en Cataluña en la última década. La UE, una asociación *sui generis* de esos mismos Estados-nación, no ha podido por tanto formular sus propias soluciones debido a la constitución interna de sus miembros y al nivel de integración existente hasta la fecha.

Esta insatisfactoria situación no puede mantenerse a largo plazo, es necesario abordar este aspecto y repensar precisamente estas realidades plurinacionales en el contexto de la política de cohesión de la mano del necesario desarrollo de la idea europea de unificación política.

2. EL ESTADO NACIONAL LIBERAL: CAUSA Y PUNTO MUERTO

La secesión o un papel políticamente limitado como entidad subestatal: estas son las dos opciones actualmente posibles para los colectivos que se definen a sí mismos como una nación propia sin propia estatalidad. La razón de esto es la comprensión clásica interiorizada y juridificada de qué y quién son el Estado, la nación y el soberano y cómo interactúan. Nuestro modelo actual del Estado solo puede pensar en estos tres elementos en conjunto, incompletos sin los otros. En el curso de las revoluciones

Cómo citar / How to cite: Major, M. (2021-2022). «La Conferencia Europea como oportunidad para debatir el acomodo en la UE de las naciones sin Estado», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 125-129



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

liberal-burguesas, el soberano en forma de monarca fue sustituido por la nación, o sus representantes elegidos, y esta se convirtió así en el sujeto político que encontró su expresión en el Estado. Así, la sustitución del soberano es una continuación de la comprensión común desde Jean Bodin y que se extiende a través de Hobbes hasta nuestra época, de que la soberanía es indivisible, es decir, no puede interpretarse en términos de otros portadores legitimados, y por lo tanto se trata de un tipo transformado de teoría absolutista del Estado en un disfraz burgués-liberal y democrático (Nelson 2009: 141; Österbauer 2017: 66).

La soberanía del Estado vincula al soberano del Estado con el Estado-nación, que sustituyó así al monarca, de forma indivisible y exclusiva (Hamul'ak 2016: 9). En términos abstractos, esto significa que ya no era el aparato estatal con el monarca a la cabeza, sino el individuo, o mejor dicho, la masa compuesta por los mismos, responsables de la formación de la voluntad, que se expresaban en diversos procesos democráticos por el colectivo (Bronner 2004: 50-51). Esta idea liberal del Estado y de sociedad, en la que la nación representa al soberano (es decir, a la nación estatal) en el Estado, ha prevalecido en el modelo del Estado-nación moderno (Laughlin 2011: 44; Hroch 1985: 9). Concluyendo con esto, no puede haber un Estado que tenga varias naciones, sino solo una nación estatal y un *demos*, los *demos* en las estructuras federales o equivalentes a nivel administrativo-territorial están, a pesar de las competencias limitadas, siempre subordinados a la nación estatal en su conjunto.

Las realidades, sin embargo, son más complejas que las posibilidades concebidas en el Estado-nación liberal clásico. Van mucho más allá de la construcción teórica del Estado-nación, que en sí mismo tiene su lógica y jurisdicción, pero que no se corresponde con las realidades territoriales sociales y políticas. Ni la jurisdicción (por ejemplo, en las constituciones) de la idea liberal clásica del Estado-nación, ni la creación de *politie* subestatales con competencias (semi)autónomas, es decir, modelos de gobernanza descentralizados, han llevado a la eliminación de las naciones sin Estado o a su desaparición. Aunque la construcción teórica del Estado-nación liberal «no pueda» concederles un lugar como nación, las naciones sin Estado siguen existiendo y reclamando su reconocimiento. Su base de legitimidad es la identidad transversal de representar a una nación propia con una demanda de soberanía que está postulada y expresada en los procesos democráticos por una mayoría consistente en su territorio, por tanto, la estatalidad no establece la única base de legitimidad para representar a una nación propia. Su legitimidad política reside en la identidad nacional, que expresa una reclamación de demanda política como tal y resultando en una demanda de soberanía de esta «comunidad imaginada» (Anderson 1983: 6). Así, la legitimidad del modelo liberal de Estado no puede justificarse democráticamente en estos territorios, sino que se justifica, por ejemplo, por referencia a la indivisibilidad consagrada en la constitución del Estado-nación, cuya razón está en la teoría explicada anteriormente. La legitimidad de este Estado en territorios en los que carece de legitimidad democrática no puede negociarse según la

teoría del Estado-nación; el Estado-nación da por hecho su legitimidad como una máxima, un principio básico.

Sin embargo, a diferencia del Estado-nación liberal clásico, estas mismas naciones sin Estado propio sí han conseguido separar los conceptos de nación y del Estado. Conscientes de los límites teóricos ideológicos y jurídicos del Estado-nación, se han desprendido de la estatalidad como único fin posible, sin renunciar a la pretensión del ejercicio de poder ejercer la soberanía en el futuro sobre su territorio (Keating 2001: viii). Hoy en día, en ningún territorio de Europa hay una mayoría clara e inequívoca a favor de la independencia del Estado; más bien, en el mejor de los casos se puede hablar de un estancamiento que muestra una sociedad dividida. Sin embargo, en Escocia, el País Vasco, Cataluña y Flandes, hay partidos mayoritarios que están claramente a favor del reconocimiento como nación propia, sin distinción de ideologías políticas.

Michael Keating (2001), Ferran Requejo (2011 *et al.*, 2016), Noé Cornago (2013), Francisco Aldecoa (2009 *et al.*, 2013), Igor Filibi (2007) y otros reconocidos investigadores han estudiado el modelo de democracias plurinacionales. Han desarrollado y descrito modelos que tienen en cuenta esas circunstancias plurinacionales y que van de la mano de una mayor integración europea. Sin embargo, y aquí radica el punto actual de imposibilidad, esto significaría abandonar el modelo y la teoría del Estado-nación liberal. En este sentido, incluso después de los referendos en Escocia y los acontecimientos en Cataluña, los Estados-nación no han estado al final dispuestos a hacer ninguna concesión, a pesar de los cambios de liderazgo político. Esto no significa que el Estado no pueda desarrollarse más y ceder el máximo de autonomía y competencias, un ejemplo es la gestión que hace Dinamarca de los territorios asociados de las Islas Feroe y Groenlandia, pero solo hasta cierto punto y no más allá. En definitiva, se ha demostrado que la capacidad del Estado-nación para integrar en su seno la diversidad nacional es limitada.

A nivel supranacional, se han desarrollado estructuras *sui generis* en la forma de la actual UE, que han dado lugar a una interconexión de Estados-nación soberanos y, al transferir las competencias originales de los Estados-nación a esas estructuras, comparten *de facto* esta soberanía indivisible (Filibi 2020). En otras palabras, en el curso del proceso de integración, los Estados miembros de la UE también se han despedido hace tiempo del Estado-nación clásico y se han transformado en dirección al nivel supranacional, aunque todavía se adhieren formalmente a él, y pueden reactivarlo, como muestra el ejemplo de Gran Bretaña con el *Brexit*. Así pues, no solo los límites de lo concebible en el Estado-nación liberal, sino también las contradicciones debidas a la integración en la UE llevan a la conclusión de que se están produciendo desarrollos que ofrecen nuevas posibilidades de acomodar a las naciones sin Estado (Filibi 2007).

Así pues, si la integración de la UE hace tiempo que ha dejado obsoleta en la práctica la teoría del Estado-na-

ción liberal, también merece la pena echar un vistazo a las demandas de las naciones sin Estado propio que van más allá de la secesión y el *statu quo*. Surge así la posibilidad de orientarse y trabajar en una «solución danesa» con una autonomía de gran alcance que implique también el ámbito europeo, como ejemplifica el caso de las Islas Feroe y Groenlandia. En realidad, ante la falta de una mayoría absoluta para la secesión, esta parece ser la solución preferida de las naciones europeas sin Estado. También queda la posibilidad de la secesión que, como se ha explicado, supone una reproducción mimética del modelo y de las líneas clásicas de conflicto, así como el escepticismo de la UE hacia esos pasos. Dentro de este bloqueo, la responsabilidad mayor les corresponde a los gobiernos, aunque tampoco la UE ha sido capaz de ofrecer soluciones tangibles y satisfactorias para las naciones sin Estado propio.

3. LA INTEGRACIÓN EUROPEA: CAUSA, PUNTO MUERTO Y OPORTUNIDAD

«Unida en la diversidad», este es el lema de la Unión Europea que, junto con la bandera de la UE y el himno europeo, es uno de los símbolos de este proyecto político desde el año 2000. Por tanto, difiere claramente del lema histórico de los Estados Unidos de América: *E Pluribus Unum*. No un crisol, sino un mosaico es la imagen de lo que el lema quiere encarnar. La UE define el significado de su lema como una expresión de la voluntad de los europeos de unirse por «la paz y la prosperidad» y el enriquecimiento simultáneo de las «muchas y diferentes culturas, tradiciones y lenguas europeas» de todo el continente¹. Sin embargo, la afirmación y la realidad del lema de la UE son muy divergentes, como revela un vistazo a las lenguas oficiales de la UE: hay veinticuatro en total para veintisiete Estados miembros. De este modo, la UE, presionada por los gobiernos estatales, va incluso por detrás de los Estados miembros, en los que sí hay una multitud de lenguas reconocidas, y subraya simbólicamente la incapacidad de responder a la diversidad real de identidades y sujetos políticos distintos de los Estados, que pretende unificar según su propia representación. Pero no solo eso, la explicación por parte de la UE muestra claramente que la enumeración es incompleta, ya que falta por completo el nombramiento de las comunidades que portan y viven las «muchas y diferentes culturas, lenguas y tradiciones europeas»: grupos étnicos, pueblos, naciones.

Sin embargo, a pesar de que la UE sea una *polity* supranacional formada por Estados-nación, y que ello constituya una contradicción con la forma en que los Estados gestionan su diversidad interna, no parece que vaya a haber pronto ningún cambio a favor de los enfoques o soluciones plurinacionales en la propia UE. Es probable que esto se perciba como el resultado crudo en los históricos bastiones por la unificación europea, que histórica-

mente incluyen a las naciones sin Estado (Atikcan 2015: 72; Richardson 2006: 273).

Ahora también queda la posibilidad, e incluso la necesidad, de repensar Europa y la integración. En el contexto de un mundo multipolar, se plantea la cuestión de cómo las naciones europeas harán valer sus intereses en el futuro. El desarrollo demográfico, la concentración de capital y poder de mercado fuera de Europa por parte de las corporaciones digitales que operan a nivel mundial, la presión migratoria del sur global, así como la influencia cada vez mayor de China, EE. UU. o Rusia en Asia, África y América Latina, muestran claramente que las naciones económicamente fuertes de Europa posiblemente no podrán hacer frente a los desafíos del siglo XXI por sí solas (Filibi 2019). ¿Cómo pretende hacer frente a este reto una Europa² que solo se define en términos de mercado interior, las denominadas «Cuatro Libertades», la igualdad ante la ley, los derechos humanos universales, el Estado de derecho, la dignidad humana y, además, una política monetaria? ¿De quién son, pues, los intereses que pretende hacer valer? Siguen siendo elementos abstractos que, hasta ahora, no han conseguido movilizar a las masas a favor de una Europa unida basándose únicamente en la conveniencia y en los Estados-naciones híbridos, por lo que sus símbolos también siguen siendo incoloros y vacíos de contenido. Carece de algo crucial que pueda atraer a la gente exactamente de la misma manera que las identidades nacionales, ya que son estas las que están por encima de una identidad europea (Pollack 2020: 24). Las naciones solo se cuestionan si no son capaces de crear una identidad que arraigue también en la población y pierdan así su legitimidad frente a otras identidades, por lo que Yugoslavia o la Unión Soviética son un ejemplo de advertencia de que no eran capaces de crear una identidad que podía sobrevivir también a las crisis (de legitimación) basándose precisamente en esos argumentos morales y económicos. Y así, la conciencia de la posibilidad de poder formar un sujeto geopolítico propio puede llevar también a la emancipación del papel actual en el sistema internacional frente a Estados Unidos, China y otros actores, abriendo así nuevas posibilidades de influencia y de poder.

Sin embargo, Europa es mucho más que los valores mencionados por la UE y la explicación difusa y también artificial, incompleta y probablemente omitida deliberadamente de lo que significa «unida en la diversidad», porque no se menciona el elemento crucial que hace a Europa: sus pueblos y naciones como portadores de la(s) cultura(s) europea(s). Y así, este proyecto europeo, tal como se presenta, es desarraigado y abstracto; desconoce los orígenes de Europa, cuando los antiguos griegos, con sus victorias contra los persas, sentaron las bases de diferentes desarrollos culturales y civilizatorios en Oriente y Occidente, que luego florecieron en sus pueblos y naciones por entrelazamiento intercultural europeo y la

¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_es (04/01/2021)

² https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en, Objetivos y valores de la UE (06/02/2021).

étnogenesis, a través de Roma y el cristianismo, y siguen configurando decisivamente el mundo hasta nuestros días (Daszkiewicz 2017: 394).

Estas raíces comunes, tanto en el sentido ideológico como en el cultural de los pueblos europeos, es un elemento esquivo y, sin embargo, real, metafísico y atemporal que va mucho más allá de los tratados, por muy necesarios que sean para la creación de estructuras, y de los valores liberales. En ellos se encuentra esta fuerza metafísica porque, sostiene MacIntyre, al contrario de lo que el enfoque liberal e individualista nos quiere hacer creer, las identidades históricas y sociales están en armonía entre sí, y las narrativas propias no se crean *ex nihilo* (Izenberg 2019: 270-271).

Este es precisamente el caso de Europa. La continuidad histórica de Europa no defiende la erosión y el ablandamiento de las identidades nacionales y culturales, ni siquiera de los pueblos y naciones, sino su conservación y defensa. Así, la identidad histórica de Europa no está en consonancia, o no lo está suficientemente, con la identidad social postulada por la UE. Una «Europa de las patrias» no será una solución para las naciones sin Estado propio y la actual UE no es capaz de responder a sus demandas de ser plenamente reconocidos como naciones. A condición de que el paradigma cambie hacia una «Europa de las naciones», esto debería ser también en el sentido de las naciones sin Estado, en el mejor de los casos, los grandes retos de la nueva era pueden emprenderse de acuerdo con las reivindicaciones de vascos, catalanes, flamencos junto con los españoles, alemanes, polacos y otros.

Por lo tanto, corresponde también, y quizá especialmente a las naciones sin Estado, que son en sí mismas un motor del pensamiento europeo, hacer que la «Europa de las naciones» no se limite a los espacios económicos y a los tratados, a los *labels* de denominación de los productos y a los conceptos morales sometidos al *Zeitgeist*, sino que la Europa actual sin identidad cultural y sin la preservación supra temporal de sus raíces sí necesita este elemento continuo, y esto hay que decirlo claramente. En vista de ello, es necesario que el proyecto europeo represente realmente la idea europea, que no se reduzca a meros intereses económicos y argumentos racionales, sino que reconozca a sus naciones para que, aceptando su propia complejidad, refuerce su cohesión y legitimidad interna, y pueda así desarrollar todo su potencial en el sistema global actual. Porque, ¿en defensa de los intereses de quién tiene sentido una Europa unida, si no de los suyos, de todas las naciones?

4. BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA, Francisco, *Towards Plurinational Democracy in the Deeper and Wider European Union*, en: Aldecoa, Francisco/Keating, Michael (2013): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Routledge, 82-94.

ALDECOA, Francisco/Cornago, Noé, Kingdom of Spain, en: Michelmann, Hans (2009): *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill Queens University Press, 240-268.

ANDERSON, Benedict (1983): *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.

ARCHILLÉS, Ferran, *España con y sin problema. La reinención del nacionalismo español (c.1977-2018)*, en: Sepúlveda Muñoz, Isidoro (2018): *Nación y Nacionalismos en la España de las Autonomías*. Madrid: Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial Del Estado.

ATIKCAN, Ece Özlem (2015): *Framing the European Union. The Power of Political Arguments in Shaping the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRONNER, Stephen Eric (2004): *Reclaiming the Enlightenment. Toward a Politics of Radical Engagement*. New York: Columbia University Press.

CLOSA, Carlos (2017): *Secession from Member State and Withdrawal from the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

CORNAGO, Noé (2013): *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

DASZKIEWICZ, Wojciech (2017): *Greek and Roman Roots of European Civilization, Studia Gilsoniana* 6:3 (July-September 2017) 381-404.

FILIBI, Igor (2007): *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

FILIBI, Igor (2019): *Federalismo y regionalismo en Europa: ¿hacia qué camino político camina la UE?*, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 60, 125-156.

FILIBI, Igor (2020): *La Declaración Schuman: el nacimiento de la Europa política*, en: Aldecoa, Francisco (Dir). *En el 70 aniversario de la Declaración Schuman: El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa*. Madrid, Marcial Pons, 121-132.

HAMULÁK, Ondrej (2016): *National Sovereignty in the European Union. View from the Czech Perspective*. Heidelberg: Springer.

HROCH, Miroslav (1985): *Social Preconditions of National Revival in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

IZENBERG, Gerald (2019): *Identity. The Necessity of a Modern Idea*. Philadelphia: University of Pennsylvania University Press.

KEATING, Michael (2001): *Plurinational Democracy. Plurinational Nations in a Post-Sovereign Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

LAUGHLING, John, *The Transformation of the Democratic State in Western Europe*, en: Requejo Coll, Ferran/ Caminal i Badia, Miquel (2011): *Political Liberalism and Plurinational Democracies*. London: Routledge.

NELSON, Scott G. (2009): *Sovereignty and the Limits of the Liberal Imagination*. London: Routledge.

- ÖSTERBAUER, Veronika (2017): *Freiheit und Nation. Die generation de 1837 und die narrative Konstruktion Argentiniens*. Bielefeld: Transcript.
- POLLACK, Mark A., *Theorizing EU-Policy Making* in Wallace, Helen et.al. (2020): *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- REQUEJO COLL, Ferran/Caminal i Badia, Miquel (2011): *Political Liberalism and Plurinational Democracies*. London: Routledge.
- REQUEJO, Ferran, *National Pluralism, Recognition, Federalism, and Secession (Or Hegel Was a Clever Guy)* en: Gagnon, Alain-G/Soeren Keil/Sean Mueller (2016): *Understanding Federalism and Federation*. London: Routledge.
- REQUEJO, Ferran/ Nagel, Klaus-Jürgen, *Democracy and Borders: External and Internal Secession in the EU*, Euborders Working Paper 14 September 2017.
- RICHARDSON, Jeremy (2006): *European Union. Power and Policy Making*. New York: Routledge.

La defensa de los valores de la Unión Europea: una tarea de todos, no solo de los tribunales

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES¹

Juez del Tribunal General de la UE y catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca

Sumario

- I. Aspectos generales: los valores de la Unión como elemento esencial para el ingreso y permanencia en la Unión.
 1. Los valores como elemento intrínseco de la identidad europea.
 2. Los valores como requisito para la entrada y permanencia en la Unión.
- II. El papel del Tribunal de Justicia en la defensa de los valores de la Unión: especial referencia al Estado de derecho.
- III. Consideraciones finales: la defensa de los valores de la Unión como tarea común de instituciones, Estados y ciudadanos.

I. ASPECTOS GENERALES: LOS VALORES DE LA UNIÓN COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL INGRESO Y PERMANENCIA EN LA UNIÓN

1. Los valores como elemento intrínseco de la identidad europea

El 10 de marzo de 2021 el presidente del Parlamento Europeo, el primer ministro de Portugal, en nombre de la Presidencia rotatoria del Consejo, y la presidenta de la Comisión Europea firmaron una Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Con ella se pretende «allanar el camino para entablar una serie de debates y diálogos que permitirán a los ciudadanos de todos los rincones del continente dar a conocer sus ideas para contribuir a configurar el futuro de Europa». Por tanto, si no hay nuevos contratiempos, el próximo 9 de mayo de 2021 arrancará, con un año de retraso, la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Con ella se abrirá un ambicioso espacio de debate ciudadano para reflexionar «sobre nuestra Unión, los retos a los que nos enfrentamos y el futuro que queremos construir juntos, con el objetivo de reforzar la solidaridad europea»².

En realidad, no son pocas las preguntas a las que esta Conferencia debería dar respuesta, en un momento en el que se ha constatado a las claras que una Europa unida es más necesaria que nunca. Es precisamente en las situaciones de crisis, en los momentos realmente críticos cuando más claramente se percibe la importancia de la Unión en Europa. Pero en esas situaciones de crisis es también cuando afloran y quedan más en evidencia sus carencias y sus deficiencias. Nos encontramos, por tanto, en un momento propicio para reflexionar con sosiego sobre los aspectos de la arquitectura jurídica, institucional y competencial de la Unión que puedan precisar retoques, una vez que la Declaración Schuman cumple setenta años. En esta reflexión común la pregunta de fondo será, una vez más, la de siempre: ¿Qué Europa queremos? Y en los múltiples foros que se crearán para discutir sobre el futuro de la Unión la cuestión de la identidad europea volverá a constituir, con toda probabilidad, uno de los vectores de la discusión. Esa identidad europea tiene, sin duda, contornos controvertidos. Pero, desde luego, no puede concebirse sin el respeto a las identidades constitucionales de los Estados miembros, como bien prevé ya el

una Europa más resiliente. Cfr. igualmente la posición revisada del Consejo, de 3 de febrero de 2021, 5911/21; Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo perfilando la Conferencia sobre el futuro de Europa COM (2020) final, de 22 de enero de 2020; Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, de 15 de enero de 2020, B9-0036/2020; Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019 sobre el enfoque general de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

¹ Las opiniones vertidas a lo largo de este trabajo son hechas a título personal y en modo alguno comprometen a la institución para la que trabaja el autor.

² Declaración conjunta de 10 de marzo de 2021, Conferencia sobre el Futuro de Europa. Dialogar con los ciudadanos para construir

Cómo citar / How to cite: Martín y Pérez de Nanclares, J. (2021-2022). «La defensa de los valores de la Unión Europea: una tarea de todos, no solo de los tribunales», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 130-133



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

artículo 4 del Tratado de la Unión Europea (TUE); este incluye el respeto de las singularidades políticas, culturales o históricas existentes dentro de cada Estado. De esa valiosa simbiosis, que se sintetiza perfectamente en el lema de «unidos en la diversidad», surge la grandeza y la fortaleza del elemento identitario europeo y también del propio proceso de integración.

Existe, empero, algo sustancial que es común tanto a la identidad de la Unión como a la de los Estados que la componen: sus valores esenciales. En efecto, el sustrato en el que precisamente se fundamenta todo el edificio comunitario no es una singularidad inventada por los tratados constitutivos en su última reforma de Lisboa, sino la argamasa común de aquellas sociedades que desean portar como estandarte irrenunciable de su identidad «el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres». Ese elemento identitario común, de la Unión y de todos los Estados que la integran, son en efecto los valores. Unos valores comunes e irrenunciables que, como bien enuncia el preámbulo del TUE, son «herencia cultural, religiosa y humanista de Europa» y se concretan, según el tenor del artículo 2 del TUE, en «el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías». No era necesario decirlo, porque se podía dar por sobreentendido, pero el Tratado también nos recuerda con toda claridad que se trata de valores que «son comunes a los Estados miembros».

2. Los valores como requisito para la entrada y la permanencia en la Unión

De ahí que el respeto de estos valores constituya un requisito mínimo insoslayable para todo aquel Estado que llame a la puerta de la Unión. No por casualidad, el artículo 49 del TUE establece tres requisitos para solicitar el ingreso en la Unión: que se trate de un Estado, que sea europeo y «que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos». Nada tiene ello de novedoso, por otra parte, ya que esa falta de respeto de valores como la democracia, el Estado de Derecho o la protección de los derechos fundamentales fue la que impidió que España pudiera participar en el proceso de integración comunitario durante el tiempo que duró la dictadura que siguió a nuestra Guerra Civil. Lo propio ocurrió a Grecia, a Portugal o a diversos países del centro y este europeo.

Ahora bien, esos valores esenciales no solo marcan el listón mínimo para la entrada en la Unión Europea. Es también requisito ineludible para la permanencia. De ahí que los Tratados constitutivos incluyan, en primer lugar, exigencias muy claras en materia de protección de los derechos humanos, de manera que la Carta de Derechos de la Unión es, también desde el Tratado de Lisboa, jurídicamente vinculante (artículo 6.1 del TUE); y exige que el nivel mínimo de protección de esos derechos sea al menos el que garantiza el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 52.3 de la Carta).

De ahí también que, en segundo lugar, los Tratados hayan dotado a la Unión de instrumentos concretos para reaccionar en casos extremos en los que quepa «constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2». Esos instrumentos se concretan, en primer término, en el artículo 7 del TUE y oscilan entre la dimensión preventiva, plasmada en el procedimiento de constatación de tal «riesgo claro de violación» (artículo 7.1 del TUE), y la dimensión más contundente, que se concreta en un procedimiento de constatación de «la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado de los valores contemplados en el artículo 2». (artículo 7.2 del TUE). Este último supuesto podrá llevar consigo, además del peso crítico de la propia constatación pública de tal situación de violación grave y persistente de los valores esenciales de la Unión, «la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo» (artículo 7.3 del TUE).

A nadie se le escapan, sin embargo, las dificultades y limitaciones de estos mecanismos. Ya la puesta en marcha del procedimiento de constatación de un riesgo de violación grave, activado por la Comisión contra Polonia y por el Parlamento Europeo contra Hungría, ha puesto en evidencia sus limitaciones y problemas. Y, evidentemente, una hipotética activación del procedimiento de constatación de una violación grave y persistente, que exige la unanimidad en el Consejo Europeo, y en ocasiones es denominado como «el botón nuclear», conllevaría consecuencias graves e imprevisibles.

Por ello, en segundo término, la Unión se ha ido dotando en los últimos tiempos de mecanismos preventivos para proteger estos valores. Es, por ejemplo, lo que ha ocurrido de manera sobresaliente en relación con el valor del Estado de derecho tras la aprobación del Mecanismo del Estado de derecho y posteriormente el Ciclo del Estado de derecho aprobados respectivamente por la Comisión en 2014 y 2019³. Es, igualmente, el caso más reciente, y no exento de polémica, de la aprobación del Reglamento 2092/2020 sobre un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión⁴, cuya aproba-

³ Este instrumento conlleva tanto una dimensión de evaluación en la que se elaboran informes anuales por países, que incluyen áreas como el sistema de justicia, la lucha contra la corrupción, la libertad y pluralismo de los medios de comunicación o las relaciones entre los poderes del Estado, como una dimensión de emisión de recomendaciones y seguimiento. *Vid. Informe sobre el Estado de derecho en 2020. Situación del Estado de derecho en la Unión Europea*, COM (2020) 580 final, de 30 de septiembre de 2020. Igualmente, COM (2019) 343 final, de 17 de julio de 2019, *Refuerzo del Estado de derecho en la Unión*.

⁴ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DO L 433, de 22.12.2020, pág. 1. El objetivo concreto de este Reglamento es proteger el presupuesto de la Unión en casos de vulneración de los principios del Estado de derecho (artículo 1), definido en un sentido amplio (artículo 2 a), de manera que ante la constatación de conductas que supongan la vulneración de este principio (artículos 3 y 4.2) se puedan adoptar una serie de medidas como la suspensión o reducción de pagos (artículo 5) una vez se ac-

ción vino precedida de una agria discusión en el Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2020⁵. De hecho, en el momento de cerrar estas reflexiones tanto Polonia como Hungría han anunciado formalmente la interposición de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia contra este Reglamento, lo cual conllevaría por expreso mandato del Consejo Europeo la no adopción por la Comisión de las líneas directrices sobre la aplicación del mencionado Reglamento en tanto no recaiga sentencia al respecto⁶.

II. EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EN LA DEFENSA DE LOS VALORES DE LA UNIÓN: ESPECIAL REFERENCIA AL ESTADO DE DERECHO

En este contexto, el Tribunal de Justicia ocupa una posición preeminente a la hora de defender los valores del artículo 2 del TUE. No solo porque, como acabamos de ver, la puesta en marcha del mecanismo de la condicionalidad dependa de la sentencia que resuelva el recurso de anulación al que nos acabamos de referir. En realidad, el Alto Tribunal de la Unión ha desplegado en los últimos años una interesante jurisprudencia en materia de valores, que se ha centrado esencialmente en el principio del Estado de derecho y ha sido objeto de atenta mirada y escrutinio por la doctrina. Así, el Tribunal de Justicia ha dejado patente el carácter normativo y justiciable, y no solo meramente programático, de los valores enunciados en el artículo 2 del TUE. Con ello ha zanjado la discusión doctrinal acerca de la naturaleza jurídica de los referidos valores; se trata, pues, de principios susceptibles de interpretación y control por parte del Tribunal de Justicia⁷.

En este sentido, el Tribunal de Justicia comenzó por recordar en el importante asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* que la garantía de independencia judicial es inherente a la misión de juzgar, como postulado esencial del principio del Estado de derecho. Y consideró por primera vez que este principio de independencia judicial «no solo se impone, en el ámbito de la Unión, en lo que respecta a los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General», como resulta claramente a tenor del artículo 19, apartado 2, párrafo tercero del TUE. También «obliga, en el ámbito de los Estados miembros, en lo que respecta a los jueces y tribunales nacionales»⁸, lo cual no resultaba ya tan claro de la lectura del citado precepto del TUE.

Con esta afirmación el Alto Tribunal de la Unión preparó el terreno para desarrollar posteriormente una importante jurisprudencia en materia del Estado de derecho. Esta jurisprudencia comenzó con las sentencias recaídas en el marco de los recursos de incumplimiento planteados por la Comisión contra Polonia en relación con la decisión de reducir la edad de jubilación de los miembros del Tribunal Supremo, salvo excepción concedida por el presidente de la República, así como del resto de jueces y fiscales, salvo excepción concedida por el ministro de Justicia. El Tribunal de Justicia estimó que tales decisiones no se podían justificar por un objetivo legítimo y violaban el principio de inamovilidad del juez⁹. Igualmente, en respuesta a diversas cuestiones prejudiciales remitidas por órganos jurisdiccionales polacos, el Tribunal de Justicia ha estimado la existencia de falta de garantías de independencia en la regulación de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco¹⁰.

En este mismo sentido, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse también sobre cuestiones prejudiciales en las que órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros se planteaban si la falta de respeto de los valores del artículo 2 del TUE en Polonia podría justificar la no ejecución de normas de derecho de la Unión que se fundamentan en la confianza mutua y presuponen una garantía de independencia judicial. En un primer asunto, se planteó la posibilidad de no ejecutar por un juez irlandés una orden de detención europea cuando el Estado demandante, Polonia, pudiera adolecer de carencias sistémicas en relación al Estado de derecho. El Tribunal de Luxemburgo estimó que los jueces nacionales pueden examinar si existe un riesgo real de que se viole el derecho fundamental en un proceso equitativo, como consecuencia de la falta de independencia de los órganos jurisdiccionales de dicho Estado, debido a deficiencias sistémicas o generalizadas en ese mismo Estado¹¹. Según el TJUE, si se constata en el caso concreto la existencia de tales deficiencias sistémicas y se comprueba de manera precisa que en el caso concreto «existen razones serias y fundadas para creer que la persona buscada, tras ser entregada al Estado miembro emisor, correrá riesgo» podrá no aplicar automáticamente la petición de entrega prevista en la regulación de la orden de detención europea¹². Ello se fundamenta en que «la confianza mutua entre los Estados miembros, y en particular entre sus juzgados y tribunales respectivos, se basa en la premisa fundamental de que los Estados miembros comparten una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, como se precisa en el propio artículo 2 del TUE»¹³. Más recientemente, a fina-

rive por la Comisión el procedimiento especialmente previsto al respecto (artículo 6).

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo, de 10 y 11 de diciembre de 2020, EUCO 22/20, en particular apartados. 1 a 4.

⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020, *cit.*, apartado I, 2, c.

⁷ Esta cuestión la hemos analizado de manera más pormenorizada en un trabajo anterior que hemos dedicado a los valores de la Unión, *La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y el Estado de derecho, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 121-159, en particular pp. 135-138.

⁸ Sentencia del TJUE de 27 de febrero de 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, apartado 42.

⁹ Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión c. Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531; sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión c. Polonia, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

¹⁰ Sentencia de 19 de noviembre de 2019, *AK et al.*, C-585/18, C-624/18 y C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Cfr., en el marco del recurso de incumplimiento interpuesto posteriormente por incumplimiento de esta sentencia, el Auto de 8 de abril de 2020, Comisión c. Polonia, C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.

¹¹ TJUE sentencia de 25 de julio de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI: EU: C: 2018: 586, especialmente apartados 61 y 70.; cfr antes sentencia de 10 de noviembre de 2016, C-447/16 PPU, ECLI: EU: C: 2016: 861, apartado 27; sentencia de 10 de noviembre de 2016, C-452/16 PPU, ECLI: EU: C: 2016: 858, apartado 26.

¹² *Ib.*, apartado 68.

¹³ *Ib.*, apartado 30.

les de 2020, el Tribunal de Justicia insistió, en respuesta a nuevas preguntas planteadas por un tribunal de Países Bajos sobre órdenes de detención solicitadas por jueces polacos, sobre la idea de que el juez en tales situaciones no solo debía constatar la existencia de deficiencias sistémicas en el Estado reclamante, sino que debía también examinar la situación en concreto¹⁴.

Esta jurisprudencia sobre la independencia judicial como elemento intrínseco del Estado de derecho está aún en plena efervescencia, ya que el Tribunal de Justicia tiene pendientes de resolver una docena de asuntos que afectan de nuevo a Polonia¹⁵. Existen, empero, también asuntos que conciernen a otros Estados miembros, resultando quizá particularmente reseñables los que tratan la reforma del poder judicial en Rumanía.

III. CONSIDERACIONES FINALES: LA DEFENSA DE LOS VALORES DE LA UNIÓN COMO TAREA COMÚN DE INSTITUCIONES, ESTADOS Y CIUDADANOS

Ahora bien, la defensa de los valores de la Unión no solo es tarea del Tribunal de Justicia. Este ha aprovechado al máximo las posibilidades que le brindaba la actual formulación de los tratados constitutivos y ha mostrado un compromiso (jurídico) firme en la salvaguarda del irrenunciable principio del Estado de derecho. De hecho, no puede obviarse que esta interpretación ha provocado ciertas críticas en la doctrina y en algunos Estados miembros, sobre las que no es momento de detenernos, salvo para indicar que a nuestro juicio merecen atención y análisis jurídico.

Si la democracia y el Estado de derecho son realmente valores comunes a los Estados miembros y constituyen el fundamento irrenunciable del proceso de integración, su defensa firme ha de ser una tarea compartida que compromete a todos. Sin duda a las instituciones de la Unión en primer término, en cuyo ámbito la Comisión juega un papel trascendental como «guardiana de los tratados» y como depositaria de importantes atribuciones en el funcionamiento de los mecanismos ya existentes; el Parlamento Europeo está revestido de una autoridad muy particular en esta cuestión como consecuencia directa de su legitimidad democrática y de sus poderes de control; el Consejo y el Consejo Europeo tienen a la postre la competencia final para la puesta en práctica de los instrumentos existentes en situaciones de posibles violaciones sistémicas; y, por supuesto, el Tribunal de Justicia, en cuanto una suerte de Tribunal Constitucional de la Unión, está también llamado a velar en última instancia por «el respeto de esos valores en la interpretación y aplicación de los tratados».

Pero esta tarea de defensa de los valores de la Unión corresponde también a los Estados miembros que son

quienes al rubricar sus respectivas Actas de adhesión a la Unión se han comprometido a cumplir el requisito fijado por el artículo 49 del TUE para poder ser miembro de la Unión. Tal compromiso se refleja, por supuesto, en la exigencia de cumplimiento escrupuloso de los estándares mínimos fijados en materia del Estado de derecho o de garantía de protección de los derechos fundamentales. Pero también en la asunción responsable y solidaria de las tareas que los tratados constitutivos prevén al respecto para reaccionar antes posibles incumplimientos sistémicos.

Sin embargo, en mi opinión, es a los ciudadanos a quienes nos corresponde en última instancia el compromiso más firme con la defensa de los valores de la Unión. De poco servirán sentencias del Tribunal de Justicia que subrayen la importancia de la independencia judicial o informes de evaluación de la Comisión que constaten posibles deficiencias en materia del Estado de derecho o resoluciones del Parlamento Europeo que llamen al compromiso en la defensa de la democracia si esas acciones institucionales no encuentran antes que nada el respaldo y el impulso de la ciudadanía. Si realmente estamos convencidos de que el artículo 2 del TUE enuncia los valores esenciales para toda sociedad que se base en el «pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres», todos los esfuerzos que hagamos para su defensa serán pocos. No es por ello de extrañar que esta cuestión de los valores europeos haya figurado desde el primer momento en primer plano dentro de las prioridades políticas predefinidas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa¹⁶. Se trata, sin duda, de un tema llamado a ocupar un papel protagonista dentro del debate que se abrirá a partir del 9 de mayo de 2021 y al que deberíamos dedicar todos particular atención.

Como recoge la propia Declaración conjunta de los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión, de 10 de marzo de 2021, con la que iniciáramos, «el espacio de debate que abrirá la Conferencia sobre el Futuro de Europa busca la colaboración de la sociedad civil y las partes interesadas a escala europea, nacional, regional y local, incluidos los interlocutores sociales y el mundo académico». Bien está, pues, que el Consejo Vasco del Movimiento Europeo, como viene haciendo de manera modélica y pionera desde los albores del proceso de integración europea, se comprometa una vez más con este importante debate y lo incentive a través de foros como este. La defensa de los valores de la Unión es tarea de todos.

¹⁴ Sentencia de 17 de diciembre de 2020, C-324/20 PPU L y C-412/20 PPU P, ECLI:EU:C:2020:1033.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el asunto C-824/18, en el que el abogado general presentó sus conclusiones el 17 de diciembre de 2020.

¹⁶ Véase, a este respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 22 de enero de 2020, *cit.*, apartado 2.1 (*Una Unión más ambiciosa*); Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, apartado 7; Posición revisada del Consejo, de 3 de febrero de 2021, *cit.*, apartado 5.

La hora del federalismo

IDOIA MENDIA CUEVA

Secretaria general del PSE-EE y vicelehendakari

Sumario

1. *Next Generation*: una respuesta diferente.
2. Cogobernanza ante las incertidumbres.
3. Alianzas estratégicas para las nuevas transiciones.

Pertenezco a una generación para la que Europa es símbolo de libertad y avance. Una generación que pasó la niñez bajo la sombra de la dictadura, de la restricción de las libertades individuales y colectivas, de la negación de derechos fundamentales, del aislamiento económico apenas forzosamente roto con el desarrollismo, de un nacionalismo de Estado que anulaba el pluralismo de sentimientos. Y aquella generación se hizo adulta incorporándose a una Europa que se presentó como nuestra gran oportunidad para superar fronteras, para colaborar, para reconocer todas las singularidades, para garantizar plenos derechos individuales y colectivos. Empezamos, todavía tímidamente, a salir de nuestro rincón y estudiar, trabajar y vivir en un espacio común que, a medida que se agrandaba, aumentaba también nuestras opciones de desarrollo personal y colectivo.

Porque Europa era y es una ventana de libertad, igualdad y solidaridad. Ha sido, a lo largo de todos estos años, un proyecto de colaboración y motor del progreso para sus países miembros y su ciudadanía. Y está demostrando vocación de ser también, en este tiempo de profunda incertidumbre provocada por la COVID-19, la gran casa en la que guarecernos y rearmarnos hasta que pase el temporal.

No siempre ha sido así. No hace mucho, durante la Gran Recesión de hace ahora doce años, buena parte de las derechas española y europeas decidieron usar a la Unión como chivo expiatorio para justificar sus recortes en derechos y libertades. Aquí en España, sin ir más lejos, el Gobierno de Mariano Rajoy se sirvió de Europa como excusa para aplicar políticas draconianas e ir desmantelando uno a uno los pilares del estado de bienestar. Europa fue la excusa que se utilizó para negar el diálogo y la negociación para resolver conflictos.

Dijimos entonces que aquello era un profundo error, que había alternativas para equilibrar nuestras obligaciones con la Unión y nuestros compromisos con la ciudadanía. Y los hechos demuestran que teníamos razón. Que el problema no era el proyecto europeo, sino determinadas políticas europeas. Y que, con su peligrosa estrategia, la derecha no solo debilitaba los servicios públicos y abandonaba a miles de personas a su suerte, sino que ensuciaba la imagen de Europa entre la sociedad española.

Y fue la llegada de un nuevo gobierno socialista la que permitió que la agenda política avanzara, de nuevo, paralela a los ejes del proyecto europeo. Desde el sur, y de la mano de un gobierno vecino y también progresista como el dirigido por António Costa en Portugal, se lanzó el mensaje de que había otra forma de hacer las cosas, que la búsqueda del bien común y el progreso colectivo eran caminos mucho más beneficiosos que los de la austeridad expansiva. Que era posible abrir un nuevo tiempo en el que lo social estuviera en el centro del discurso, el diálogo se utilizase como la mejor herramienta para atender conflictos y Europa se presentase como solución.

Lo social, el diálogo y Europa son los instrumentos que utilizó Pedro Sánchez nada más llegar al Gobierno de España para sacudir al continente y hacerlo reaccionar ante la crisis del Aquarius. Porque no era verdad que estuviéramos ante una crisis migratoria, mucho menos avalanchas. Entendimos que estábamos ante una realidad migratoria a la que se estaban ofreciendo respuestas inaceptables desde el punto de vista de los derechos humanos e inconcebibles desde los principios en los que se asienta la Unión. Y el gobierno socialista hizo ver que un problema político como aquel exigía una respuesta política, compartida por Europa.

Cómo citar / How to cite: Mendia Cueva, I. (2021-2022). «La hora del federalismo», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 134-138



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

1. NEXT GENERATION: UNA RESPUESTA DIFERENTE

Esa misma firmeza y esa misma convicción política es la que me congratula haber visto en Europa ante el cisne negro que ha supuesto la aparición de la COVID-19. Porque, por encima de otras consideraciones, el fondo *Next Generation* supone un cambio de paradigma en la forma de actuar de la Unión y marca, sobre todo, una diferencia sustancial respecto a cómo respondimos a la crisis de 2008. Porque por primera vez la Comisión Europea se endeuda para financiar programas y no fondos. Por primera vez, la UE hace un plan con deuda conjunta para afrontar inversiones. Un «momento hamiltoniano» en toda regla, que refuerza la soberanía continental y los mecanismos de gestión federales, que tanto tiempo llevábamos reclamando algunos.

Y para financiarse fija la mirada en esos gigantes, tecnológicos e industriales, que del mismo modo que han sido beneficiarios del motor económico europeo durante todos estos años, deben ser ahora corresponsables en su reconstrucción. Lo hace a través de una tasa al carbono en frontera, una ampliación del sistema europeo de comercio de emisiones, una tasa digital y un impuesto a las grandes empresas en la UE. Es decir, definimos cuáles son nuestros grandes retos de futuro (transición ecológica, transformación digital, industria 4.0) y, a partir de ahí, fijamos el camino para poder completarlos.

Los fondos de recuperación europeos se convierten así en una gran oportunidad para la transformación de nuestra economía (para avanzar hacia un modelo más sostenible, circular, descarbonizado), pero también para impulsar una profunda transformación social, porque conllevan un cambio en la conciencia colectiva de Europa, que se conjura para superar esta crisis, no con más ajustes, no ahogando a los más d nuevo «Plan Marshall» que haga omo ropa, que se conjura para superar esta crisis, no con méviles (como en el pasado), sino avanzando de forma conjunta en esas transiciones que llevamos tiempo señalando, que sabíamos que las teníamos que hacer, pero que no terminábamos de poner en marcha, porque lo urgente se anteponía siempre a lo necesario.

Estamos hablando de cuestiones como avanzar una economía circular y descarbonizada, modernizar nuestra industria, el fortalecimiento de la formación de estudiantes y trabajadores, en definitiva, convertir la actual situación de debilidad en un motor de cambio y aprovechar el paso dado por Europa para impulsar reformas que teníamos pendientes antes de esta crisis y que el coronavirus ha convertido en inaplazables.

Se ha comparado con el Plan Marshall o con los fondos de cohesión europea de los noventa, que fueron fundamentales para el desarrollo económico de España. Pero yo creo que, si lo hacemos bien, si acertamos con los proyectos, si somos ambiciosos, estos nuevos fondos van a suponer un punto de inflexión en la construcción europea aún mayor, no solo por el impacto económico (140 000 millones para España, de los cuales 72 700 serán en trans-

ferencias, diez veces más que aquellos fondos de cohesión), sino también por el cambio de valores que acarrea.

Y quiero destacar el importante papel que el Gobierno de Pedro Sánchez ha tenido en todo ello. Porque el gobierno socialista ha estado a la cabeza de las iniciativas lanzadas a nivel europeo para sacar adelante este proyecto y lo ha hecho, en su traslación a España, con un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que va a impulsar un crecimiento económico por encima del 2 % de nuestro PIB.

Un Plan de Resiliencia que nos habla de transformación digital, sobre todo pensando en las pymes; de transición ecológica; de cohesión territorial y social, para que estos fondos no agranden las diferencias entre territorios y ciudadanos; y que pone encima de la mesa también la agenda feminista, que de nuevo en esta crisis (como ocurre en todas las crisis) ha tenido en las mujeres a sus principales víctimas, por ser ellas las que sufren la mayor precariedad, porque siguen siendo mayoritariamente las encargadas de los cuidados en el hogar, porque el confinamiento ha sido especialmente duro para las víctimas de la violencia de género...

La presencia socialista en el Gobierno de España ha sido fundamental para conseguir estos fondos, pero también para decidir a dónde se dirigen. Porque aquí importa el qué, pero también el cómo. Y el cómo es con perspectiva social, de género, ecológica, con voluntad transformadora. El cómo es a través de la cogobernanza. Porque las comunidades autónomas participaremos activamente en la gestión de estos fondos europeos y seremos agentes activos de los mismos. Más del 50 % de los fondos van a ser ejecutados por las comunidades. Y esto da buena medida del espíritu descentralizado y colaborativo con el que el Gobierno de España afronta este desafío.

El Gobierno Vasco, del que los socialistas somos parte activa, ha elaborado ya su plan *Euskadi Next 21-26*, el programa de inversiones para la recuperación, la transformación y la resiliencia, en coordinación con las tres diputaciones forales y los ayuntamientos de las tres capitales vascas, con un amplio conjunto de iniciativas públicas y público-privadas diseñadas para afrontar los retos de la transición energético ecológica, la transición digital y la cohesión social.

Los programas incluidos en *Euskadi Next* tienen como eje los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para 2030 (que inspiraron el programa del PSE-EE en las últimas elecciones autonómicas) e inciden en muchas de las reformas que los socialistas venimos impulsando en Euskadi desde hace años en cuestiones como la lucha contra el cambio climático, el impulso a una nueva economía de cuidados, la regeneración urbana o la digitalización de la Administración.

Tenemos la oportunidad de alumbrar una nueva Ilustración en Europa, pero en esta ocasión una Ilustración integradora, porque la primera se hizo sin contar con las mujeres y tres siglos después va siendo hora de que las grandes transformaciones se hagan teniendo en cuenta a la mitad de la población.

Para esto queríamos Unión Europea. Para esto sirve Europa. No la Europa de los hombres de negro. No la Europa de la austeridad. Sino la Europa del progreso equitativo, de la igualdad, de la modernidad. La Europa de la gobernanza multinivel. Nunca como hasta ahora habíamos aprovechado los instrumentos de cogobernanza, en la Unión y dentro de los Estados miembros, y creo que esto es una gran noticia para quienes defendemos la necesidad de profundizar en el modelo europeo, como un espacio supranacional de corte federal. Así es como respondemos desde la izquierda a las crisis. Así es como respondemos a las incertidumbres.

2. COGOBERNANZA ANTE LAS INCERTIDUMBRES

Y es esta una segunda reflexión que quiero destacar. Porque si algo nos está enseñando este siglo XXI que está ya más que avanzado es que la imprevisibilidad va a ser una de sus características fundamentales. Que las incertidumbres van a ser constantes y cada vez se van a reproducir con más facilidad. Las incertidumbres se acrecientan cuando todos sabemos que en poco tiempo vamos a vivir en ciudades distintas, en casas distintas. Que nos vamos a mover de distinta forma. Que difícilmente nos jubilaremos en la misma empresa en la que entramos con 20 o 30 años. Y nada de eso nos tiene que asustar. Lo que tenemos es la enorme responsabilidad de ofrecer a la ciudadanía proyectos que le den certezas. Tenemos que presentarnos como una red de seguridad, que nos dé estabilidad no solo cuando vienen mal dadas, sino también que nos sirva para prepararnos para el futuro.

Eso es lo que da confianza, eso es lo que aleja los miedos. Y da confianza el que alguien diga, como hacemos los socialistas, que ninguno de los retos los vamos a poder afrontar solos. Ni la emergencia climática, ni la transición digital, ni los movimientos migratorios. Quien diga que la solución a estas cuestiones pasa por poner fronteras, pasa por más nacionalismo, pasa por replegarse dentro de cada país, lo que estará haciendo es desproteger a la ciudadanía para lo que tenemos encima.

La crisis de la COVID-19 ha arrasado con todo, incluso con debates que parecían crónicos en nuestras sociedades y que hoy parecen del siglo pasado. Los populismos, los planes independentistas, el derecho a decidir... el propio *Brexit*, desgarró histórico en nuestra Unión que tantos dolores de cabeza nos ha generado, se concretó el pasado 31 de diciembre (fin del período transitorio para la salida definitiva del mercado europeo) casi como una exótica nota el pie que evidenciaba el inmenso error cometido por los británicos.

Porque la lucha contra la pandemia, pero también la globalización, la recuperación económica y social, la demografía, los retos tecnológicos y los medioambientales nos afectan a todos los Estados y regiones de Europa. Y frente a ello la tentación de encerrarse en el nacionalismo y expandir por el mundo banderas como único objetivo se ha demostrado un fracaso absoluto.

Aunque hoy en Euskadi el debate soberanista se ha rebajado varios decibelios, en parte gracias al papel de los socialistas vascos al frente de las instituciones, la amenaza no nos es ajena. No hace mucho que el PNV trasladó a la Comisión Europea una propuesta de una directiva de Claridad, en la que reclamaba ni más ni menos que sea Europa la que decida sobre nuevas realidades independientes de los actuales Estados y crear una nueva estructura, llamada regiones constitucionales, con el único afán de satisfacer las aspiraciones particulares de una parte muy concreta de la sociedad.

Plantear estas cosas es no entender nada de lo que está pasando en Europa. Es no entender que, si la gestión de acuerdos entre una veintena de Estados es tan costosa, la gestión de acuerdos entre un centenar de regiones haría simplemente imposible la gestión de la Unión. Porque debemos reconocer las singularidades de cada región europea, más allá de su configuración estatal, sí. Pero son singularidades que se deben integrar en un proyecto de subsidiariedad y cooperación, no en la suplantación de lo que existe.

Y por eso los socialistas (y así lo dejamos escrito en la Ponencia de Autogobierno del Parlamento Vasco) apostamos por una Europa entendida como una Unión supranacional que asuma la regla que ha permitido construir el espacio europeo: ceder soberanías, no acapararlas. Proponemos repartirnos las tareas para que los vascos y vascas quedemos mejor protegidos en nuestros derechos con políticas europeas comunes en materia de seguridad, protección del consumidor, cambio climático, justicia fiscal, ordenación de las redes telemáticas, organización del comercio internacional, regulación mundial de los movimientos migratorios...

Porque entendemos que la Unión Europea se configura como el quinto nivel institucional en el reparto de competencias siguiendo un **modelo federal respetuoso con la subsidiariedad**, pero coherente con la solidaridad. El municipio, los Territorios Históricos, la Comunidad Autónoma, el Estado y la Unión Europea constituyen una arquitectura institucional compatible con las identidades y con las voluntades democráticas expresadas en cada una de esas instancias.

Mientras otros se dedican a rebañar competencias para guardarlas en el cajón de las reliquias, nosotros defendemos que la Unión Europea tenga más competencias para garantizarnos a todos y todos un espacio común mejor y que esas competencias sean compartidas, por razones de eficacia en todos esos niveles. Y, para ello, proponemos que nos ordenemos todas las tareas con lealtad y que se proteja la diversidad política y cultural de las regiones, especialmente aquellas que ejercen amplias competencias legislativas y ejecutivas, como la nuestra, para que su voz y sus intereses sean escuchados y atendidos en la política europea.

Y es que los socialistas vascos buscamos algo más en Europa. Buscamos más Europa. Queremos que siga siendo la garantía de que en ningún lugar del espacio común se establecen categorías ciudadanas en función de identidades y sentimientos. Defendemos los derechos

de ciudadanía sobre cualquier otro y creemos en una Europa integradora, mestiza y diversa, aquella con la que soñaban quienes lucharon por la democracia, aquella oportunidad que empezó a disfrutar mi generación y en la que se desenvuelven con naturalidad nuestros hijos e hijas.

Habrà problemas, sí. Tendremos que hacer frente a desafíos enormes (como los que estamos viviendo hoy), sin duda. Pero la solución no va a ser un repliegue nacionalista, sino un proyecto solidario y colaborativo como el que propugna la socialdemocracia.

3. ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA LAS NUEVAS TRANSICIONES

La epidemia del coronavirus es probablemente la más clara constatación de esta necesidad de colaboración y solidaridad para hacer frente a los nuevos desafíos. En Euskadi hemos trabajado por mantener fuerte el sistema de salud y por avanzar en transformaciones que ya iniciamos hace diez años con la reforma de crónicos, la reorganización de hospitales, la puesta en marcha de innovaciones tecnológicas para facilitar la atención domiciliaria... Ahora vemos que podemos actuar en lo local, pero que necesitamos coordinarnos con el Gobierno de España y con Europa, no ya en lo paliativo, en el freno a la pandemia, sino en las consecuencias que va a dejar, sobre todo en la economía.

Alianzas estratégicas en lo industrial. Porque Euskadi es una comunidad con un enorme peso industrial, con fuerte impulso empresarial, mucho emprendimiento y unos trabajadores bien preparados para hacer frente a los cambios. Una sociedad que tomó impulso precisamente a raíz de la primera revolución industrial y que ha sabido adaptarse a las siguientes, a las de los años cincuenta y a la que supuso la irrupción de Internet. Ahora estamos en otra revolución: la de las plataformas digitales, la inteligencia artificial, la biotecnología, las nuevas formas de energía... Pero en esta, por primera vez en la historia, a los europeos nos llevan ventaja los americanos y los chinos.

Los socialistas queremos volver a poner a Euskadi a la cabeza. Pero es evidente que no podemos hacerlo solos. Necesitamos una alianza estratégica y una política europea coherente. Porque si seguimos compitiendo entre nosotros, entre los europeos, saldremos perdiendo los europeos.

Tengo muy claro que esa transformación pasa también por una apuesta sin matices por la sostenibilidad ambiental. Pero a nuestras empresas les va a costar hacer ese tránsito si no perciben su sostenibilidad como empresas en el medio plazo.

Tenemos que tejer con eficacia una red de alianzas que hagan de Europa un referente en la nueva revolución industrial y donde Euskadi encuentre el sitio gracias a la experiencia y a la formación. Tenemos experiencias

de colaboración, como Airbus. Pero estamos en una fase que requiere medidas y propuestas más urgentes.

Otra área transversal en la que tenemos que trabajar es la **lucha contra las desigualdades**, que pueden ir a más si quienes ya resultaron perdedores de la anterior crisis no se enganchan a las transformaciones digitales, ambientales o económicas que estamos tratando de impulsar ahora. Y esos perdedores son principalmente tres: la infancia en riesgo de pobreza, las mujeres y los desempleados y desempleadas mayores de 45 años.

Acabar con esa desigualdad no es solo una cuestión de justicia social. Es una obligación que tiene Europa, porque es una brecha por la que se cuelan los oportunismos, los populismos, los sectarismos y los nacionalismos.

Los vascos solemos presumir de tener unos índices de desarrollo superiores a la media española y también de contar con una red de protección más sólida que en el resto del país. Sin embargo, es evidente que solo con lo que hagamos en Euskadi, con todas nuestras competencias, no será suficiente, y por eso también necesitamos contar con las medidas que se adoptan por el Gobierno de España y por una visión más amplia desde Europa, que debe atender las realidades pequeñas, las locales, para afrontar este reto.

Y podría seguir con más áreas clave. Tenemos que ir convergiendo en **una fiscalidad europea común**, porque no habrá una verdadera gobernanza económica europea sin un pilar fiscal común y un marco financiero y de política económica integrados. No podemos pretender que, con presiones fiscales muy diferentes como las que tenemos ahora, planteemos la solidaridad entre regiones, porque es injusto. Urge la armonización fiscal dentro de la UE, empezando por el tan voluble Impuesto de Sociedades.

Armonización también de las medidas de protección del trabajador, estableciendo, entre otras cosas, un **Salario Mínimo Europeo**, que homogeneice y fije unos estándares mínimos para la calidad del empleo en la Unión.

Se ha dicho ya, la expansión economía digital y las nuevas realidades empresariales suponen una oportunidad, pero también un desafío, en la medida que abren espacios para la ambigüedad normativa y el desamparo de los trabajadores. Por eso, y al margen de las medidas que adopte cada Estado miembro, hace falta una clarificación y regulación a nivel europeo que asegure el respeto de los derechos de los trabajadores y trabajadoras en todos los sectores y en todos los países.

En definitiva, cogobernanza, cesión de soberanías, trabajo multinivel, coordinación... Sigo creyendo en la vigencia de la fórmula establecida por Jaques Delors para el éxito económico de Europa y que pasaba por «un triángulo compuesto de la competencia, que sirve de estímulo; la cooperación, que fortalece; y la solidaridad, que une».

2020 ha sido el año en el que hemos visto el nivel de destrucción que puede generar un enemigo invisible. Pero también que hay amenazas tan grandes que solo unidos podemos darles respuesta. Que, ante el enfado, la falta de desesperanza o el miedo, la respuesta no puede ser la destrucción de la Unión que nos plantean los populistas y nacionalistas, sino su reforma y refuerzo. Una Europa diferente, sí, pero siempre dentro de Europa y siempre más Europa.

La clave del futuro de Europa

MARKEL OLANO ARRESE
Diputado General de Gipuzkoa

Sumario

1. Modelo de gobernanza.
2. Realidades nacionales.
3. Una Europa social.
4. Solidaridad y democracia.

«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Este año, al celebrar el Día de Europa, hemos recordado con especial intensidad la declaración de Robert Schuman, pronunciada el 9 de mayo de 1950, donde el ministro francés de Asuntos Exteriores estableció las bases para avanzar hacia una Europa unida. Una visión que, sin lugar a dudas, resultó certera y acertada.

Hoy día, a punto de cumplirse 65 años del Tratado de Roma, urge introducir nuevos matices y compromisos sobre aquella visión de construir Europa «paso a paso». Esto no significa, en absoluto, desdeñar todo el trabajo realizado, los enormes avances que ha traído consigo la Unión Europea en materia de convivencia pacífica entre los países miembros, de la libre circulación, de cooperación económica, de nuevas oportunidades para nuestras empresas y de construcción de una cultura democrática europea basada en los derechos humanos y en la tolerancia hacia la diversidad. Sin embargo, en un momento en el que la sociedad se transforma a una velocidad vertiginosa, acelerada incluso tras la pandemia de la COVID-19 en la que estamos inmersos, es necesario incorporar nuevos perfiles a esa construcción poliédrica de Europa.

La puesta en marcha de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, con el objeto de entablar una serie de debates y diálogos que permitirán a la ciudadanía europea dar a conocer sus ideas para contribuir a configurar el porvenir de la UE es, precisamente, un paso interesante en esa dirección. Ante los principales desafíos que afronta el proyecto europeo en este momento, como son el declive de la de-

mocracia liberal, el previsible aumento de las desigualdades sociales provocado por la pandemia de la COVID-19 y la imperiosa necesidad de mantener su pulso industrial, el futuro comienza por profundizar en el carácter democrático de la UE y dotarse de sistemas eficaces de colaboración con el importante capital social y económico europeo. Con la ciudadanía europea, al fin y al cabo.

Con ese punto de partida, como representante de un territorio abierto a Europa y convencido con la construcción europea, realizaré algunas contribuciones que considero de interés sobre las coordenadas que, en mi opinión, deben guiar el futuro de la UE. Creo firmemente, además, en que el modelo socio-económico propio de Gipuzkoa y las iniciativas experimentales puestas en marcha en los últimos años a través del programa *Etorkizuna Eraikiz* pueden ofrecer relevantes conclusiones en ese cometido. Desde esa perspectiva y con total humildad, por todo ello, realizaré las siguientes propuestas que a continuación detallaré con mayor amplitud.

1. MODELO DE GOBERNANZA

En primer lugar, la falta de conexión de la UE con la ciudadanía europea, la crisis de las democracias liberales y el consiguiente riesgo de escalada de los populismos me lleva a insistir en la necesidad de establecer nuevos mecanismos de diálogo y de participación de la sociedad civil en la generación de políticas públicas. Se trata de involucrar decididamente a agentes sociales, culturales y económicos en la toma de decisiones. No simplemente a la hora de realizar consultas, sino también a la hora de definir las respuestas

Cómo citar / How to cite: Olano Arrese, M. (2021-2022). «La clave del futuro de Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 139-140



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

que se darán a los desafíos y problemas que afrontan nuestra sociedad y nuestra economía. Un nuevo modelo de gobernanza, al fin y al cabo, que canalice todo el dinamismo de base con el que cuenta Europa.

Se trata de mantener ese espíritu de ir «paso a paso» que defendía Schuman, pero añadiendo una visión «de abajo arriba» en la que cada paso cuente con la participación y la reflexión activa de la sociedad organizada. El programa *Etorkizuna Eraikiz*, creado hace cinco años para establecer un sistema de co-creación de políticas públicas junto con la ciudadanía, se está consolidando a nivel de Guipúzcoa y ofrece interesantes pistas sobre la idoneidad de trabajar de esta manera. Un objetivo que la Unión Europea debe hacer suyo decididamente.

2. REALIDADES NACIONALES

Esa misma perspectiva de construir Europa «de arriba abajo» debe llevarnos, asimismo, hacia una Europa Federal que ofrezca un mayor protagonismo a las naciones sin Estado. Como representante de una institución vasca con competencias propias fruto del autogobierno vasco, reivindico que la UE debería dotarse de mecanismos más efectivos para que las instituciones vascas puedan participar en los órganos de decisión comunitarios.

Igualmente, resulta necesario un anclaje de las realidades nacionales europeas en el organigrama de la UE, de manera que estos pueblos o naciones puedan dotarse de herramientas para decidir su futuro libremente. Para que esa decisión, además, se pueda consultar con normalidad.

3. UNA EUROPA SOCIAL

Si en algo Europa puede presumir de su trayectoria de estas últimas seis décadas, probablemente, es de haber alcanzado unos niveles de bienestar que han llegado a amplísimas capas de la sociedad, mediante la compaginación de una apuesta económica sin precedentes y un Estado del bienestar que no tiene parangón en todo el mundo. Con sus defectos, sin lugar a dudas, pero Europa ha conseguido ser referencia por haber avanzado significativamente en derechos sociales y en el reparto equitativo de la riqueza.

Esa ambición de justicia social, sin embargo, corre el riesgo de ir diluyéndose poco a poco como consecuencia de la tendencia global que nos lleva al aumento de las desigualdades sociales. En todo el mundo se está viviendo un riesgo palpable de reducción de las clases medias y un aumento de las diferencias entre las personas más ricas y las más pobres. Pues bien, en mi opinión, Europa debe articular medidas y programas ambiciosos que reactiven el carácter social avanzado que ha tenido como bandera en las últimas décadas.

Eso pasa, tal y como apuntan los criterios que Europa ha marcado para el escenario postpandemia, por centrar

los esfuerzos en la recuperación verde, la digitalización y la visión social. Para ello, resulta necesario impulsar la actividad económica para, de su mano, generar nueva actividad y nuevos puestos de trabajo. Especialmente para aquellas personas y familias más golpeadas por la crisis, así como para las personas jóvenes que solamente vislumbran un horizonte de precariedad en su quehacer profesional.

4. SOLIDARIDAD Y DEMOCRACIA

Los puntos anteriormente citados no tienen sentido sin una apuesta clara y sin ambages en favor de una Europa solidaria, diversa, que profundice en las raíces democráticas de la Unión Europea. Se trata de eliminar cualquier resquicio a los movimientos populistas, ultras y xenófobos que, a través de mensajes simples, tratan de romper la convivencia pacífica. Desarrollar una cultura y una convicción cívica que, en todos los países de la UE, genere un dique de contención frente a estas corrientes.

La profundización en las bases de tolerancia y solidaridad de la UE no puede ser solamente un objetivo o un eslogan político. Porque, en primer lugar, requiere de compromisos políticos por parte de los miembros de la UE y de toda la ciudadanía europea. Y, en segundo lugar, porque debe llevarnos a hacer todo lo que se encuentra en nuestras manos para que todas las personas tengan igualdad de derechos y de oportunidades; sin que las desigualdades sociales generen el caldo de cultivo en el que beben muchos de los movimientos que desean retroceder en el proceso de construcción de la UE.

Está en nuestras manos, de grandes y pequeños, seguir luchando contra las desigualdades y populismos, desde una mirada amplia, inclusiva, social, competitiva y transversal. La Europa que estamos construyendo debe ser capaz de adelantar los retos futuros y buscar respuestas eficaces y compartidas, en un contexto cada vez más inestable y falto de certidumbres. Contamos con sólidos cimientos, una tradición democrática incuestionable, pero que debemos seguir reforzando; una actitud abierta y solidaria, pero que debe ser capaz de reforzar la convivencia y el respeto mutuo; y una proyección de futuro ambiciosa, pero que se sustente en acciones concretas y una participación real. En definitiva, una comunidad que da voz y escucha.

Europa con futuro en un mundo con crecientes retos globales

ANDONI ORTUZAR ARRUBARRENA
Presidente del Euzkadi Buru Batzar de EAJ-PNV

Sumario

1. Conclusiones.
 - 1.1. Retos globales, interdependencia y multilateralismo.
 - 1.2. Europa en el mundo.
 - 1.3. Riesgos populistas vs. la Europa útil.
 - 1.4. La superación del veto y del bloqueo.
 - 1.5. Hacia una Europa reconciliada en la cultura.
 - 1.6. EAJ-PNV en la construcción de Europa.

1. CONCLUSIONES

La pandemia que sufrimos desde el inicio de 2020 está evidenciando la interdependencia mundial y la necesidad de una verdadera colaboración intergubernamental, de una mayor cooperación público-privada y de un protagonismo creciente para la ciencia y la investigación, de cara a poder afrontar juntos, y con suficientes garantías de éxito, los retos globales. Ello nos va a conducir a un nuevo orden mundial y a una reforma, en profundidad, del multilateralismo y del actual sistema de Naciones Unidas, emanados de la II Guerra Mundial. La reciente llegada de Joe Biden a la Casa Blanca constituye una buena noticia en esa dirección, que ha de ir generando sus concreciones y ofreciendo sus frutos próximamente.

Europa debe también asumir un mayor protagonismo mundial, comprometida con el multilateralismo y ofreciendo un modelo propio que integra equilibradamente conceptos como la paz, la libertad, la democracia, el bienestar, el desarrollo sostenible, los derechos humanos o la justicia social. Este salto cualitativo precisa también de ciertos ajustes en el propio proyecto europeo tal y como lo concebimos en la actualidad. La próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa es el marco adecuado para propiciar dichos cambios: para apostar por una mayor Europa, más ágil en sus decisiones, con sus instituciones de referencia más equilibradas entre sí y reforzadas en sus competencias; para propiciar un mayor diálogo con la

sociedad civil, con la juventud; para conectar a Europa con su ciudadanía a través de los poderes locales y regionales, desde el refuerzo del principio de subsidiariedad; y para que Europa contribuya también a resolver sus conflictos territoriales internos, desde principios democráticos y desde la libre autodeterminación de sus pueblos.

1.1. Retos globales, interdependencia y multilateralismo

El comienzo del siglo XXI nos revela, más que nunca en el pasado, el notable grado de interdependencia alcanzado en nuestro planeta. El llamado «efecto mariposa» está muy vigente y nuestra actitud ante él no puede ser la de rehuir la realidad porque, de adoptarla, sucumbiremos a ella. La globalización, entre otras vertientes, ha empuñado nuestro planeta y nos ha convertido a todos en verdaderos vecinos de la aldea global: un planeta, una humanidad y un destino.

La pandemia que sufrimos no es sino un ejemplo de ello. También lo es el cambio climático, como expresamente lo ha reconocido recientemente la Unión Europea al calificarlo de «amenaza existencial para la humanidad». En esta misma línea, el terrorismo internacional, las migraciones masivas, las tendencias xenófobas, la desigualdad creciente, el afianzamiento de regímenes autoritarios o la debilidad de los sistemas democráticos son fenómenos comunes a escala mundial que nos exigen cooperación a escala local y global.

Cómo citar / How to cite: Ortuzar Arruabarrena, A. (2021-2022). «Europa con futuro en un mundo con crecientes retos globales», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 141-143



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Si bien el actual contexto histórico nos demanda esta colaboración entre pueblos, existe una cierta crisis del multilateralismo que se manifiesta en un rampante repliegue nacionalista de los Estados y en el debilitamiento de las organizaciones supranacionales. Resulta por ello fundamental renovar y fortalecer las organizaciones globales, entre otras, las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, la Organización Mundial de la Salud o la Organización Mundial del Comercio, para instaurar una nueva gobernanza mundial más inclusiva y eficaz que responda al espíritu de los tiempos.

En este mismo marco cooperativo, consideramos fundamental el reforzamiento de las organizaciones regionales de dimensión continental, como la propia UE, ASEAN, Unión Africana o MERCOSUR y su estrecha cooperación, porque entendemos que, desde la hegemónica bipolaridad imperfecta actual, entre EE. UU. y China, debemos avanzar hacia una multipolaridad más equilibrada y efectiva que promueva la paz, la prosperidad, la equidad y el desarrollo sostenible en el mundo. En este contexto, consideramos esperanzadora la reciente elección de Joe Biden como presidente de los Estados Unidos de América, desde la perspectiva de que no solo contribuirá a atemperar el clima de confrontación internacional actualmente existente, sino también a promover y a restaurar el tan necesario multilateralismo.

1.2. Europa en el mundo

Para Europa, desde su soberanía y autonomía estratégica, la nueva administración estadounidense presenta una oportunidad para renovar y estrechar las relaciones transatlánticas, basadas en una historia y unos valores compartidos, así como para revitalizar el orden multilateral. Europa, desde sus principios y valores, debe garantizar su libertad de acción para establecer y ampliar relaciones estratégicas con regiones y potencias que tengan como objetivo fortalecerse internamente y convertirse en actores influyentes en el tablero mundial. En este contexto, Europa debe ser consciente de que su pretensión de mayor protagonismo a escala global exige también sacrificios y requiere de una inversión que refuerce su seguridad y defensa, de cara a garantizar nuestros valores democráticos y contribuir a la solución de los conflictos mundiales.

Europa ha sabido construir, durante décadas, un modelo de convivencia en virtud del cual la combinación de paz, libertad, democracia, justicia, desarrollo sostenible, bienestar y cohesión social ha alcanzado niveles que, a pesar de sus imperfecciones, no han sido igualados en ninguna parte y por ningún otro modelo político mundial. En los próximos años, y en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, debemos ir logrando una Europa política, económica y socialmente potente que solidifique, perfeccione y consolide estos valores, primero en el seno del continente y seguidamente proyectados al exterior.

1.3. Riesgos populistas vs. la Europa útil

Sin embargo, en el marco de la crisis sanitaria, económica y social que padecemos, observamos con preocupación una creciente pobreza y desigualdad social, acelerada por la pandemia e instrumentalizada por un populismo demagógico que se alimenta también de la desafección institucional y del euroescepticismo. Tenemos, por ello, la obligación de afrontar las verdaderas causas por las que parte de la ciudadanía sucumbe ante el discurso fácil, apelando a las emociones y simplificando las realidades complejas, y de trabajar por un modelo de sociedad más igualitario e inclusivo que impida una creciente desconfianza hacia el sistema de gobernanza.

La eficiencia y eficacia de las diferentes administraciones públicas en las políticas implementadas al servicio de los ciudadanos, la probidad de nuestros representantes públicos y una pedagogía adecuada respecto a lo multifacético de los problemas globales y locales que nos afectan son los mejores antidotos contra el auge del populismo.

Por otro lado, la Unión Europea tiene todavía un largo camino por recorrer a la hora de generar un verdadero *demos* y de ir labrando un patriotismo europeo, pues es todavía percibida generalmente como burocrática y opaca, y tampoco es capaz de generar emociones ni entusiasmos en la ciudadanía a través de sus símbolos, de su himno o de su bandera. Por ello, la UE se presenta esencialmente como funcional y los ciudadanos la tienen que percibir, además de más transparente y cercana, como una entidad útil que contribuye a su bienestar en su vida diaria. A pesar de unos primeros titubeos, la respuesta de las instituciones europeas (Comisión, Consejo, Parlamento, BCE) a la crisis sanitaria y económica, expresada en la mutualización de la deuda, la aprobación de los fondos *Next-Generation*, el acuerdo de compra centralizada de vacunas a escala europea o la propia unidad sin fisuras en torno a las negociaciones del *Brexit* han constituido decisiones determinantes para reforzar el concepto de Europa y erosionar el oportunismo de las posturas antieuropeas.

Esta pandemia, y sus consecuencias, ha sido el último desencadenante que ha evidenciado la necesidad imperiosa de la Europa unida. La alternativa de la «no Europa», es decir, una Europa sin euro, sin BCE, sin la mutualización de deuda, sin el SURE, sin un fondo de recuperación y en plena lucha individual y fragmentada por la consecución de vacunas, habría constituido un descalabro de consecuencias futuras incalculables para todas y todos nosotras y nosotros.

1.4. La superación del veto y del bloqueo

La UE tiene todavía un largo camino que recorrer en diferentes áreas para aspirar al protagonismo global, así como para reforzar su credibilidad y ganar la afección de la mayoría de la ciudadanía europea. La política social y la política exterior y de seguridad son dos programas clave que precisan de mayorías que sustituyan a una

unanimidad que conlleva el bloqueo y el derecho a veto para generar más confianza ciudadana e influenciar en el tablero internacional. En esta línea, nos congratulamos de la cumbre social prevista por la presidencia portuguesa del Consejo, en aras a desarrollar el necesario pilar social de la UE y a explotar sus potencialidades. Pilar fundamental para identificar a la UE no solamente como un club económico de libre mercado sino también como garante de protección y de derechos sociales mediante el estudio de la viabilidad para la implantación de medidas tan importantes como un salario mínimo o un seguro de desempleo a escala europea.

Asimismo, en política exterior y de seguridad la exigida unanimidad paraliza a la UE porque obstaculiza soluciones en los conflictos internacionales en los que la Unión podría actuar y porque erosiona nuestra capacidad de expansión de nuestros valores democráticos por la fragmentación exhibida. En el capítulo de la defensa de estos valores, el parámetro del respeto a los derechos humanos debiera ser importante en nuestras relaciones internacionales. Los casos de Rusia (con la represión ejercida contra Alexei Navalny y sus seguidores) y de China (en su acoso al pueblo uigur y la represión ejercida sobre Hong-Kong, Taiwán o Tíbet) son ejemplos evidentes de regímenes autoritarios que muestran desprecio hacia los derechos fundamentales. Es por ello que abogamos por sustituir la toma de decisiones por unanimidad, avanzando hacia la mayoría cualificada (55 % de los Estados y 65 % de la población).

Tampoco podemos dejar de lado el relevante reto de la inmigración. Es preciso dotar a la UE de una verdadera política migratoria global, de un nuevo pacto sobre migración y asilo, que entrañe mecanismos de solidaridad obligatorios entre los países y reforme el actual Convenio de Dublín hacia un nuevo sistema europeo más equilibrado de gobernanza, desde el fortalecimiento de nuestras fronteras exteriores.

En definitiva, nuestra convicción profunda es que los pueblos de Europa tienen tanta necesidad de una Europa potente e influyente en el tablero internacional como el mundo tiene necesidad de más Europa.

1.5. Hacia una Europa reconciliada en la cultura

Además de la reivindicación de esa Europa eficaz consecuencia de la unidad, colaboración y corresponsabilidad en la soberanía, es fundamental dotarle a la Unión de un alma cultural integradora y que converja su enriquecedora diversidad en la unidad. El programa ERASMUS, con vocación de extenderse en el futuro a más áreas de conocimiento, contribuye de manera importante al intercambio educacional y cultural de la diversidad, derribando barreras mentales y nutriendo el sentimiento europeo. Por otro lado, la conformación y consolidación de las macrorregiones transfronterizas son claves para eliminar las barreras y heridas provocadas por las fronteras en nuestra historia y para reconciliar esa Europa de las culturas e identidades diversas en un proyecto común.

Estos programas, además de otros proyectos que promueven la movilidad e intercambios europeos, contribuyen a la conformación progresiva de una única esfera pública europea en la que los europeos nos sentimos partícipes de un debate común sobre el presente y el futuro de nuestro continente.

1.6. EAJ-PNV en la construcción de Europa

Para nuestros mayores, que mantuvieron las instituciones en el exilio durante cuarenta años, Europa, a pesar de las decepciones sufridas, constituía un espacio de libertad y de progreso en contraste con las tendencias autoritarias españolas que amenazaban continuamente nuestro ser nacional. Las y los ciudadanas y ciudadanos vascos de Hegoalde observamos a la UE como espacio protector de un sistema de libertades que nos ha permitido alcanzar un grado de autogobierno notable.

La realidad política también nos demuestra que Europa es cambiante y dinámica. Hace solamente treinta años, tras la reunificación alemana, el mapa del centro y del este de Europa cambió radicalmente. Aparecieron nuevos Estados como Estonia, Moldavia, Macedonia, Chequia y Eslovaquia, y posteriormente vivimos el referéndum de independencia de Montenegro, convirtiéndose en un nuevo Estado. Es previsible pensar que el mapa europeo, en virtud de la evolución de los tiempos y últimamente también condicionado por el *Brexit*, vaya a seguir transformándose en los próximos años. Es por ello que Europa, en la medida en que la Unión sirva para encauzar la resolución de conflictos interterritoriales, habría de arbitrar mecanismos para las Naciones sin Estado en el ejercicio de su derecho de autodeterminación, mediante una Ley de Claridad.

Estos planteamientos pueden actualmente parecer un tanto presuntuosos, pero si queremos una Europa eficaz, que responda a las aspiraciones democráticas de sus ciudadanos y opere para evitar tensiones identitarias permanentes en su seno, la Unión tiene que contribuir, presentando acuerdos y soluciones basados en la libre determinación de sus pueblos.

En este marco de interdependencias y de soberanías compartidas, nuestra aspiración, de acuerdo a nuestra nacionalidad, a nuestra historia y al derecho que nos asiste a la decisión sobre nuestro futuro, es la de convertirnos en sujetos políticos en pie de igualdad con las actuales naciones del continente.

Euskadi Osasunaren Europar Batasunaren aurrean

GOTZONE SAGARDUI GOIKOETXEA
Eusko Jaurlaritzako Osasun Kontseilaria

Sumario

1. EB-ren esparrua osasun-arloan.
2. EB pandemiaren aurrean osasun-eremuan.
3. Euskadi Osasunaren Europan.

Duela urtebetetik, Historiako lehen pandemia globalizat jo daitekeenari ari gatzazkio aurre egiten. Aurretik, epidemiak eta pandemiak egon dira, baina haietako batek ere ez du orain arte SARS-COV-2 eragiten ari den dimentsio globalik izan. Beraz, Gizateriaren aro honen emaitza bat da, megahiriak, hiperkonektibitatea eta hipermugikortasuna bereizgarri dituen aro honen emaitza. Eta, seguruenik, gizakia ingurunearekin jasaten ari den desorekaren emaitza ere bai. Baina itxaropena izan behar dugu hari behar bezala heltzeko. Izan ere, birusek eta haien mutazio eta hedapen-gaitasun handiak ez bezala, gizakiak adimena eta lankidetzan jarduteko gaitasuna ditu. Hori dela eta, elkarlanean eta modu adimentsuan jardun behar dugu. Bestela, gure etorkizuna eta datozen belaunaldiena beharbada ez da batere itxaropentsua izango.

Orain kontua ez da globalizazioaren aurka joatea, dagoeneko globalizazioa egitate bat baita, baizik eta nola kudeatzen dugun jakitea, mesede egin diezagun, eta, ondorioz, zuzendu behar duguna zuzentzea. Munduak ulertu behar du, behingoz, globalizazioa onartu egin behar dela eta, hartan, zuzendu beharrekoa zuzendu behar dela. Eta, horren guztiaren artean, Nazio Batuen Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsalak 1948an ezarri zuena seriozki kontuan hartzea dago: osasuna funtsezko eskubide unibertsala da.

1. EBREN ESPARRUA OSASUN-ARLOAN

Jakina denez, Erkidegoko itunek dakartenaren arabera, Euskadiri dagokio, eta kasu bakoitzean dagokien gaine-rako politika eta administrazio-mailei, osasun-zerbitzuak eta mediku-arretako zerbitzuak antolatu eta ematea. EBk eskumen osagarria du. EBren osasun-politikak, ondorioz,

EBko politika guztietan politika nazionalak osatzeko eta osasun-babesa bermatzeko balio du. EBk osasun publikoaren eremuan dituen politika eta ekintzen helburua honako hau da: EBko herritarren osasuna babestu eta hobetzea, osasun-azpiegituren modernizazioa bultzatzea eta Europan osasun-sistemen efizientzia hobetzea. Baina beti nagusiki elkarlana bultzatzea eta sustatzea xede duen ikuspegiarekin. Azken batean, laguntza emateko eginkizuna; horretarako, orientazioak eta tresnak ematen ditu, elkarlana sustatu eta osasun-sistemek eraginkortasun handiagoa izan dezaten laguntzeko.

Esparru horretan, Europar Batasunaren Funtzionamendu Tratuaren 168. artikuluari (osasun publikoaren babesa), 114. artikuluari (legerien hurbilketa) eta 153. artikuluari (gizarte-politika) jarraikiz, EB legegintzako neurriak hartzen joan da zenbait eremutan, besteak beste: pazienteen eskubideak mugaz gaindiko osasun-asistentzian, farmazia-produktuak eta osasun-produktuak (farmakozaintza, medikamentuen faltsutzea, saiakuntza klinikoak), osasunerako mugaz gaindiko mehatxu larriak, tabakoa eta organoak, odola, ehunak eta zelulak. Era berean, EBko Kontseiluak osasun publikoari buruzko gomendioak zuzendu dizkie osasun-administrazio eskudunei.

Eta, gainera, osasun-kontuetan gobernuetara laguntza ematen dien bi agentzia berezi daude. Gaixotasunak Prebenitzeko eta Kontrolatzeko Europako Zentroa (ECDC), zeinak sortzen ari diren gaixotasunen mehatxuak ebaluatzen eta gainbegiratzeko baititu, erantzuna koordinatzeko, eta Medikamentuen Europako Agentzia (EMA), zeina EBko medikamentu guztien kalitatearen, segurtasunaren eta eraginkortasunaren ebaluazio zientifikoaz arduratzen baita.

Nola aipatu / How to cite: Sagardui Goikoetxea, G. (2021-2022). «Euskadi Osasunaren Europar Batasunaren aurrean», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 144-146



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

2. EB PANDEMIAREN AURREAN OSASUN-EREMUAN

COVID-19aren agerraldiak Europan izan zituen lehen egunetan, estatu kideek eta haietako administrazioek alde-bakarreko neurriak hartu zituzten, beren herritarrak babesteko, baina, jakina denez, Euskadin faltan bota genuen eta oraindik ere faltan botatzen dugu gobernu zentralak geure egoera epidemiologikoarekin eta ekonomikoarekin bat datozen neurriak hartu ahal izateko geure eskumenak gehiago gogoan hartu ez izana.

Hala ere, neurri horiek, estatu bakoitzak hartu zituenak, Europa mailan deskoordinatuak izan ziren eta ez zuten balio izan birusa gainditzeko. Barrualdeko mugetan kontrolak berriro sartzeak, esaterako, mugaz gaindiko euroeskualdeetan bizi diren eta lan egiten duten milioika pertsonaren, besteak beste euskaldunak, mugikortasuna eta egunerokotasuna aldatu zuen. Funtsezko hornikuntza-kateak eten zituzten, eta barne-merkatuan funtsezko ondasun eta zerbitzuen fluxua eragotzi zuten. EBk eginkizun aktiboagoa bete behar zuen osasunaren babesean, bereziki herritarrak estatuz gaindiko mugaz gainditzen dituzten osasunerako mehatxuetatik babesteko. Europa mailako ahaleginak koordinatzea eta bateratzea zen eman beharreko erantzunetako bat; gainera, bat zetozen Europako herritarren asmoekin, haien kezka nagusien artean etengabe dagoen eremuan.

Zalantza eta aurreikusteko ezintasuna izan ziren egoera horretan nagusi. Eta, oraindik ere, hala da, baina, zorionez, gero eta gutxiago. Eta behar beste aldiz azpimarratuko dut honako hau: Euskadin eta Espainiako gainerakoan, pandemiaren hasieratik, pertsonal sanitarioa lehen leerroan egon da eta gau eta egun egin du lan, COVID-19a zeukaten pazientei arreta emateko; pertsonal soziosanitarioak jarraitu zuen ezinbesteko eginkizunak betetzen, kalteberenei laguntzeko, adin aurreratuko pertsonak eta desgaitasunen bat duten pertsonak barne. Sarritan, funtsezko langile horien baldintzak direla eta, hasierako uneetan, material gutxi izan zuten, gaixotasunari heltzeko informazio mugatua, norbera babesteko ekipamendu gutxi, osasun-zentroetan paziente-pilaketa handiak izan ziren... Eta egoera horrek birusaren eraginpean gehiegi egotea ekarri zuen. Egoera hori Europa osoak bizi izan zuen.

Pandemiak aurrera egin ahala, EBko estatu kideek alde-bakarreko neurriak hartzeari utzi zioten, besteak beste esportaziorako murrizketak ezartzea edo barrualdeko muge-tako kontrolak berriro egitea, elkarri laguntza emateko, dela COVID-19a zuten aldameneko herrialdeetako pazienteak hartzeko dela laguntza behar zuten beste eskualde batzuetara profesional sanitarioak eta ekipo medikoak bidaltzeko. Kohesio-politikako esparruan erabili gabeko EBko funtsak mobilizatu ziren, EBko estatu kideetan eta eskualdeetan osasun-sistemak eta ekintzak bultzatzeko. Gainera, Europar Batasuneko Elkartasun Funtsaren aplikazio-eremua zabaldu zen, osasun publikoko premia larriei erantzuteko. EB mailako lankidetzeta eta koordinazioa handitu egin dira, eta sektore guztietan egin da ahalegina. Hori da osasunaren, ekonomia-aren eta gizartearen sektoreetan pandemiak eragindako kalte interkonektatuei eraginkortasunez heltzeko modu

bakarra. Horren guztiaren adibide dira *Next Generation EU* ekimena eta Europako Batzordea buru duen txertoak erosteko estrategia. Gauza asko kritika daitezke eta ageriko gabeziak antzeman, eta gabezia horiek zuzendu egin behar dira, baina, herritarra eta Euskadiko arduradun politikoa naizen aldetik, oso argi daukat gauza bat: eskerrak Europa existitzen den.

Nire iritziz, argi geratzen ari da COVID-19ak eragindako egungo pandemiaren aurka eta etorkizuneko beste osasun-larrialdi batzuen aurka borrokatzeko ahalegin kolektiboak koordinazio handiagoa behar duela EB mailan. Osasun publikoko neurriek sistematiakoak, koherenteak eta koordinatuak izan behar dute, haien efektua maximizatu eta pertsoneri eta enpresei eragindako kalteak gutxitzeko. Estatu kide baten osasun-egoera beste batzuenaren arabera izango da. Osasunerako mugaz gaindiko mehatxuei aurre egiteko ahaleginak zatikatzen badira, estatu kide guztiak kalteberago bilakatuko dira, kolektiboki.

Batzordeko presidentek, 2020ko irailaren 16an Batasunaren egoerari buruz eman zuen diskurtsoan, Europari eskatu zion egungo krisiaren ikasbideak barneratu eta Osasunaren Europar Batasuna eraikitzeko. Ideia horren bidez, EB osasun-krisiak prebenitzeko behar diren tresnez hornitu nahi du, EBren eremuan eta mundu mailan krisi horietarako prestatu eta kudeatu, horrek ekarriko lituzkeen onura sozial eta ekonomiko guztiak aintzat hartuta. Osasunaren Europar Batasun sendoak gure bizimodua, gure ekonomiak eta gizarteak babestuko lituzke. Izan ere, osasun publikoa arriskuan badago, ekonomiak, nahitaez, sufritu egingo du. Bizitzak salbatzearen eta bizirauteko baliabideak salbatzearen arteko harreman estua sekula ez da hain agerikoa izan. Osasuna aurretiko baldintza da, gure gizarteak eta gure ekonomiak funtzionatzeko.

Etorkizuneko pandemietarako plangintza izatea eta prestatzeko eta erantzuteko dugun gaitasuna areagotzea, bai Euskadin bai Europan, are premia-koagoak dira, gaixotasun kutsakorren agerraldiak behin eta berriro gertatzeko aukerak areagotzen diren neurrian. Gainera, epe luzeko joerek, besteak beste antimikrobiarrekiko erresistentziak, biodibertsitatearen gaineko presioek eta klima-aldaketak, haiek guztiak mundu mailan eta Europan gaixotasun kutsakorren mehatxuak handitu izanarekin lotuta, gorantz egiten jarrai dezakete. Era berean, egitura demografikoetako aldaketak, zehazki gure herritarren zahartzeak, aldaketak eragiten dituzte kalteberatasunetan osasun-arloan eta gaixotasunen ereduetan. Testuinguru horretan, Osasunaren Europar Batasunak zentzua du, erabat. Izan ere, etorkizunak ikuspegi sistemikoa eta etorkizuneko behar du, gizakien eta animalien osasunaren eta ingurumenaren arteko elkarreragina aitortuko duena, etorkizunerako prestatutako egiturazko irtenbideak gartzeko, «osasun bakarra» kontzeptuarekin koherenteak direnak.

3. EUSKADI OSASUNAREN EUROPAN

Euskadi herrialdeak berezko nortasun politikoa, ekonomikoa, kulturala eta soziala du; Europara eta mundura zabalik dago. Gure nortasun-ezaugarrietako bat, autogobernurako eta herritarrei zerbitzua emateko dugun asmoaren sinboloa, gure osasun-sistema da.

Euskadin pandemia Europako gainerako herrialdeen egoera berean ari gara jasaten: infekzioaren gaineko ezjakintasuna, tratamendu eraginkorrik eza, infekzioaren bilakae-raren inguruko zalantzak, birusaren mutazioen inguruan segurtasunik eza, neke pandemikoa... Eta txerto falta.

Denbora falta zaigu gure sistemak pandemia honi eman dion erantzuna objektibotasun handiagoz aztertzeko, baina, nire ustez, gure autogobernuaren lehentasuna izan ez balitz, inbertitu izan ez bagenu, sarean lan egin izan ez bagenu, osasun-sistema sendoa ez bagenu eta solidarioak eta europarrak izango ez bagina, egoera askoz ere larriagoa eta estuagoa izango zatekeen.

Osasunaren Europar Batasuna eratzen joateko proposamena koherentea da gure munduarekin. Gero eta irekiago eta konektatuago dagoen munduarekin. Euskaditik osasuna antolatzen jarraitzeko geure eskumenak izaten jarraitu nahi dugu, eta honako hau aldarrikatzen dugu: Osasunaren Europa horretan zuzenean eta eraginkortasunez parte hartzea eta gure ekarpenak egitea, gure ingurune naturala ere bada eta.

Euskadi ante la Unión Europea de la Salud

GOTZONE SAGARDUI GOIKOETXEA
Consejera de Sanidad del Gobierno Vasco

Sumario

1. El marco de la UE en materia de salud.
2. La UE ante la pandemia en el ámbito de la salud.
3. Euskadi en la Europa de la Salud.

Desde hace un año, nos estamos enfrentando a la que puede ser considerada la primera pandemia global de la Historia. Anteriormente, han existido epidemias y pandemias, pero ninguna de ellas había tenido la dimensión global que está teniendo la que está provocando el SARS-COV-2. Es, por lo tanto, un producto de esta era de la Humanidad, caracterizada por las megaciudades, la hiperconectividad y la hipermovilidad. Y, muy probablemente, del desequilibrio que el ser humano está teniendo con su entorno natural. Pero debemos tener esperanza para abordarla adecuadamente. Porque, a diferencia de los virus y su enorme capacidad de mutación y expansión, el ser humano tiene inteligencia y tiene capacidad de colaborar. Por eso, es de esperar que colaboremos y actuemos de manera inteligente. De lo contrario, nuestro futuro y el de las generaciones venideras puede no ser nada halagüeño.

Ahora no se trata de ir contra la globalización, que ya es un hecho, sino de saber cómo la gestionamos para que nos beneficie y, en consecuencia, corregir lo que debemos corregir. El mundo debe entender, de una vez por todas, que la globalización es algo que debe afrontar y solucionar en lo que necesita solucionar. Y entre todo eso está considerar seriamente lo que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas ya estableció en 1948: que la salud es un derecho fundamental y universal.

1. EL MARCO DE LA UE EN MATERIA DE SALUD

Como es sabido, en función de los Tratados comunitarios, corresponde a Euskadi, y a los demás niveles po-

lítico-administrativos correspondientes en cada caso, la responsabilidad de organizar y prestar servicios sanitarios y de atención médica. La UE dispone de una competencia suplementaria. La política de salud de la UE sirve, en consecuencia, para complementar las políticas nacionales y garantizar la protección de la salud en todas las políticas de la UE. Las políticas y las acciones de la UE en el ámbito de la salud pública tratan de: proteger y mejorar la salud de los ciudadanos de la UE, apoyar la modernización de las infraestructuras sanitarias y mejorar la eficiencia de los sistemas sanitarios en Europa. Pero siempre con un enfoque que busca principalmente incentivar y promover la cooperación. En definitiva, un papel de apoyo, proporcionando orientaciones y herramientas para fomentar la cooperación y ayudar a los sistemas sanitarios a funcionar más eficazmente.

En este marco, y en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en sus artículos 168 (protección de la salud pública), 114 (aproximación de las legislaciones) y 153 (política social), la UE ha ido adoptando medidas legislativas en ámbitos como los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, los productos farmacéuticos y productos sanitarios (farmacovigilancia, falsificación de medicamentos, ensayos clínicos), las amenazas transfronterizas graves para la salud, el tabaco y los órganos, sangre, tejidos y células. Igualmente, el Consejo de la UE también ha podido dirigir meras recomendaciones sobre salud pública a las administraciones sanitarias competentes.

Y a todo ello hay que añadir que hay dos agencias específicas que apoyan a los gobiernos en cuestiones de salud. El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), que evalúa y supervisa las amenazas

Cómo citar / How to cite: Sagardui Goikoetxea, G. (2021-2022). «Euskadi ante la Unión Europea de la Salud», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 147-149



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

de enfermedades emergentes con el fin de coordinar la respuesta, y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), que se encarga de la evaluación científica de la calidad, seguridad y eficacia de todos los medicamentos de la UE.

2. LA UE ANTE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO DE LA SALUD

Durante los primeros días del brote de COVID-19 en Europa, los Estados miembros y sus diversas administraciones adoptaron medidas unilaterales para proteger a sus propias poblaciones, aunque como es bien sabido, desde Euskadi echamos en falta y seguimos echando en falta una mayor consideración del Gobierno central acerca de nuestras propias competencias para poder adoptar las medidas necesarias acorde con nuestra propia situación epidemiológica y económica.

Sin embargo, estas medidas, adoptadas por cada Estado, descoordinadas a nivel europeo, no sirvieron para vencer al virus. La reintroducción de controles en las fronteras interiores, por ejemplo, alteró la movilidad y la vida cotidiana de millones de personas que viven y trabajan en las eurorregiones fronterizas, como por ejemplo la vasca. Interrumpieron cadenas de suministro vitales e impidieron el flujo de bienes y servicios esenciales en el mercado interior. La UE debía desempeñar un papel más activo en la protección de su salud, especialmente protegiendo a la ciudadanía de las amenazas para la salud que trascienden las fronteras estatales. La coordinación y, también, la puesta en común de los esfuerzos a escala europea era una de las respuestas necesarias, que además estaban en consonancia con las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas europeas en un ámbito que constantemente figura entre sus principales preocupaciones.

La situación estuvo presidida por la incertidumbre y la imprevisibilidad. Y aún lo está, aunque afortunadamente, cada vez menos. Y no me cansaré de subrayar que, tanto en Euskadi como en el resto de Europa, desde el inicio de la pandemia, el personal sanitario estuvo en primera línea y trabajó día y noche para atender a los pacientes con COVID-19, el personal sociosanitario continuó realizando tareas indispensables para apoyar a los más vulnerables, incluidas las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad. A menudo, y esto afectó a toda Europa sin excepción, las condiciones de estos trabajadores esenciales en unos primeros momentos les exigieron enfrentarse a escasez de material, a información limitada sobre el abordaje de la enfermedad, con equipos de protección individual insuficientes, gran afluencia de pacientes a los centros de salud, etc., lo que provocó una sobreexposición al virus.

A medida que avanzaba la pandemia, los Estados miembros de la UE dejaron de adoptar medidas unilaterales, como las restricciones a la exportación o la reintroducción de controles en las fronteras interiores, para prestarse apoyo mutuo, bien recibiendo a pacientes con COVID-19 de países vecinos o enviando a profesionales sanitarios y equipos médicos esenciales a otras regiones necesitadas de ayuda. Se movilizaron fondos de la UE no utilizados en el marco de la

política de cohesión para apoyar los sistemas sanitarios y las acciones en los Estados miembros y las regiones de la UE. Además, se amplió el ámbito de aplicación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea para abarcar las emergencias graves de salud pública. La cooperación y la coordinación a escala de la UE ha aumentado y se han realizado esfuerzos en todos los sectores. Este es el único modo de abordar con eficacia los diferentes daños interconectados causados por la pandemia en los sectores sanitario, económico y social. Ejemplos de todo ello son la iniciativa *Next Generation EU* o la estrategia de adquisición de vacunas que lidera la Comisión Europea. Se pueden criticar muchas cosas y detectar carencias palpables, que son necesarias corregir, pero como ciudadana y responsable política vasca, tengo muy claro que menos mal que existe Europa.

En mi opinión, está quedando claro que el esfuerzo colectivo destinado a luchar contra la actual pandemia provocada por la COVID-19, así como contra otras emergencias sanitarias futuras, exige una mayor coordinación a escala de la UE. Las medidas de salud pública deben ser sistemáticas, coherentes y coordinadas para maximizar su efecto y minimizar los daños causados tanto a las personas como a las empresas. La situación sanitaria de un Estado miembro depende de la de otros. La fragmentación de los esfuerzos destinados a hacer frente a las amenazas transfronterizas para la salud contribuye al aumento de la vulnerabilidad de todos los Estados miembros de forma colectiva.

En su discurso de 2020 sobre el estado de la Unión del pasado 16 de septiembre, la presidenta de la Comisión instó a Europa a extraer lecciones de la actual crisis y a construir una Unión Europea de la Salud. Con esta idea pretende dotar a la UE de las herramientas necesarias para prevenir las crisis sanitarias, prepararse para ellas y gestionarlas tanto en el ámbito de la UE como a escala mundial, con todos los beneficios sociales y económicos que ello reportaría. Una Unión Europea de la Salud fuerte estaría destinada a proteger nuestro modo de vida, nuestras economías y sociedades. Porque si la salud pública está en peligro, la economía inevitablemente sufre. La estrecha relación entre salvar vidas y salvar medios de subsistencia nunca ha sido tan evidente. La salud es una condición previa para el funcionamiento de nuestra sociedad y nuestra economía.

La planificación para futuras pandemias y el aumento de nuestra capacidad de preparación y respuesta, tanto en Euskadi como en Europa, se hacen más apremiantes a medida que aumentan las probabilidades de que se produzcan brotes recurrentes de enfermedades transmisibles. Además, las tendencias a largo plazo como la resistencia a los antimicrobianos, las presiones sobre la biodiversidad y el cambio climático, todas ellas asociadas con el aumento de las amenazas de enfermedades transmisibles a escala mundial y en Europa, se pueden mantener al alza. Asimismo, los cambios en las estructuras demográficas, en particular el envejecimiento de nuestra población, provocan cambios en las vulnerabilidades en materia de salud y en los modelos de enfermedades. En este contexto, la Unión Europea de la Salud adquiere todo su sentido. Porque el futuro requiere un enfoque sistémico

y prospectivo que reconozca la interacción entre la salud humana y animal y el medio ambiente para desarrollar soluciones estructurales preparadas para el futuro y coherentes con el concepto «una sola salud».

3. EUSKADI EN LA EUROPA DE LA SALUD

Euskadi es un país con personalidad política, económica, cultural y social propia, abierto a Europa y al mundo. Una de nuestras señas de identidad, símbolo de nuestra voluntad de autogobierno y vocación de servicio a los ciudadanos, es nuestro sistema de salud.

En Euskadi estamos padeciendo la pandemia con las mismas circunstancias que el resto de Europa: desconocimiento de la infección, falta de tratamiento efectivo, incertidumbre sobre su evolución, inseguridad por las mutaciones del virus, cansancio pandémico y escasez de vacunas disponibles.

Nos falta tiempo para analizar con más objetividad la respuesta que nuestro sistema ha sido capaz de ofrecer a esta pandemia, pero creo que, si no hubiera sido una prioridad de nuestro autogobierno, si no hubiéramos invertido, si no hubiéramos trabajado en red, si no tuviéramos un sistema de salud sólido, si no fuéramos solidarios y europeos, la situación hubiera sido mucho más grave y deficiente.

La propuesta de ir conformando una Unión Europea de la Salud es coherente con el mundo en que vivimos. Un mundo cada vez más abierto y conectado. Desde Euskadi queremos seguir disponiendo de capacidades propias para organizar la salud y lo que reclamamos es poder participar y hacer nuestras aportaciones de manera directa y efectiva a esa Europa de la Salud, que constituye también nuestro entorno natural.

Eurocámara: visiones del alma europea

PEDRO UGARTE TAMAYO

Periodista y escritor

Una idea de Europa, bastante desalentadora, me la proporcionó mi hijo hace unos cuantos años, cuando él era aún pequeño. Tenía esa edad en la que las verdades evidentes (al contrario de lo que ocurre en el mundo de los mayores) ni dejan aún de sorprender ni se esconden debajo de la alfombra. Recuerdo que veíamos un informativo por la televisión. Se trataba de una noticia acerca de la Eurocámara: en el Parlamento Europeo aparecía hablando un político, alzado en pie desde su escaño. Realmente no recuerdo quién era ni cuál era el motivo de la información, pero ambos aspectos no son ahora relevantes. Lo verdaderamente importante es lo que comentó mi hijo cuando vio aquella imagen:

— Aita, ahí no hay nadie.

En efecto, era una imagen del Parlamento Europeo, y debía ser muy importante lo que allí se ventilaba para que hubiera encontrado un hueco en los informativos, pero en la sala no había nadie (o casi nadie, más bien). Aparecían hileras interminables de asientos, hileras en las que, de vez en cuando, como por despiste, como por accidente, asomaba algún que otro parlamentario. Parecían naufragos que boqueaban desesperadamente, en medio de un océano interminable de escaños vacíos. Daba un poco de pena verlos ahí, en efecto, y que no pudieran acompañar a los demás, al resto de parlamentarios, donde quiera que estuvieran (y que, sin duda, debían de estar en algún lugar mejor).

Confieso que, desde entonces, cada vez que reaparece en los informativos la imagen del Parlamento Europeo, recuerdo aquel comentario. Y no solo lo recuerdo, sino que me veo en la obligación de confirmarlo: en la Eurocámara sigue sin haber nadie, o casi nadie. Las cosas no han cambiado mucho en los quince años que han pasado y esa sensación produce una honda tristeza.

No descarto que existan sólidas razones procedimentales que puedan explicar esas imágenes y conjurar la decepción o el asombro que suscitan. Sí, puede que las haya. Lo que nada ni nadie puede conjurar es el efecto final que provocan: miles, millones de europeos tienen como visión

más inmediata de la Unión Europea una inmensa sede parlamentaria donde el sonido de los discursos rebota contra las paredes del edificio. Esas imágenes terribles de un Parlamento Europeo en el que el orador se dirige a un concierto interminable de sillas vacías hacen daño al proyecto europeísta. Pero, todavía peor, simbolizan un verdadero problema que Europa ha padecido desde sus inicios y que no ha conseguido solventar: la ausencia de una verdadera afición popular, la ausencia de una adhesión amplia, extensa, sentimental, al proyecto europeo.

Toda unidad política se funda en cuatro pilares: principios, instituciones, símbolos y sentimientos. No hay duda de que la Unión Europea cuenta con principios fundacionales, principios que se vieron reforzados tras la experiencia destructora de la II Guerra Mundial y su colección de atrocidades. La Unión también cuenta con instituciones consolidadas, instituciones que son fruto de un proceso de construcción firme, prudente, en el que las grandes declaraciones siempre han venido precedidas por acuerdos políticos y económicos de enorme trascendencia. En tercer lugar, la Unión cuenta con símbolos, al menos con esa parte de los símbolos que toman cuerpo en elementos materiales (bandera, himno...). Es el cuarto pilar del edificio, sin embargo, el que flaquea: el de los sentimientos.

Resulta imposible construir un proyecto político sin sentimientos. Es más, resulta imposible construir cualquier identidad nacional o moral sin sentimientos. La imagen (recurrente, constante) de una Eurocámara vacía es el símbolo de ese otro vacío que recorre Europa: el desapego sentimental, una triste realidad de la que el *Brexit* solo ha sido su visualización más concluyente, y de lamentables efectos políticos.

Sin pasión es imposible erigir (en las conciencias humanas, que es el único lugar donde existe de verdad) una patria o una nación. Sin pasión es aún más difícil erigir algo políticamente tan complejo e intelectualmente tan sofisticado como una nación de naciones. La Unión Europea no ha conseguido activar esos resortes,

Cómo citar / How to cite: Ugarte Tamayo, P. (2021-2022). «Eurocámara: visiones del alma europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 150-151



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

animar esos rescoldos. Lo ha confiado todo a las notas del Himno de la Alegría y al diseño de una bandera realmente bonita. La ausencia de todo espíritu movilizador, la renuncia implícita a despertar en los europeos resortes emocionales ha sido un lastre que carga la Unión desde su origen.

Se puede argumentar que el uso de los recursos sentimentales, en política, es propio de ideologías irreflexivas, peligrosas, y que estas a menudo devienen en movimientos antidemocráticos. Pero también es cierto que los principios ilustrados y las altas consideraciones morales, por sí solos, no conquistan los corazones de la ciudadanía. Además, no debemos engañarnos: no hay un solo partido político (por recurrir a entidades más pequeñas que los estados o las naciones) que no busque activar, premeditada y conscientemente, «pasiones» entre sus votantes y afiliados, porque saben que aquellas son imprescindibles para su misma supervivencia. Nunca los proyectos políticos están animados por la rigurosa reflexión de selectas minorías, atentas al devenir de la historia y seducidas por timbres de alta filosofía. Estas pueden inspirar el proceso, ponerlo en marcha, pero a continuación deben surgir el entusiasmo, la convicción, las emociones.

Los seres humanos necesitan asideros físicos y psicológicos para sus principios. Las religiones, las naciones, los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos sociales de toda condición urden liturgias, redactan eslóganes, diseñan símbolos, organizan concentraciones masivas, todo con el fin de anclar en los corazones las ideas que manifiestan. Europa nunca ha querido hacerlo. Europa ha considerado que el mero progreso del bienestar material y el recuerdo de las terribles guerras del pasado serían suficientes para extender y consolidar un razonable espíritu europeísta.

Pero la ciudadanía europea no considera la prosperidad material una conquista de nuestra civilización: una mayoría considera la riqueza material del continente un mero dato de la realidad, del mismo modo que el recuerdo de las guerras del pasado se diluye sencillamente porque van desapareciendo las generaciones que sí las conocieron. Los jóvenes europeos hacen del bienestar una constante (que no una variable) de su ecuación vital y en la mayoría de la población se instala la asombrosa idea de que la paz, como la prosperidad, es una cosa que está ahí, que ha estado siempre ahí y que, por tanto, no se halla en peligro porque forma parte de una realidad lógica y estable. Cuánta inocencia. Cuánto candor.

Quizás Europa sea un nuevo ejemplo histórico de que un proyecto político exitoso se halla en peligro cuando su ciudadanía no percibe en ese éxito el fruto de una voluntad y de un empeño. El abrumador éxito de Europa como civilización pasada y presente puede ser, paradójicamente, el resorte secreto de su futura extinción.

No hay que descartar que la densa burocracia política europea no esté investida de más de una virtud, pero de algo sí podemos estar seguros: una burocracia no despierta pasiones. La Unión Europea se está construyendo,

en buena parte, haciendo abstracción de la misma Europa, de su historia, de su larga memoria cultural y política, un largo trayecto en el que se contienen algunos de los actos más terribles, pero también algunas de las ideas más felices, de la aventura humana.

La Unión Europea, usando un símil informático, aspira a resetear el disco duro del continente, empezar de cero, como si no hubiera a sus espaldas una larga tradición, una tradición que ahora, de repente, conviene orillar, esconder, disimular, por razones tan incomprensibles que, más que los politólogos, deberían investigarlas los psiquiatras.

No hay proyecto político, por exitoso que sea en el plano económico y político, que pueda prosperar sin emociones. Por de pronto, los europeos de los puntos más alejados del continente continuaremos asistiendo a los informativos de televisión en los que asoma de vez en cuando una imagen de la Eurocámara, casi desierta, lejana, ausente, espectral. Y, como decía, es muy posible que sólidas razones procedimentales expliquen esos vacíos asamblearios. Pero lo triste es que, al mismo tiempo, explican de forma clara el estado del alma de Europa, si aún cabe la hipótesis de que no haya muerto del todo.

Creación de una Iniciativa Ciudadana Europea Plus

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE
Profesor de Relaciones Internacionales, UPV/EHU

Sumario

1. Exposición de motivos.
2. Propuesta en la que se define la creación de la Iniciativa Ciudadana Europea Plus.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La UE se encuentra en un momento decisivo en el que, por un lado, existe una percepción creciente entre la ciudadanía de que la Unión debe jugar un papel clave en un contexto marcado por la incertidumbre provocada por la pandemia, pero, al mismo tiempo, muestra un notable grado de desconfianza ante los últimos precedentes de cómo la UE ha gestionado diversas crisis en la última década. La respuesta de las instituciones europeas en asuntos tales como la crisis de los países de «periferia del euro» o las sucesivas crisis migratorias ha provocado, aunque sea por motivos diferentes y a veces contrapuestos, una profunda insatisfacción entre amplios sectores de la ciudadanía europea. En la actualidad se vislumbra la celebración de una Conferencia sobre el Futuro de Europa que fue anunciada por Úrsula von der Leyen y claramente apoyada por el Parlamento Europeo como una oportunidad para reflexionar en profundidad sobre el rumbo, presente y futuro, de las instituciones europeas. En este contexto, tal y como se señala en la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2020, se observa una clara apuesta por una mayor participación en dicha Conferencia en la que, tal y como se afirma en su quinto considerando, «los ciudadanos europeos sean escuchados¹ y contribuyan con su voz a los debates sobre el futuro de Europa»².

El proceso de integración en su ya larga historia ha recurrido a expresiones como «acercar Europa a los ciudadanos» como una forma de responder al *shock* que supuso para cierta forma tecnocrática de construir Europa que Dinamarca votara en contra de la ratificación del Tratado de Maastricht en el primer referéndum en junio de 1992.

Las investigaciones y publicaciones sobre el «déficit democrático» del proceso de integración empezaron a proliferar y, con el comienzo de este siglo, la Unión intentó paliar el problema fomentando ciertas formas más o menos innovadoras de participación. En este sentido, el *Libro Blanco sobre la gobernanza europea* proponía «abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes»³.

Las referencias a la necesidad de innovar y abrir el proceso de toma de decisiones de la Unión y el fomento de la participación se volvieron muy habituales en documentos oficiales pero, en la práctica, contaban con una limitación fundamental que no era exclusiva del nivel comunitario: los mecanismos de participación se mostraban muy ineficaces y difíciles de articular cuando sus propuestas chocaban con la postura de las principales instituciones comunitarias (fundamentalmente la Comisión) y los principales Estados miembros en temas centrales de la agenda política de la UE como, por ejemplo, la Unión Económica y Monetaria o la política comercial. Desde luego, de la misma forma que reducir el debate sobre el déficit democrático al nivel de la Unión Europea sería particularmente injusto y contraproducente «si nuestro concepto de legitimidad procede del cuadro categorial del Estado-nación»⁴, no podemos obviar que existe una peligrosa tendencia a la reducción de la calidad de nuestros sistemas democráticos que dista de ser algo precisamente novedoso. Así, hace ya casi medio siglo, Habermas apuntó que las democracias liberales están sometidas a una contradicción estructural en la que, por un lado, se necesita

¹ La negrita es mía.

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_ES.html

³ Comisión de las Comunidades Europeas: *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, COM(2001)428, 25 de julio, 2001, p. 4.

⁴ Innerarity, Daniel: *La democracia en Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017, p. 38.

Cómo citar / How to cite: Uncetabarrenechea Larrabe, J. (2021-2022). «Creación de una Iniciativa Ciudadana Europea Plus», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 152-155



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

que los ciudadanos participen en una formación de la voluntad democrática organizada, pero, al mismo tiempo, se necesita que sean relativamente pasivos y les dejen gobernar. En sus propias palabras, «se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios: debe mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar»⁵.

La propuesta que planteo parte de la premisa ineludible de la necesidad de potenciar formas de participación ciudadana sin llegar a apostar por un uso masivo del referéndum a escala europea en la medida que, por un lado, tendría una serie de indudables ventajas en lo que respecta al aumento de interés de la ciudadanía europea, pero, por otro, plantearía una serie de riesgos que no tienen que ver tan solo con el peligro potencial de poner en cuestión el actual nivel de integración. Por todo ello, mi propuesta se ha centrado en un reciente e innovador instrumento de participación, la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), que lleva en funcionamiento nueve años y que es uno de los aspectos más interesantes e innovadores del actualmente en vigor Tratado de Lisboa⁶. Este planteamiento supondría, por un lado, el mantenimiento de la actual Iniciativa, pero reforzada por la creación de un nuevo instrumento de participación que denominaría ICE Plus.

La aprobación el 16 de febrero de 2011 de un primer Reglamento puso en marcha la Iniciativa Ciudadana Europea⁷ y posteriormente se aprobaron varias modificaciones parciales que no variaron de forma sustancial en los años siguientes. Así, en un contexto de evaluación y crítica del funcionamiento de la ICE, resultó evidente la necesidad de una transformación más profunda que corrigiera los problemas observados en su funcionamiento y así, el 17 de abril de 2019, se aprobó el Reglamento (UE) N.º 2019/788 que introdujo una serie de interesantes cambios en el procedimiento de aprobación de la ICE⁸, temporalmente modificado para adaptarse a un contexto de pandemia⁹.

El proceso de aprobación de una ICE sería a grandes rasgos el siguiente. En primer lugar, hay que establecer un grupo de organizadores que deberá estar formado como

mínimo por siete ciudadanos de la UE con edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo y que residan en al menos siete Estados miembros distintos y se tienen que designar dos personas de contacto (un representante y un sustituto). Antes de empezar la recogida de firmas hay que pedir el registro de la Iniciativa. La Comisión es la institución que se ocupa de esta tarea y puede denegarlo si considera que lo propuesto en la Iniciativa está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, que sea manifiestamente frívolo, abusivo y temerario y, por último, sea manifiestamente contrario a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE. Una vez completada esta etapa se inicia la campaña para la recogida de las declaraciones de apoyo. El grupo puede escoger cuándo se inicia la campaña (a más tardar seis meses después de la fecha de registro de la Iniciativa) y a partir de entonces dispone de doce meses para recoger al menos un millón de declaraciones de apoyo en al menos siete Estados miembros (con un número mínimo de firmas en cada uno de ellos). Los firmantes deberán tener la nacionalidad de un Estado miembro de la UE y la edad mínima para votar en las elecciones europeas o 16 años en algunos países. Tras la verificación de las declaraciones de apoyo y si la Iniciativa ha tenido éxito, su comité organizador participa en una audiencia pública en el Parlamento Europeo para explicarla y la Comisión formulará oficialmente una respuesta explicando los motivos por los que propondrá, o no, nueva legislación basada en la propuesta. Tras casi una década de funcionamiento, y tal como se señala en la misma página web oficial, hasta el momento se han presentado ciento un solicitudes de registro de las cuales setenta y seis consiguieron ser registradas y tan solo seis tuvieron éxito¹⁰.

El balance de casi una década de funcionamiento de la ICE exige unas matizaciones que vayan más allá de los datos apuntados en la página web oficial¹¹. Los primeros años de funcionamiento de la Iniciativa Ciudadana Europea fueron especialmente complicados debido principalmente a la rígida postura de la Comisión Europea, que en demasiadas ocasiones denegaba el registro alegando que lo propuesto estaba manifiestamente fuera de las competencias de la Comisión. El Parlamento Europeo no tardó en mostrarse crítico con la situación mediante una Resolución aprobada el 28 de octubre de 2015. En dicho texto, tras reconocer el valor y el potencial de la ICE «como el primer instrumento de democracia participativa transnacional que permite a los ciudadanos entablar un contacto directo con las instituciones de la UE y participar activamente en la elaboración de las políticas y la legislación europeas», no dejó de señalar las múltiples dificultades prácticas a las que se enfrentaron los organizadores de las iniciativas y señaló que en apenas tres años seis organizadores de

⁵ Habermas, Jürgen: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra, 1999, pp. 134-135.

⁶ En el párrafo cuarto del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) actualmente en vigor se establece que un «grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados».

⁷ Reglamento (UE) N.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 65, 11 de marzo de 2011, pp. 1-22.

⁸ Reglamento (UE) N.º 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 130, 17 de mayo de 2019, pp. 55-81.

⁹ Reglamento (UE) N.º 2020/1042 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2020 por el que se establecen medidas temporales relativas a los plazos para las fases de recogida, verificación y examen previstos en el Reglamento (UE) 2019/788 sobre la iniciativa ciudadana europea habida cuenta del brote de COVID-19, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 231, 17 de julio de 2020, pp. 7-11.

¹⁰ <https://europa.eu/citizens-initiative/>

¹¹ Ya existe una amplia y muy interesante bibliografía sobre el tema, pero resulta especialmente recomendable la lectura de un reciente artículo de la profesora Martín Martínez. Martín Martínez, Magdalena M.: *Balance y perspectiva de la Iniciativa Ciudadana Europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 67, septiembre-diciembre, 2020, pp. 833-872.

iniciativas, lo que equivalía al 30 % de las solicitudes rechazadas en esa fecha, habían llevado a la Comisión ante el Tribunal de Justicia por negarse a registrar una iniciativa¹². Esta primera época quedó marcada por un enfoque muy restrictivo de la Comisión que limitó considerablemente el potencial de la ICE¹³, pero en los años posteriores el sistema se fue flexibilizando y mejorando en un proceso que culminó con la aprobación en 2019 del Reglamento (UE) N.º 2019/788 en el que se incluyeron muchas de las aportaciones y mejoras, como por ejemplo la posibilidad de un registro parcial, sugeridas entre otros por el Parlamento Europeo y que tenía en cuenta los desarrollos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en este tema¹⁴.

En este punto es interesante una breve referencia a la Iniciativa Stop TTIP como una «mala práctica» que mostró con toda su crudeza cómo la Comisión estaba dispuesta a interpretar su labor en términos restrictivos cuando la propuesta cuestionaba su agenda política en un tema fundamental como la política comercial. El 15 de julio de 2014 se presentó la Iniciativa Stop TTIP con el objetivo de que la Comisión Europea recomiende al Consejo revocar el mandato de negociación de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos (TTIP) y no celebrar el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CETA). La Comisión denegó el registro y aun así se siguió con la recogida de apoyos a la Iniciativa, aunque fuera de forma simbólica, y se recogieron más de tres millones de firmas. Asimismo, el grupo de organizadores recurrió la denegación del registro al Tribunal General de la Unión Europea que dictó sentencia el 10 de mayo de 2017 anulando contundentemente la decisión de la Comisión y supuso un freno en su margen de interpretación restrictiva a la hora de decidir sobre el registro de las ICE¹⁵.

Nuestra propuesta no niega el potencial de la actualmente existente Iniciativa Ciudadana Europea, pero creemos que debe ser completada con al menos un nuevo instrumento que denominaríamos ICE Plus. En muchos aspectos se basaría en la experiencia de la Iniciativa Ciudadana Europea, pero con un objetivo diferente y unos requisitos, por ejemplo, en lo que respecta al número de firmas exigidas, mucho más exigentes al multiplicar por diez el número de apoyos exigidos al llevar la forma de un proyecto de acto legislativo que entraría de lleno en el procedimiento legislativo ordinario. Conviene recordar que ya en 2009 la Comisión publicó un *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea* en la que se reconocía que «una opción sería exigir que la iniciativa ciudadana adoptase la forma de un proyecto de acto legislativo con disposiciones jurídicas fácilmente reconocibles» y que,

de hecho, «en algunos Estados miembros (Austria, Italia, Polonia y España) se precisan proyectos de leyes para las iniciativas»¹⁶. De todas formas, la Comisión no se mostró precisamente entusiasmada con dicha posibilidad, quizás por vislumbrar un camino que pudiera minar su monopolio de la iniciativa legislativa.

Un elemento añadido sería abrirse a la posibilidad de un apoyo explícito y declarado tanto de organizaciones de la sociedad civil organizada como por otros actores del sector público y privado. Una propuesta de ICE Plus impulsada por al menos diez millones de firmas y que cuente con el apoyo de múltiples organizaciones de la sociedad civil y la adhesión pública de ayuntamientos, parlamentos autonómicos y administraciones subestatales resulta mucho más difícil de ningunear por las instituciones de la UE o los Estados miembros. Sin embargo, la presentación de una propuesta de este tipo exige una mayor transparencia a la hora de explicitar los apoyos y la financiación recibida y, en este sentido, el examen tiene que ser más riguroso que el que existe en las actuales ICE¹⁷ al existir el riesgo de que, por poner un ejemplo, el mundo corporativo pueda financiar de manera secreta determinadas ICE Plus que resulten funcionales a sus intereses sin que este hecho pueda ser previamente conocido por la ciudadanía europea.

La exigencia de que la ICE Plus adopte la forma de una propuesta de acto legislativo añade una gran complejidad al proceso y exigiría un mayor compromiso de ayuda de la Comisión y de otras instituciones europeas, en el hipotético caso de que el grupo organizador quisiera esa ayuda, para definir adecuadamente su propuesta. La elección de la base jurídica o, por ejemplo, si sería mejor optar por un Reglamento o una Directiva pueden ser temas en los que la Comisión y otras instituciones europeas pueden ofrecer una cooperación valiosa. Si la tendencia en estos últimos años de funcionamiento de la ICE ha sido intentar facilitar lo más posible la presentación de iniciativas, como se ve en la mayor cooperación de la Comisión o en la creación de una plataforma para la información y el asesoramiento denominado «foro de la iniciativa ciudadana europea»¹⁸, la cooperación e implicación de las instituciones de la Unión tiene que ser mucho mayor para que estas ICE Plus pudieran salir adelante.

En la actualidad, y desde el 30 de noviembre de 2020, se encuentra en proceso de recogida de adhesiones una ICE denominada «Derecho a una cura» en la que se pide a la Comisión que proponga cuanta legislación sea necesaria para, entre otros objetivos, velar por que los derechos de propiedad intelectual, incluidas las patentes, no dificulten la accesibilidad o la disponibilidad de cualquier futura vacuna o tratamiento para la COVID-19¹⁹. En la

¹² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_ES.html

¹³ Martín Martínez, Magdalena M.: *Op. cit.*, pp. 844-847.

¹⁴ Sobre las novedades que aporta dicho Reglamento, véase *Ibidem*, pp. 852-864.

¹⁵ Efler contra Comisión Europea, Asunto T-754. El texto completo de la sentencia está disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014TJ0754&from=ES>

¹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*, Bruselas, COM(2009)622, 11 de noviembre, 2009, p. 7.

¹⁷ Martín Martínez, Magdalena M.: *Op. cit.*, pp. 863-864.

¹⁸ https://europa.eu/citizens-initiative-forum/home_es

¹⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000005_es

actualidad dicha Iniciativa supera por muy poco los cien mil firmantes y resulta sorprendente el escaso eco de una ICE que aborda un tema de absoluta actualidad tanto en Europa como en el resto del mundo. En concreto, el 2 de octubre Sudáfrica y la India dieron un paso muy audaz al solicitar formalmente la exención temporal de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19 que deberá seguir aplicándose hasta que tenga lugar una vacunación generalizada en todo el mundo, y la mayoría de la población mundial haya desarrollado inmunidad²⁰. Desde entonces, la propuesta ha sido copatrocinada por Kenia, Suazilandia, Mozambique, Pakistán, Bolivia, Venezuela, Mongolia, Zimbabue, Egipto, el Grupo Africano y el Grupo de los Países Menos Adelantados. Asimismo, tres días después de presentarse formalmente la propuesta de exención, más de cuatrocientas organizaciones de la sociedad de alcance global, regional y nacional firmaron una Carta en la que se pide encarecidamente que se apoye inequívocamente la adopción de la exención propuesta en la próxima reunión del Consejo de los ADPIC²¹, y posteriormente Tedros Adhanom Ghebreyesus, actual director general de la OMS, se mostró a favor de dicha exención.

En este contexto, en el seno de la OMC se está produciendo un intenso debate en el que la postura de la UE y de sus Estados miembros resulta particularmente decepcionante. Haciendo un ejercicio de política ficción, si la ICE Plus ya estuviera en funcionamiento y las propuestas presentadas en la Iniciativa «Derecho a una cura» se presentaran en forma de propuesta de un acto legislativo el debate sobre esta cuestión lograría una gran repercusión mediática y tanto los Estados miembros como las principales instituciones de la UE deberían andar con mucho cuidado para no aparecer ante la ciudadanía europea como los defensores de los intereses de las *Big Pharma* en el contexto de una pandemia global.

2. PROPUESTA EN LA QUE SE DEFINE LA CREACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA PLUS

1. La Iniciativa se inicia con el establecimiento de un grupo de organizadores formado por al menos siete ciudadanos de la UE con edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo y que residan en al menos siete Estados miembros distintos. Cada grupo designará dos personas de contacto (un representante y un sustituto).

2. El grupo presentará ante la Comisión una propuesta inicial en la que se detallarán los principales objetivos de la Iniciativa y, si fuera aceptada, el grupo dispondría de un plazo de seis meses para la redacción de una

propuesta de acto legislativo. La Comisión tan solo podrá denegarla si fuera manifiestamente frívola, abusiva y temeraria o, por otro lado, manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE.

3. Desde la fecha de aceptación de la propuesta, el grupo procederá a abordar la redacción definitiva del acto legislativo que deberá presentarse en un plazo máximo de seis meses. El grupo contará en todo momento con la ayuda de las instituciones europeas en general y de la Comisión en particular para recibir colaboración y asesoramiento en todas las áreas que los impulsores de la propuesta consideren conveniente.

4. Una vez entregado el texto final y al contar con una propuesta de acto legislativo, se abrirá un período de un año para conseguir diez millones de declaraciones de apoyo en las que en al menos catorce países se tiene que alcanzar un número mínimo de firmas que sería el asignado en las actuales ICE, pero multiplicado por diez. Así, si en la actualidad a Bélgica se le exigen 15 771 firmas²², en la ICE Plus la cifra ascendería a 157 710. El proceso estará abierto a que organizaciones de todo tipo, tanto públicas como privadas, puedan apoyar pública y explícitamente la propuesta. En este sentido, el grupo deberá informar regularmente de las entidades que apoyan y en su caso puedan contribuir a la financiación de dicha Iniciativa. En el caso de ocultación de información a las instituciones europeas, se iniciaría un procedimiento que podría anular todo el proceso.

5. Tras la verificación de las declaraciones de apoyo, la propuesta del acto legislativo sería la base del procedimiento legislativo ordinario con un matiz muy importante. La Comisión realizaría una valoración global de la misma que, lógicamente, se incluiría dentro del procedimiento pero que en ningún caso sustituiría la proposición presentada en el marco de la ICE Plus. Así, en primera lectura, sería revisado por el Parlamento Europeo y el Consejo y, a partir de ese momento, se continuaría como si fuera un procedimiento legislativo normal. En definitiva, el resultado final de la propuesta de acto legislativo es que puede ser aceptado tal y como está redactado, modificado en mayor o menor grado o incluso puede ser rechazado y quedarse en nada, como ocurriría con cualquier procedimiento legislativo ordinario.

²⁰ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s://IP/C/W669.pdf&Open=True>

²¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/cso_letter_s.pdf

²² Reglamento (UE) N° 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 130, 17 de mayo de 2019, p. 72.

La Conferencia sobre el futuro de la Unión y el debate sobre la unanimidad

MARIOLA URREA CORRES

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

Sumario

- I. La unanimidad como fundamento jurídico para la reforma y la entrada en vigor de los Tratados: un condicionante convertido en garantía de integración.
 1. El fundamento de la unanimidad en la reforma de los Tratados: un nuevo enfoque para una vieja realidad.
 2. La unanimidad como requisito para eliminar la unanimidad: un condicionante jurídico que convierte cualquier propuesta en un imposible político.
- II. La progresiva eliminación de la unanimidad como sistema de adopción de decisiones en las políticas de la unión: la defensa de los intereses nacionales más allá del derecho de veto.
- III. La unanimidad en la agenda de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea: la oportunidad de contar con la complicidad de los ciudadanos.

I. LA UNANIMIDAD COMO FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LA REFORMA Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS: UN CONDICIONANTE CONVERTIDO EN GARANTÍA DE INTEGRACIÓN

1. El fundamento de la unanimidad en la reforma de los Tratados: un nuevo enfoque para una vieja realidad

La unanimidad es un sistema de votación que la Unión Europea tiene reservado para algunos elementos esenciales que impactan en la identidad del propio proceso de construcción europea. Así, la unanimidad es el requisito que se impone para la adhesión de nuevos Estados (artículo 49 del TUE), para la retirada de Estados (artículo 50 del TUE), para la ampliación de competencias a través de la llamada cláusula de flexibilidad (artículo 352 del TFUE) o para la aprobación del Marco Financiero Plurianual (artículo 313 del TFUE), entre otros. Analizar el fundamento de esta exigencia en un campo bien determinado como es la reforma de los Tratados y su entrada en vigor nos permitirá entender mejor su justificación presente y, más aún, su sostenibilidad futura tomando en consideración los debates de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea.

Con un planteamiento tradicional, cualquier reflexión sobre el sentido de la unanimidad en el sistema de reforma de los Tratados pasaba por un enfoque netamente crítico. Se consideraba, de hecho, que la misma introducía una rigidez cada vez más difícil de administrar en la Unión, además de otorgar a los Estados menos europeístas un poder excesivo para bloquear los avances de la integración o renegociar a la baja sus compromisos. La historia europea está plagada de ejemplos que ilustran esta afirmación a través de la multiplicación de las cláusulas *opting out* en el derecho originario de la Unión. Solo así ha sido posible superar las múltiples crisis de ratificación que han experimentado las reformas de los Tratados desde Maastricht (Dinamarca), pasando por Niza (Irlanda), el fracasado Tratado Constitucional (Francia y Países Bajos) hasta llegar a la reforma de Lisboa (Irlanda).

Pues bien, han sido precisamente los sobresaltos vividos en las reformas de los Tratados los que han animado a la academia de manera recurrente a imaginar alternativas que pudieran sustituir la ratificación unánime por otras fórmulas que permitieran disminuir los riesgos de bloqueo y, en suma, reducir el peaje a pagar para lograr el acuerdo de las dispares voluntades de los Estados miembros. En este sentido, conviene no ignorar que la reforma de Lisboa ya incorporó al artículo 48 del TUE una «cláusula de escape» que permitiría, llegado el caso, flexibilizar los efectos de esa falta de unanimidad tras la amarga experiencia que supuso la no

Cómo citar / How to cite: Urrea Corres, M. (2021-2022). «La Conferencia sobre el futuro de la Unión y el debate sobre la unanimidad», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 156-160



Esta obra está bajo una Licencia Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

vigencia del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. De esta manera, el TUE ofrece ahora un soporte jurídico al Consejo Europeo para examinar políticamente la cuestión cuando el procedimiento de ratificación haya fracasado y siempre que concurren cumulativamente dos circunstancias: (i) que hayan transcurrido dos años desde la firma del Tratado por el que se pretenda modificar los Tratados y (ii) que el texto modificado haya sido ratificado por una «masa crítica» de Estados, compuesta por una mayoría minoritaria de cuatro quintas partes. Tal previsión no es, obviamente, una solución revolucionaria que rompa con el sistema de entrada en vigor de los Tratados en los términos que en ocasiones se había reclamado. Sí representa, no obstante, la toma de conciencia de los Estados sobre la voluntad de minimizar potenciales riesgos de bloqueo para la Unión y supone, a mayor abundamiento, una cierta erosión del clásico derecho a vetar bajo una fórmula algo ambigua que ubica en lo político cualquier solución a una futura crisis de ratificación.

Más allá del sugerente debate académico que el tema representa, la cuestión es si ahora resulta imaginable, desde un planteamiento político y jurídico, pensar que la discusión sobre la conveniencia de avanzar en este proceso de eliminar la unanimidad para la ratificación de los Tratados pueda escalar como propuesta a los debates de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea y, en su caso, colonizar la agenda de una reforma de los Tratados. Mi posición, a este respecto, es escéptica por los obstáculos políticos que creo que encontraría cualquier propuesta de esta naturaleza. Pero, además, es pertinente advertir que, en el improbable supuesto de que tal iniciativa tuviera éxito, la situación podría incorporar también algunos riesgos para el desarrollo futuro de la Unión Europea que vale la pena tomar en cuenta. Veamos por qué.

La idea de renunciar a la unanimidad en los procesos de reforma de los Tratados parte de la hipótesis de considerar todas las reformas como oportunidades para profundizar en el grado de integración de la Unión. Es lógico que así sea, dado que los procesos de reforma siempre han mantenido hasta ahora ese propósito o finalidad. Sin embargo, tras la reforma de Lisboa, la redacción del artículo 48 del TUE modifica esta concepción al declarar que tales proyectos podrían tener por finalidad «entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados». Del tenor literal del citado precepto se deduce claramente que la reversibilidad de la integración forma ya parte del marco jurídico de los Tratados con diferentes manifestaciones. Es esta circunstancia proyectada en una Unión cada vez más diversa la que hace posible considerar a la unanimidad no solo como una amenaza para una mayor integración futura, sino también como una cláusula de salvaguardia que permitiría proteger el nivel de integración ya alcanzado por la Unión. Una herramienta, en suma, para la mejor defensa de las vocaciones más federalistas de la Unión.

Por tanto, la unanimidad no debería contemplarse (solo) como un instrumento de interés para los Estados más críticos con la Unión, sino más bien como el aliado de aquellos otros Estados interesados en impedir que las reformas

futuras de los Tratados deriven, según las nuevas posibilidades que ofrece el artículo 48 del TUE, en un debate sobre la renacionalización de competencias ya atribuidas a la Unión. Al margen de los propósitos voluntaristas que puedan impulsar vocaciones europeístas, resulta conveniente no abstraerse demasiado de la realidad compleja que impone una Unión Europea de veintisiete Estados miembros con planteamientos no coincidentes, cuando no directamente contradictorios, sobre el propio enfoque futuro de la integración. En este contexto, podría no resultar oportuno plantear propuestas encaminadas a eliminar el derecho de veto de los Estados en un ámbito como el de la reforma de los Tratados y su entrada en vigor por incidir de manera significativa en la propia concepción futura del proceso de integración.

Finalmente, resulta necesario advertir que preservar la unanimidad en la reforma de los Tratados obviamente desincentiva la puesta en marcha de procesos de reforma ordinaria consolidando en cierta medida la configuración actual de los Tratados a la forma y contenido que ya conocemos. Ello exige pensar en procesos de actualización del marco jurídico vigente de menor escala, pero no por ello menos eficaces, que se harían recurriendo a instrumentos que incidan exclusivamente en aquellos aspectos sobre los que los Estados muestren ya un acuerdo claro. En ausencia de un proceso de reforma más ambicioso para la Unión, la fórmula de reforma simplificada (artículo 48. 7 del TUE) puede resultar de utilidad para abordar los ajustes que resulten necesarios, aunque también su entrada en vigor esté condicionada a la unanimidad de los Estados expresada de conformidad con sus normas constitucionales. Lo propio cabría decir de la cláusula de flexibilidad del artículo 352 del TFUE como sistema clásico de ampliación de competencias. Ambas fórmulas serían óptimas, por ejemplo, para reforzar la competencia de la Unión Europea en materia de salud y con ella nuestra capacidad de respuesta ante una amenaza global como la que representa la COVID-19.

2. La unanimidad como requisito para eliminar la unanimidad: un condicionante jurídico que convierte cualquier propuesta en un imposible político

El fundamento de la unanimidad en el proceso de reforma de los Tratados tiene mucho que ver, por todo lo expuesto, con la idea de otorgar a cada Estado la garantía última sobre el grado de integración que desea en un proceso de configuración abierta y encaminado a compartir espacios de soberanía. Este planteamiento resulta difícil de objetar, máxime si atendemos a la circunstancia de que los Estados siguen siendo, a pesar de la evolución que ha sufrido la Unión Europea desde sus orígenes, los «Herren der Verträge». En consecuencia, no resulta realista imaginar como exitosa cualquier iniciativa encaminada a eliminar el común acuerdo que exige actualmente la fase intergubernamental del proceso de reforma ordinaria de los Tratados, ni menos aún la unanimidad como requisito para la entrada en vigor de cada reforma de los Tratados, más allá del procedimiento (ordinario o simplificado) seguido para afrontar la reforma y a pesar de las previsiones

que el propio artículo 48 del TUE incorpora en términos de solución política a una potencial crisis de ratificación.

Con todo, ya hemos señalado que la idea de modificar el sistema de entrada en vigor de los Tratados ha estado muy presente en los debates europeos. Fue durante el proceso de elaboración del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa cuando se planteó por primera vez con alcance jurídico. De hecho, no faltaron algunas propuestas rupturistas presentadas durante los trabajos de la Convención que resultaban ciertamente imaginativas. En esta categoría se enmarca, por ejemplo, la contemplada en el documento de trabajo elaborado bajo la responsabilidad de François Lamoureux e incorporado al proyecto de Constitución auspiciado por la propia Comisión Europea. Se trata del conocido como «Proyecto Penélope».

El citado proyecto partía de la previsión de un Protocolo para la entrada en vigor del texto resultante que debía ser firmado y ratificado por todo los Estados. De esta forma la propuesta entendía que respetaba el procedimiento de reforma de los Tratados. Sin embargo, en el momento de efectuar la ratificación del citado Protocolo cada Estado dispondría de la posibilidad de optar por presentar una Declaración en la que confirmara su deseo de continuar en el proceso de integración de la Unión o no presentar dicha Declaración, en cuyo caso el citado Estado dejaría de pertenecer a la Unión (artículo 3) y se iniciarían las negociaciones con miras a celebrar un acuerdo que regulara sus relaciones futuras (artículo 4). El Tratado entraría en vigor cuando el Protocolo hubiera sido ratificado por todos los Estados y bajo condición de que, como mínimo, tres cuartas partes de los Estados miembros hubieran formulado la Declaración descrita (artículo 5). Como se constataba en las explicaciones que acompañaron al citado documento de trabajo, el problema se planteaba en el supuesto de que algún Estado no deseara ratificar el Protocolo, permitiéndose en tal supuesto una cierta flexibilización del procedimiento de entrada en vigor del Tratado resultante. Para este caso, el Proyecto Penélope incorporaba la posibilidad de que el Protocolo pudiera entrar en vigor en una fecha determinada siempre que para entonces se hubiera logrado la ratificación de cinco sextas partes de los Estados miembros y solo para ellos. Una solución que un sector doctrinal consideró una vulneración del propio artículo 48 del TUE no amparada por el derecho internacional.

Sin negar lo sugerente de una iniciativa como la descrita, la realidad es que no fue adoptada finalmente. La solución acordada mantuvo en términos generales la fórmula tradicional de entrada en vigor de los Tratados advirtiendo el artículo 357 del TFUE que ese debería ser ratificado por los Estados de conformidad con sus respectivas normas constitucionales y «entrará en vigor el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad». Evidentemente, la permanente exigencia de unanimidad como condicionante jurídico para la entrada en vigor de los Tratados convierte cualquier alternativa política imaginable en un imposible jurídico que

resulta poco realista considerar, al menos en estos momentos. Que así sea no impide que esta cuestión pueda debatirse en la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea. Más aún cuando las posiciones de los ciudadanos pueden no resultar coincidentes en este extremo con las que estén dispuestos a mantener los Estados.

II. LA PROGRESIVA ELIMINACIÓN DE LA UNANIMIDAD COMO SISTEMA DE ADOPTACIÓN DE DECISIONES EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN: LA DEFENSA DE LOS INTERESES NACIONALES MÁS ALLÁ DEL DERECHO A VETAR

El proceso de integración europea es la historia de una continua erosión de la regla de la unanimidad como sistema de toma de decisiones en el marco del funcionamiento ordinario de las instituciones. De hecho, la manera en la que la regla de la mayoría cualificada ha ido ganando espacio como sistema de votación del Consejo en cada una de las reformas de los Tratados se presenta como un ejemplo de perfeccionamiento en el funcionamiento interno de una organización de integración. Sin ir más lejos, durante la última reforma de los Tratados la unanimidad desapareció de un número significativo de bases jurídicas como evidencia el redactado de los artículos 48, 53, 74, 77.2, 78.2, 79, 79.2, 82.1, 82.2, 83.1 y 2, 85.1, 87.2, 88.2, 91.1, 129.3, 177, 236, 257, 281, 283.2, 290.2, 291.3 del TFUE.

El proceso de eliminación de la unanimidad no es un proceso fácil y, en ocasiones, ha generado tensiones de calado en la Unión, como la que protagonizó Francia al negarse a aceptar las consecuencias que para sus intereses nacionales tenía la entrada en vigor del voto por mayoría cualificada en determinadas decisiones del Consejo. El Compromiso de Luxemburgo, firmado por todos los Estados en 1966, puso fin a la llamada «crisis de la silla vacía» mediante una fórmula que, sin llegar a modificar la mayoría cualificada como nuevo sistema de votación, permitió a los Estados poder constatar un desacuerdo en torno a la manera de resolver, en determinadas circunstancias, la afectación de intereses nacionales esenciales.

En el momento actual, los Tratados reservan todavía un número significativo de bases jurídicas a la unanimidad que podrían evolucionar hacia un sistema de mayoría cualificada en una próxima reforma de los Tratados. La Conferencia sobre el Futuro de la Unión puede ser, a nuestro entender, un contexto propicio para plantear una reflexión profunda acerca de la necesidad de seguir restando espacio en los Tratados a este mecanismo de toma de decisión que otorga a los Estados el poder para bloquear iniciativas de interés para la Unión, aun cuando estas cuenten con el respaldo de una mayoría significativa de Estados.

Junto a lo ya expuesto, es pertinente señalar también cómo los Tratados han incorporado fórmulas que permiten mitigar en parte los potenciales efectos perversos que puede generar la unanimidad a través del derecho de veto. Nos referimos, por ejemplo, a los mecanismos de

integración diferenciada como la cláusula de cooperación reforzada que, sin duda, facilita a quienes quieren seguir profundizando en el marco de las competencias atribuidas a la Unión poder hacerlo sin verse comprometidos, ni comprometer a quienes no quieran. No se le escapa a nadie, sin embargo, que la regulación jurídica de los Tratados en esta materia resulta francamente exigente en requisitos lo que hace que el recurso a esta fórmula de integración diferenciada haya sido hasta la fecha testimonial. No es menor, sin embargo, el impacto positivo que tiene la mera posibilidad de que un grupo de Estados (al menos nueve) no quede atrapado por el veto. Algo así desincentiva el recurso de los Estados a prácticas perversas de bloqueo y, a la larga, favorece la aprobación de medidas de obligado cumplimiento para todos.

También en el ámbito de la toma de decisión las sucesivas reformas de los Tratados han ido introduciendo fórmulas imaginativas que permiten corregir o mitigar los efectos de la unanimidad en ámbitos como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Así, en aquellas decisiones PESC que requieran unanimidad, los Estados pueden desvincularse sin por ello impedir que la decisión entre en vigor siempre que (i) presenten una declaración formal de querer abstenerse y (ii) solo si el número de Estados que deseen abstenerse no supere un umbral determinado, que establece el propio Tratado en un tercio de los Estados que represente un tercio de la población de la Unión (artículo 31 del TUE). No pretendemos ahora evaluar el uso que ha tenido este sistema desde su entrada en vigor con la reforma del Tratado de Ámsterdam. Se trataría, más bien, de apreciar si este tipo de fórmulas imaginativas, pensadas para reducir el impacto negativo de la unanimidad para la Unión sin restar cierto control a los Estados sobre la asunción de compromisos, podría ampliar su ámbito de actuación a otras áreas del Tratado que resulten también particularmente sensibles a los intereses nacionales, a la par que estratégicas para el desarrollo futuro de la Unión.

Como ya hemos dejado de manifiesto, las pretensiones de los Estados miembros no siempre están alineadas con los intereses de la propia Unión. En este sentido, la afirmación alcanza todo su significado cuando analizados, al menos, dos espacios competenciales que resultan determinantes para la consolidación futura del propio proceso de integración. Nos referimos, por una parte, a la fiscalidad sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos u otros impuestos indirectos (artículo 113 del TFUE) y, por otra, al conjunto de mecanismos de salvaguardia encargados de preservar los fundamentos democráticos de la Unión Europea (artículo 7 del TUE). En ambos casos, la unanimidad ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de ambas políticas.

En el primer supuesto citado relativo a la fiscalidad, este implica una distorsión evidente del funcionamiento del mercado interior y su desarrollo encarna, como establece explícitamente el propio Tratado, una medida de armonización necesaria para evitar distorsiones a la competencia. Pero es que esta exigencia de unanimidad

imposibilita también la existencia de una política común en la materia con las consecuencias negativas que ello tiene para la consideración de la zona monetaria como una zona óptima necesitada de avanzar en una mayor armonización fiscal. Lo propio cabría decir en este mismo sentido respecto a la necesidad que tiene la Unión de incrementar sus recursos propios, como ya se ha puesto de manifiesto durante los trabajos conducentes a la aprobación del Marco Financiero Plurianual que contiene el *Next Generation EU*. En el segundo de los casos mencionados, la unanimidad hace muy difícil que los procedimientos de sanción por violaciones sistémicas de los valores de la Unión (dignidad humana, libertad, democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos) puedan llegar a materializarse en los términos que expone actualmente la práctica con Polonia y Hungría. Ello tiene obviamente efectos muy perniciosos, pues el bloqueo que facilita la unanimidad hace que la Unión no pueda hacer uso de una herramienta contemplada en los Tratados para casos particularmente graves y que resulta fundamental para tratar de garantizar la calidad democrática de los Estados miembros como fundamento existencial de la propia Unión, al margen de la importante función que desempeña también el propio Tribunal de Justicia.

III. LA UNANIMIDAD EN LA AGENDA DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA OPORTUNIDAD DE CONTAR CON LA COMPLICIDAD DE LOS CIUDADANOS

La agenda de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea no impone limitaciones a la capacidad de los ciudadanos para abrir un debate que deberá concluir en el plazo de un año y, en su caso, dar lugar a un proceso de reforma ordinaria de los Tratados todavía no descartado. Desde este planteamiento, no se puede ignorar la oportunidad que supone ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de comprender el alcance real de temas de marcado carácter constitucional para la Unión como el que representa la unanimidad y, en su caso, poder contribuir a ordenar una reflexión que refuerce así la legitimidad de los planteamientos que sobre la misma pudieran adoptarse para el presente o para el futuro.

Obviamente, abordar la cuestión de la unanimidad en la Unión Europea no resulta una operación sencilla dada la complejidad del tema tanto en su dimensión de elemento clave de la reforma y entrada en vigor de los Tratados, como desde la perspectiva más operativa de sistema de adopción de decisiones previsto en una pluralidad de bases jurídicas desde las que se materializan las distintas políticas de la Unión. Más allá de la dimensión técnico-jurídica que rodea a esta cuestión, el debate en torno a la unanimidad conecta de manera directa con la esencia misma del proceso de integración. De hecho, se trata de un elemento que nos interpela directamente acerca de la necesidad que tiene Europa de dar con la mejor fórmula para garantizar que la defensa legítima de

los intereses nacionales no comprometa la preservación de un interés superior de la Unión.

Un debate sobre la Unión como el que representa la Conferencia sobre su futuro recién inaugurada difícilmente puede prescindir de compartir una reflexión de ese calado con los ciudadanos. No estamos en condiciones de desaprovechar la oportunidad que se nos brinda para aportar nuevas capas de legitimidad a los fundamentos mismos sobre los que se asienta esas solidaridades de hecho que hicieron posible la Unión y que, sin duda, determinarán el éxito de su configuración futura.

Los retos de futuro de las ciudades en Europa: Vitoria-Gasteiz, un modelo de Green City

GORKA URTARAN AGIRRE
Alcalde de Vitoria-Gasteiz

Sumario

1. Vitoria-Gasteiz. La *Green City* de tamaño medio de Europa.
2. Algunos retos que debemos abordar para conseguir unas ciudades más sostenibles en Europa los próximos años.
 - 2.1. Las ciudades y la salud.
 - 2.1.1. El concepto de salud urbana.
 - 2.1.2. El envejecimiento.
 - 2.1.3. La calidad del aire.
 - 2.1.4. La actividad física y la ciudad.
 - 2.1.5. Un enfoque «ecosistémico».
 - 2.2. Movilidad.
 - 2.2.1. ¿Cómo pueden las ciudades abordar los futuros desafíos de movilidad?
 - 2.3. Huella medioambiental.
 - 2.3.1. Agua, energía y seguridad alimentaria en las zonas urbanas: las ciudades como consumidoras.
 - 2.4. El espacio público y la infraestructura verde urbana.
 - 2.4.1. ¿Cómo puede el espacio público de una ciudad ayudar a abordar los retos urbanos del futuro?
 - 2.4.2. Tendencias emergentes.
3. Consideraciones finales.
 - 3.1. ¿Cómo será el futuro de las ciudades?

1. VITORIA-GASTEIZ. LA *GREEN CITY* DE TAMAÑO MEDIO DE EUROPA

Los últimos años han sido claves en el crecimiento de la concienciación medioambiental y en profundizar en la necesidad de construir ciudades y países más sostenibles. Si bien esto no ha sido siempre así y durante años, las cuestiones medioambientales se veían relegadas a poco más que un bonito discurso en la agenda política de muchos gobiernos en Europa.

Afortunadamente, nuestra ciudad y nuestro país, Euskadi, han sido mucho más sensibles que ningún otro territorio de nuestro entorno y de los más avanzados en

Europa en políticas medioambientales y de sostenibilidad. No podemos olvidar el gran trabajo que se ha hecho durante años a través de IHOBE y el impulso a las Agendas Locales 21 (en la escala municipal/local) además de otras muchas medidas tomadas a escala de país.

Vitoria-Gasteiz puede considerarse como la Capital Verde de Euskadi, un pequeño país en el que cada una de las tres capitales tenemos un modelo y una identidad bien definidas y podríamos afirmar también que complementarias. Pero ser ese referente en sostenibilidad no es algo que se pueda conseguir de la noche a la mañana, es fruto de muchos años de trabajo y de compromiso político. Un compromiso que ha trascendido fronteras ideo-

Cómo citar / How to cite: Urtaran Agirre, G. (2021-2022). «Los retos de futuro de las ciudades en Europa: Vitoria-Gasteiz, un modelo de Green City», *Euro-Basque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 161-166



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

lógicas y partidistas ya que, si nuestra ciudad está hoy en la posición en la que está, es gracias a todas las corporaciones que ya desde los primeros años de la democracia, impulsaron un modelo de ciudad que apostaba por los valores de la cercanía y la sostenibilidad.

Es como decimos un largo camino, en el que se han dado innumerables pasos, unos más grandes y otros más modestos, pero que, en su conjunto, nos han permitido llegar a ser hoy esa ciudad de la que tanto orgullo nos hace sentir.

Como decimos, son muchos pasos, pero merece la pena hacer un pequeño repaso a los más significativos, sin desmerecer todo el resto.

Una de las piezas clave en todos estos años fue la creación del Centro de Estudios Ambientales, que nace a finales de los 80, pero que se constituye como organismo autónomo municipal en mayo de 1995, constituyéndose en un referente en educación, formación e investigación ambiental, al tiempo que ha venido impulsando el desarrollo de nuevas líneas de trabajo. En definitiva, el Centro de Estudios Ambientales ha sido el motor y el cerebro de los cambios que ha venido abordando la ciudad en materia de sostenibilidad. Sin este espacio de análisis, divulgación, formación y reflexión en clave práctica, no se podrían haber logrado muchas de las cosas que nos hacen hoy día sentir orgullo de lo que somos. Un espacio que ha sido, pero que sigue siendo punta de lanza y que tiene un gran futuro como vanguardia en materia de sostenibilidad para nuestra ciudad. La vinculación entre el CEA y las políticas europeas de sostenibilidad es muy estrecha. Cada año son varios los programas e iniciativas que se impulsan gracias a los fondos europeos, además de los innumerables espacios de colaboración e intercambio de conocimiento que nos brindan estas políticas europeas y que nos han permitido, con el paso de los años, tejer una tupida red de relaciones con otras ciudades y regiones de Europa.

En el año 2000, la ONU seleccionó al Anillo Verde entre las 100 mejores actuaciones mundiales en su Tercer Concurso de Buenas Prácticas. Hace ya 20 años de eso, pero a nadie se le escapa la gran importancia que tiene esta infraestructura verde para la ciudad, que a día de hoy sigue creciendo y mejorando.

En el año 2006, la ciudad recibió el primer premio a las Buenas Prácticas Locales en materia de Clima, otorgado por la Red Española de Ciudades por el Clima. Otro gran hito en ese proceso de construcción de la ciudad verde.

En 2010, Vitoria-Gasteiz fue designada Capital Verde Europea 2012, posiblemente el hito más importante de nuestra historia si lo analizamos desde la perspectiva de los reconocimientos internacionales y por lo que supuso de impulso al desarrollo de proyectos de ciudad en clave sostenible además de como elemento fundamental para consolidar en la sociología de Vitoria-Gasteiz este elemento como parte de nuestra identidad urbana.

En el año 2013 recibimos el Premio de Calidad de la Red Española de Ciudades Saludables por el fomento de

iniciativas que favorecen estilos de vida saludables. Es este un reconocimiento fundamental también para entender que este modelo de ciudad verde va más allá de lo estrictamente medioambiental, que toca ámbitos como el de la salud urbana (entendido desde una perspectiva amplia), en el que es clave una ciudad con unas buenas infraestructuras y servicios deportivos, pero también de espacios urbanos naturales que fomentan hábitos saludables y de actividad física.

En el año 2016, Vitoria-Gasteiz pudo participar por primera vez y con un rol activo, en la 21ª conferencia de la ONU sobre el cambio climático a través del Compact of Majors, un ambicioso acuerdo de alcaldías para la reducción de gases de efecto invernadero a través de planes de mitigación y adaptación al cambio climático.

También en 2016, Vitoria-Gasteiz obtuvo la certificación Biosphere Destination como destino turístico Sostenible. Otro ejemplo más de cómo las políticas medioambientales, pueden tener un efecto positivo en la economía local.

2018 fue otro año importante en este listado de grandes hitos, no sólo para Vitoria-Gasteiz, sino para toda Euskadi, con la firma de la «Basque Declaration» en la 8ª Conferencia de Ciudades y Pueblos por la Sostenibilidad, un evento que puso a Euskadi en el mapa mundial de las iniciativas de preservación del medio ambiente.

En septiembre de 2019, un nuevo reconocimiento internacional llegó de la mano del Global Forum on Human Settlements, un organismo auspiciado por Naciones Unidas, reconociendo a Vitoria-Gasteiz como Global Green City.

A principios de 2019, presentamos el «Vitoria-Gasteiz Green Deal», un pacto por el futuro de la ciudad. Un pacto con una visión transversal y que apuesta, principalmente, por acompañar a nuestra ciudad en esa transición que llamamos «de la ciudad verde, a la economía verde». Porque ahora más que nunca se entiende que el desarrollo económico solo puede darse a través de los principios de sostenibilidad. También en diciembre de 2019, el European Green Deal, auspiciado por la presidenta de la Comisión Europea Úrsula Von der Leyen, hace una apuesta decidida por esa transición hacia una Europa verde.

Recientemente, la celebración de la COP25 en diciembre de 2019 en Madrid ha supuesto también un importante revulsivo para las políticas de sostenibilidad. Es tal vez la ocasión en la que una cumbre del Clima ha tenido una mayor repercusión, no tanto por los acuerdos adoptados como por ocupar un espacio muy relevante en el debate político y social. El último año de pandemia que estamos viviendo tal vez nos ha hecho olvidar aquellos meses en los que la iniciativa «Fridays For Future», nacida a finales de agosto de 2018, ocupaba portadas y abría informativos mientras una joven de apenas 16 años daba auténticas lecciones al mundo sobre la urgencia de actuar.

Pero de repente llegó una pandemia. Una pandemia que nos ha hecho redirigir en buena medida las prioridades hacia la protección de la salud y la recuperación económica, pero que también ha servido para reafirmar

la necesidad de una apuesta decidida por esa transición verde que debemos abordar.

Especialmente durante los primeros meses de pandemia vimos la importancia de contar con ciudades más sostenibles, en las que el espacio urbano está más enfocado en las personas y menos en el vehículo privado. Ciudades donde el esponjamiento social sea más sencillo y en las que los espacios verdes naturales formen parte del paisaje urbano. Durante estos meses hemos podido valorar más que nunca la ciudad que tenemos, una ciudad con oportunidades de ocio y esparcimiento en un entorno natural bien integrado en la trama urbana, una ciudad con más de 45m² de zona verde por habitante, con una zona verde a menos de 300 metros de cualquier vecina/o, con más de 160 km de carriles bici y con una configuración urbana que avanza con determinación hacia el modelo de Supermanzana.

2. ALGUNOS RETOS QUE DEBEMOS ABORDAR PARA CONSEGUIR UNAS CIUDADES MÁS SOSTENIBLES EN EUROPA LOS PRÓXIMOS AÑOS

2.1. Las ciudades y la salud

La salud es uno de los principales ejes de actuación en estos meses de pandemia, pero si algo hemos podido aprender o al menos que ha destacado estos últimos meses para muchas instituciones y gobiernos, es el concepto de «salud urbana», un concepto que va más allá de las prestaciones sanitarias que todos conocemos y que trata de abordar el diseño urbano y la prestación de servicios en la ciudad desde una perspectiva amplia y transversal de la salud.

2.1.1. El concepto de salud urbana

«Una ciudad saludable es aquella que está mejorando continuamente esos entornos físicos y sociales y ampliando los recursos comunitarios que permiten a las personas apoyarse mutuamente para realizar todas las funciones de la vida y desarrollar su máximo potencial». (OMS, 1998)

La Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud fue presentada en 1986 (CSDH, 2008) e inspiró el lanzamiento de la Red Europea de Ciudades Saludables. Este es un proyecto de desarrollo internacional a largo plazo destinado a llevar la estrategia de la OMS para la salud a nivel local en Europa. Vitoria-Gasteiz forma parte de esta red europea a través de la Red Española de Ciudades Saludables, que impulsa campañas e iniciativas de promoción de la salud en la ciudad, la compartición de buenas prácticas, etc. (Plan de salud de la ciudad).

2.1.2. El envejecimiento

Por otra parte, la población de la UE está envejeciendo y existe una necesidad creciente de apoyo sanitario adicional para las personas mayores, no solo para su bienestar físico, sino también para su salud mental, in-

cluida la creciente preocupación por la exclusión social y los problemas derivados del aislamiento forzoso en casos como el de la actual pandemia.

El envejecimiento de la población requiere adaptaciones específicas de los servicios y las infraestructuras, al tiempo que las transformaciones en la propia sociedad se vuelven más necesarias que nunca para garantizar una atención continua y coordinada también fuera de los hospitales y en otros espacios de atención sanitaria. Las personas mayores también se encuentran entre los grupos de población más vulnerables a las olas de calor y las condiciones climáticas extremas, cuyos efectos pueden ser mayores en las ciudades. Es por lo tanto un factor muy relevante a considerar en los próximos años cuando abordemos medidas de mitigación del cambio climático en las ciudades.

2.1.3. La calidad del aire

Aunque la calidad del aire ha mejorado en la mayoría de las ciudades durante las últimas décadas, la contaminación atmosférica sigue siendo un riesgo ambiental importante para los seres humanos y los ecosistemas, lo que representa un claro ejemplo de riesgo para la salud tanto en los países occidentales como en los países en desarrollo (Vlahov *et al.*, 2005). En Europa, la contaminación del aire es una de las principales causas de muerte prematura (IHME, 2013) y la segunda mayor preocupación medioambiental para los europeos después del cambio climático.

La implementación del Paquete de Políticas de Aire Limpio y los esfuerzos recientes que se están haciendo en las ciudades Europeas han permitido una disminución de la población urbana expuesta a concentraciones superiores a los límites recomendados por la OMS, pero este es un camino en el que nos queda mucho por recorrer.

2.1.4. La actividad física y la ciudad

Los entornos urbanos a menudo pueden desalentar la actividad física y favorecer dietas menos saludables. Un entorno urbano que no facilita la actividad física, como el paseo a pie o en bicicleta, o que tiene carencias en infraestructuras deportivas puede ser un ejemplo de ello. Por el contrario, una ciudad que piensa en la actividad física como algo más allá de la actividad puramente deportiva, estará trabajando para mejorar la salud de las personas que la habitan.

2.1.5. Un enfoque «ecosistémico»

El primero de los componentes clave para este enfoque «ecosistémico» sería lograr mejores vínculos entre la salud pública y la planificación urbana en las ciudades, lo que llevaría a la adopción de nuevas estrategias que fomenten aquellos factores que influyen positivamente en la salud y el bienestar.

El diseño de entornos urbanos que promuevan estilos de vida más activos, el acceso a alimentos más saludables

o la provisión de mejores viviendas contribuiría de alguna manera a implementar un enfoque de política de salud más holístico. Se podría considerar que las ciudades hagan un mejor uso de los ríos, canales y vías fluviales con objetivos de salud, por ejemplo, o repensar cómo conectar barrios densos y compactos con espacios verdes y alimentos locales. En esta línea, Vitoria-Gasteiz firmó en 2018 la adhesión a la carta de Urbanismo Ecosistémico.

2.2. Movilidad

2.2.1. ¿Cómo pueden las ciudades abordar los futuros desafíos de movilidad?

La movilidad de bienes y personas es uno de los elementos esenciales del desarrollo urbano, que incluso caracteriza el espacio urbano y su funcionamiento. Durante los últimos 50 años, el transporte personal y el diseño de nuestro espacio público ha estado dominado por vehículos privados propulsados por motores de combustión interna.

Nuevas políticas de movilidad. Las ciudades ahora están comenzando a abordar activamente estos problemas mediante la implementación de diferentes estrategias, como las zonas de bajas emisiones, el desarrollo de normativas para regular la convivencia vial entre peatones, bicicletas, patinetes y vehículos a motor, o como por ejemplo está haciendo Vitoria-Gasteiz a través del impulso al modelo de «Supermanzanas». Estas supermanzanas suponen un nuevo concepto de diseño y configuración del espacio público que incide directamente en la movilidad, pero que tiene importantes implicaciones en el uso y aprovechamiento del espacio público. Entre sus beneficios encontramos el fomento del transporte público y el acceso de servicios públicos y emergencias y la limitación del uso del vehículo privado. Además, se hace regulando la velocidad dentro de esta configuración de Supermanzana, con el interior a entre 10 y 20 km/h y el perímetro de la Supermanzana a 30km/h.

La tecnología. Los avances en la tecnología de la movilidad urbana también están abriendo nuevos caminos hacia un sistema de transporte urbano descarbonizado y sostenible. La transición hacia la movilidad autónoma, conectada, electrificada y compartida (ACES), tanto para personas como para mercancías (por ejemplo, el reparto de última milla), ya está en camino.

«Estamos en la cúspide de una de las interrupciones más rápidas, profundas y trascendentales del transporte en la historia». (Arbib y Seba, 2017)

En el futuro, las soluciones de transporte urbano más integradas harán uso de plataformas digitales dedicadas para reunir y gestionar adecuadamente todos los medios de transporte disponibles en lo que se conoce como Mobility as a Service (MaaS).

Nuevos modos de transporte urbano. Casi una de cada tres ciudades europeas verá aumentar su población en más del 10% en los próximos 30 años. Es probable

que esto se traduzca en más tráfico por carretera y un mayor uso de los servicios de autobús, metro y tranvía, cuya capacidad podría llegar a sus límites. Si bien el uso medio del automóvil ha aumentado en Europa, en las ciudades, la gente se ha inclinado cada vez más por otros modos de transporte. Las capitales tienen las tasas más bajas de residentes que utilizan automóviles. En respuesta a estas necesidades es preciso trabajar en el fortalecimiento de los sistemas de transporte público de alta capacidad, como es el caso del Bus Eléctrico Inteligente (BEI) de Vitoria-Gasteiz o las ampliaciones de líneas de tranvía a los barrios de Salburua y Zabalgana (dos de los más poblados y situados al este y oeste de la ciudad).

Caminar y andar en bicicleta también son modos de transporte alternativos importantes en las ciudades europeas. Promueven un estilo de vida más saludable, aumentan la accesibilidad y hacen que el entorno urbano sea más atractivo (Stevenson *et al.*, 2016) al tiempo que reducen el ruido y las emisiones contaminantes.

Las compras online también han aumentado drásticamente en los últimos tiempos, lo que ha dado lugar a menos «viajes de compras». Sin embargo, esta disminución en la necesidad de transporte personal se ha visto compensada negativamente por un aumento significativo en el número de viajes realizados por vehículos de reparto de última milla que traen esos productos comprados a través de internet. El uso de drones eléctricos, cargo bikes y otros vehículos autónomos para la entrega de última milla podrían reemplazar a los camiones y pequeñas furgonetas de reparto tradicionales y reducir la congestión y las emisiones. Otro elemento muy importante a considerar a este respecto es el impacto negativo que tiene este nuevo modo de compra en el tejido comercial urbano y sus derivadas socioeconómicas, causando efectos en la economía local y en lo que conocemos como «vida» en las calles.

2.3. Huella medioambiental

2.3.1. Agua, energía y seguridad alimentaria en las zonas urbanas: las ciudades como consumidoras

La mayoría de los recursos utilizados en los entornos urbanos proceden de fuera de los límites de las ciudades. El consumo de recursos naturales ejerce una presión significativa sobre el medio ambiente y puede provocar impactos negativos como el estrés hídrico, la eutrofización terrestre y acuática, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático.

Por ejemplo, el *Green City Index* (Siemens, 2012) califica el uso de agua municipal en lugar de la huella hídrica urbana general. La mayor parte de la ciudadanía residente en zonas urbanas vive ahora lejos de los sistemas agrícolas (no es el caso de Vitoria-Gasteiz, con un tercio de su superficie destinada a usos agrícolas) y las zonas de producción industrial y desconocen las presiones ambientales y los impactos de los productos que consumen. A medida que las cadenas de suministro de productos se han vuelto cada vez más complejas

debido al comercio internacional, su huella a menudo se ha expandido hacia regiones remotas del mundo. En este sentido, en nuestra ciudad estamos impulsando iniciativas relevantes como la estrategia agroalimentaria y el desarrollo del parque de Aramangelu y el proyecto del edificio «El Ancora» de Abetxuko, donde se pretende desarrollar precisamente un centro agroecológico integrado en el Anillo Verde de la ciudad.

2.4. El espacio público y la infraestructura verde urbana

2.4.1. *Cómo puede el espacio público de una ciudad ayudar a abordar los retos urbanos del futuro?*

En los últimos 25 años, las ciudades a nivel mundial han crecido en tamaño en un área igual a la de Irlanda (Melchiorri *et al.*, 2018b). El 59 % de las ciudades también ha experimentado un aumento en el consumo de suelo por cada nuevo residente. Como se reconoce en la meta 11.3.1 de los ODS, la eficiencia del uso del suelo es clave para mejorar la urbanización inclusiva y sostenible. La expansión urbana y el uso ineficiente del suelo siguen siendo un problema con impactos variables en diferentes contextos.

Por tanto, existe una necesidad creciente de optimizar el uso del espacio disponible. Cuando se diseñan nuevos barrios, es en principio más sencillo aplicar medidas de uso sostenible del suelo, pero esto se vuelve mucho más complicado en áreas históricas y consolidadas.

2.4.2. *Tendencias emergentes*

Las pautas estatales y locales en Europa sobre la cantidad adecuada de espacio público difieren significativamente de un lugar a otro. Se recomienda un espacio adecuado para las redes peatonales, ocupando alrededor del 30% del suelo.

En cuanto a las zonas verdes, la OMS recomienda una cantidad mínima de 9 m² de espacios verdes abiertos por persona (OMS, 2009), siendo en el caso de Vitoria-Gasteiz de 45 m² por habitante.

Junto con la cantidad de zonas verdes, es importante también considerar su calidad, ubicación y accesibilidad a las diferentes zonas residenciales. Idealmente, deben ser fácilmente accesibles a pie, en bicicleta o utilizando el transporte público. En el caso de Vitoria-Gasteiz, contamos con una zona verde urbana a menos de 300 metros de cada vivienda.

Por término medio, alrededor del 40 % de la superficie de las ciudades europeas está formada por infraestructura verde urbana, con alrededor de 18,2 m² de espacios verdes accesibles al público por habitante. El 44% de la población urbana de Europa vive a menos de 300 m de un parque público, siendo este porcentaje del 100% de la población en Vitoria-Gasteiz y contando

incluso con áreas boscosas en todo el perímetro urbano gracias al Anillo Verde.

La forma en que se utiliza el espacio público está cambiando: hay un impulso para hacer un uso óptimo del espacio ya disponible en las ciudades de manera creativa. En Europa, muchas ciudades están intentando (re)densificarse, como es el caso de Vitoria-Gasteiz y su estrategia de redensificación, especialmente dirigida a los nuevos barrios. Esta redensificación ofrece la oportunidad de contar con más espacio para nuevos usos sin necesidad de seguir consumiendo suelo.

La regeneración de espacios urbanos, como es el caso del proyecto de Ecobarrios en Vitoria-Gasteiz, brinda oportunidades para (re)crear funciones culturales y recreativas (la conversión de áreas abandonadas en espacios de coworking, teatros, escuelas, etc.), reducir las distancias de transporte y promover la movilidad a pie y en bicicleta. Pero también con proyectos consolidados y en marcha que cuentan con el apoyo de fondos europeos como es el caso del proyecto SmartEnCity en el barrio Coronación y el proyecto Agree en los barrios de Adurza y San Cristobal, proyectos centrados en la regeneración urbana y energética.

Las ciudades incluso están asumiendo activamente proyectos para liberar espacio público. En nuestro caso con el ya mencionado proyecto de 'supermanzanas' donde se gana espacio para las personas, la bicicleta y el transporte público frente al vehículo privado recuperando zonas peatonales, lo que trae consigo una reducción del ruido y de la contaminación, además de impulsar la vida social y el comercio en estas zonas. Esta es una iniciativa que incide tanto en el modelo de movilidad urbana como en la propia configuración del espacio público.

3. CONSIDERACIONES FINALES

3.1. *¿Cómo será el futuro de las ciudades?*

La mayoría de las ciudades europeas cubrirán áreas más extensas que en el pasado. Las ciudades tendrán que reconocer cada vez más la **importancia de organizar su espacio urbano** y ya están comenzando a optimizar la forma en que se diseña y utiliza el espacio público.

Las ciudades están envejeciendo: las ciudades de la UE tendrán que hacer frente a las necesidades de una población cada vez más envejecida, incluida la adaptación de la infraestructura y los servicios, y a cargas potencialmente mayores en las zonas de destino a medida que las personas jubiladas tienen una mayor movilidad.

Las ciudades serán más tecnológicas, aplicando nuevas tecnologías e innovación en una amplia gama de sectores, desde el transporte y la movilidad hasta la participación ciudadana. Las ciudades estarán más conectadas y utilizarán cada vez más datos y en tiempo real para permitir una mejor gestión de los sistemas urbanos.

El predominio del **vehículo privado debe reducirse** en favor de un transporte público más eficiente y de modos de movilidad compartida y activa.

Patrones de trabajo nuevos, como el teletrabajo, pueden crear **nodos urbanos más descentralizados y menos dependientes** de la necesidad de desplazarse dentro o fuera de la ciudad.

Las ciudades también necesitarán hacer frente a problemas como el del **acceso a la vivienda a una población cada vez más variada**, garantizar la inclusión y la integración entre las comunidades y reducir los impactos ambientales (consumo de energía y agua o generación de residuos entre otros).

La participación ciudadana en los procesos políticos está creciendo y debería ser más frecuente en el futuro. En muchas ciudades ya se están estimulando nuevas formas de gobernanza urbana y se espera que aumente aún más la importancia de las redes de ciudades como espacios de colaboración y participación inter-pares.

En todo caso, las ciudades europeas del futuro, deberán regirse más que nunca por los principios de sostenibilidad. Tienen a su alcance importantes referencias como son el Green Deal Europeo o los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que ofrecen una buena referencia del camino a seguir. Y desde luego, el papel de la Unión Europea es clave, no solo como «financiadora» de estos cambios, sino también como generadora de esa identidad urbana sostenible que tanto necesita Europa en un futuro en el que las ciudades serán las grandes protagonistas.

El poder local en el futuro de Europa

MARÍA DEL MAR ZABALA MARDARAS
Directora General de EUDEL

Sumario

1. Introducción.
2. La importancia de los municipios y sus asociaciones (EUDEL).
3. Tres piezas clave para impulsar una Europa desde lo local.
 - 3.1. La gobernanza.
 - 3.2. La buena gobernanza.
 - 3.3. Suficiencia financiera y fondos extraordinarios.
 - 3.4. Políticas estratégicas comunes (hoja de ruta).
4. Cierre.

1. INTRODUCCIÓN

Europa es la casa común de los derechos y libertades y el proyecto europeo aboga desde sus inicios por la multilateralidad, la pluralidad y el diálogo entre diversas culturas e identidades. Europa es un símbolo y una herramienta para la cooperación en las etapas de bonanza y, especialmente, en los momentos de crisis.

Justo ahora, en el momento decisivo para el futuro del proyecto europeo, una pandemia ha trastocado nuestro mundo. El plan de recuperación de la Comisión Europea para encaminar la salida a la crisis constituye un acto histórico de solidaridad para el continente y un punto de inflexión para la Unión Europea. Se trata de aprovechar la oportunidad y utilizar la estrategia de recuperación para avanzar más y mejor en nuestros valores compartidos como ciudadanía europea.

En el contexto actual, la Conferencia sobre el Futuro de Europa brinda una ocasión única para que la Unión Europea demuestre su capacidad de respuesta en un momento de alerta máxima. Si el nuevo edificio europeo ha de ser sólido, moderno, funcional y atractivo para sus residentes, debemos empezar por fortalecer los pilares de la democracia, de los que sin duda forman parte los gobiernos locales.

En la respuesta institucional a la crisis de la COVID-19 se ha puesto de relieve que los ayuntamientos juegan un papel principal para prestar los servicios básicos

y, por tanto, son quienes han tenido que reaccionar en primer lugar para atender la emergencia.

Los servicios sociales, la seguridad, el transporte, la limpieza, el abastecimiento de agua, la gestión de residuos, la regeneración de barrios y zonas vulnerables... son esenciales para responder de manera más inmediata y cercana a las necesidades sociales. Las personas mayores, las familias, las mujeres víctimas de violencia machista, personas desempleadas, pequeños empresarios y autónomos... todos recurren a su alcalde o alcaldesa en primer lugar.

Los líderes locales tienen la oportunidad, aquí y ahora, de demostrar su capacidad para conducir la transformación de sus pueblos y ciudades ante la crisis sanitaria, la despoblación, la brecha digital, el cambio climático y otros grandes retos de nuestro tiempo.

2. LA IMPORTANCIA DE LOS MUNICIPIOS Y SUS ASOCIACIONES (EUDEL)

La Conferencia será la ocasión de reconectar Europa con la comunidad de actores que la construyen día a día y municipio a municipio. El proyecto europeo ha de renovar la confianza de una ciudadanía que busca hacer realidad sus aspiraciones y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

Los gobiernos locales implementan el 70 % de la legislación de la Unión Europea, el 90 % de las medidas de adap-

Cómo citar / How to cite: Zabala Mardaras, M. (2021-2022). «El poder local en el futuro de Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 167-170



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

tación al cambio climático, así como el 65 % de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Gestionan un tercio del gasto público y son responsables de la prestación directa de servicios esenciales para la población.

Los ayuntamientos están pegados a la realidad de pueblos y ciudades. Este conocimiento privilegiado ofrece grandes fortalezas, como la capacidad de conectar y priorizar en base a objetivos comunes a todos los agentes clave en el desarrollo de los territorios (instituciones, tejido productivo y empresas y a la ciudadanía, principalmente).

Tejer alianzas y redes de colaboración entre municipios, desde la cohesión territorial, es un requisito necesario en la respuesta a los retos complejos para el porvenir de nuestras sociedades. Esta impronta de la proximidad es clave para construir un sistema de gobernanza enraizado en la base, en lo cierto.

Y para ello, las asociaciones de municipios tendrían que estar muy presentes en todos los foros donde se aborden cuestiones políticas con impacto territorial. Es preciso que los gobiernos locales puedan hacer oír su voz e incorporar sus intereses a los debates en el marco de la Conferencia, siempre desde su compromiso, desde la participación.

En este sentido, la autonomía local y la suficiencia financiera son las dos columnas donde los ayuntamientos encuentran su apoyo y común denominador, independientemente de su ubicación geográfica. Trabajar por los mismos objetivos, con consenso y criterios compartidos, desde el respeto a la pluralidad y diversidad local, es donde las asociaciones de municipios encuentran precisamente su razón de ser.

En el caso vasco, EUDEL es la Asociación de Municipios Vascos más representativa del país y tiene entre los fines fundacionales conforme al artículo 5 de sus estatutos «el impulso y desarrollo del espíritu europeo entre los municipios vascos y de colaboración internacional, mediante la promoción y mejor desarrollo de su participación y representación en los organismos europeos e internacionales». Desde su creación el 8 de mayo de 1982, la asociación ha fomentado ese espíritu europeo entre sus asociados y ha estado presente en los momentos clave del devenir de la integración europea.

Hito significativo fue la introducción del artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (tras la reforma de Lisboa) que contiene el principio de subsidiariedad, refrendando así una demanda largamente pretendida a lo largo de varias décadas desde el municipalismo europeo. Se abre entonces una era en la que la idea de la construcción europea empieza a no entenderse sin los municipios. Precisamente porque es ahí, en la base, donde la acción europea, donde el referente europeo, toma todo su sentido. EUDEL es miembro del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) desde 1986 y desde entonces ha llevado la voz de los municipios vascos a otros espacios en los que había que reivindicar el papel de lo local como principal aliado de la nueva Europa en construcción. Y ello desde un punto de vista transversal, porque el verdadero sentimiento de pertenencia a Europa comienza en el

municipio. No es posible ser europeo sin una referencia de origen, en cualquiera de los municipios.

Por todo lo anterior, la vocación europeísta de EUDEL siempre ha estado alineada con su contribución a las políticas públicas. Y la culminación de ese esfuerzo se vio recompensado con la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, aprobada en abril de 2016, que en su preámbulo señala que «el pueblo vasco o Euskal Herria quiere hacer también su aportación a la construcción europea, preservando siempre su identidad y estrechando los lazos entre los territorios y municipios que lo conforman. Esta Europa a cuya construcción aspiramos a contribuir tiene que ser una Europa donde el ámbito local, el más próximo a ella, tenga un trato preferente sobre otros».

Organismos como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) o el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa tienen como aliados fundamentales a las asociaciones de municipios para el logro de sus objetivos. Su labor de impulso y cooperación es cada vez más importante y necesaria en la construcción de una Europa unida, pacífica y democrática, construida sobre las bases del autogobierno local, el respeto del principio de subsidiariedad y la participación ciudadana.

3. TRES PIEZAS CLAVE PARA IMPULSAR UNA EUROPA DESDE LO LOCAL

Es el momento de oportunidad para repensar el proyecto europeo a partir de sus territorios, tanto a nivel político como económico y social. En la nueva Europa de los ciudadanos y ciudadanas, las personas están en el centro de las políticas y, por tanto, las instituciones locales adquieren mayor responsabilidad. Bien a través del papel que ejercen en el desarrollo de su entorno y de la manera en que cooperan con otros, como a través de la transformación del modelo económico dominante para hacerlo más sostenible en beneficio del planeta y de la calidad de vida de sus habitantes.

Este cambio no será posible sin «el poder local», sin el liderazgo político de alcaldesas, alcaldes y concejales, concejales. Desde ese compromiso, desde esa mano tendida, son necesarios gobiernos locales potentes, con capacidad de influencia y de actuación, con recursos suficientes y acordes a sus responsabilidades.

Se aprecian tres piezas clave para activar el motor de impulso de una Europa construida desde lo local, una Europa unida y fuerte: la gobernanza (actores), la suficiencia financiera (recursos), y las políticas estratégicas comunes (hoja de ruta).

3.1. La gobernanza

Dado que lo local necesita su engranaje, su lugar en un mecanismo más complejo, nos encontramos con la gobernanza tanto a través de la relación con otros gobiernos como con otros operadores privados.

Actualmente el dinamismo de las ciudades depende más de las alianzas de gobernanza y de las redes y estrategias de innovación que del tamaño de las mismas. El futuro de los municipios pasa por enfrentar sus retos con políticas urbanas adecuadas, aprovechando las ventajas de las sinergias público-privadas, así como de las grandes bases de datos (*Big Data*) y, en general, de las nuevas tecnologías que nos permiten estar mejor conectados.

En este sentido, Euskadi ha hecho del *auzolana* y el bien común su identidad de país y es un ejemplo de cómo poner en práctica la cogobernanza entre instituciones, en colaboración con los agentes económicos y sociales. Colaboración, cooperación y coordinación: la suma de las tres C ha sido una herramienta clave para superar anteriores crisis.

3.2. La buena gobernanza

Mención aparte merece la buena gobernanza, una premisa necesaria en el funcionamiento de los gobiernos locales con la finalidad de prestar mejores servicios públicos y ayudar, así, en la resolución gradual de los desafíos a los que se enfrenta Europa, ahora y en los próximos años.

En esta línea, el Consejo de Europa aprobó una lista de los doce principios de buena gobernanza que deben guiar una eficiente elaboración de las políticas públicas. Principios como la conducta ética de cargos electos, la transparencia y rendición de cuentas, la participación, la gestión financiera sana, la innovación, la inclusión, la diversidad y los Derechos Humanos, entre otros.

Desde Euskadi modestamente estamos abriendo camino en el compromiso con el buen gobierno. Desde 2017, EUDEL es la plataforma regional acreditada por el Consejo de Europa para implantar el Sello Europeo de Excelencia en Gobernanza (ELOGE). La metodología europea se basa en un sistema de indicadores y es pionera en evaluar la calidad democrática de los gobiernos locales. El proyecto de EUDEL se ha desarrollado con éxito en numerosos municipios de Euskadi y como resultado ocho ayuntamientos vascos han logrado el reconocimiento europeo de excelencia a su buen gobierno.

3.3. Suficiencia financiera y fondos extraordinarios

La gobernanza local requiere sistemas de colaboración y coordinación, pero también de marcos estables de financiación. Se necesitan instrumentos políticos y económico-financieros que permitan una eficaz coordinación entre instituciones y, al mismo tiempo, que sean respetuosos con la autonomía municipal.

Tal y como establece la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, los municipios necesitan una financiación suficiente y no condicionada para poder llevar a cabo sus

responsabilidades con el rigor, la eficacia y la eficiencia que se requieren en el nivel más próximo a las necesidades ciudadanas, por tanto, con mayor exigencia.

Los gobiernos locales quieren contribuir junto al resto de niveles a la transformación de las políticas europeas, para adaptarlas a la realidad concreta de los municipios y de sus comunidades. Los municipios ofrecen su colaboración al resto de instituciones, pero dicha colaboración debe ser de doble dirección, de ida y de vuelta, buscando el equilibrio en la distribución de competencias y recursos.

Este 2021 es un año determinante para el despliegue de las inversiones auspiciadas por el Fondo de Recuperación y los mecanismos del *Next Generation EU* aprobado por la Comisión Europea. En aras del equilibrio y la cohesión territorial, hay que garantizar que la financiación extraordinaria se distribuya de manera eficaz, permitiendo que fluya a todos los municipios de Europa.

Por ello, los gobiernos locales han de ser tenidos en cuenta cuando se articulen definitivamente las condiciones para el acceso a dichos fondos de recuperación. Ahora es más necesario que nunca poner en circulación los recursos necesarios para que las entidades locales puedan hacer frente a los efectos de esta crisis.

3.4. Políticas estratégicas comunes (hoja de ruta)

Los valores europeos están en el centro de los esfuerzos para implementar estrategias comunes. Son políticas con visión a largo plazo que ya tienen definida una clara hoja de ruta sobre la base de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de otros instrumentos como el gran Pacto Verde (*Green Deal*) o el Acuerdo Climático de París.

Estas herramientas de gran valor podrán orientar, en su caso, los pasos de los gobiernos europeos en la transición hacia una Europa más verde, inclusiva y digital. Sin embargo, el despliegue de dichos instrumentos a nivel del municipio, que es donde realmente se hacen efectivos, reviste de gran complejidad para las autoridades locales.

De ahí que las asociaciones de municipios funcionen también como laboratorio para testar dichas políticas de manera previa a su implementación y adaptarlas a la diversa realidad local, especialmente en el caso de los municipios de menor dimensión.

Dentro de esta estrategia común para los municipios europeos, se plantean cuatro ejes como principales:

1. Personas: Sociedades inclusivas, para no dejar a nadie atrás y acercar Europa a la ciudadanía.
2. Colaboración: Autogobierno local, subsidiariedad, cooperación e implicación de los gobiernos locales.
3. Territorio: Equilibrio y cohesión entre territorios para la calidad de vida.
4. Planeta: Europa neutral en carbono, protección del medio ambiente y territorios resilientes.

4. CIERRE

Volviendo la vista atrás, los gobiernos locales han sido actores relevantes en los procesos de cambio en cada nueva etapa de la construcción europea. En los municipios se han articulado nuevos sistemas de participación y derechos de cada nueva generación. La contribución de los líderes locales ha sido clave en la construcción de una Europa unida, libre y respetuosa con la diversidad.

En la vieja y en la nueva Europa, el ámbito local es un espacio estratégico de la acción política para el futuro de la democracia y el progreso colectivo como sociedad. No sabemos lo que nos deparará el futuro, pero una cosa es segura: los municipios gestionarán las nuevas realidades del día a día y trabajarán de forma proactiva para poner a las personas en el centro de su atención.

PARTE 2

Una Europa social, inclusiva y diversa

- **La protección y promoción de la igualdad y la diversidad lingüística en la Unión Europea: Lagunas, paradojas y dobles estándares,**
XABIER ARZOZ SANTISTEBAN
- **El reto de descubrir y desarrollar el talento en los sistemas educativos europeos,**
ASOCIACIÓN AUPATUZ
- **Derechos, Ciudadanía y Dignidad: Señas de Identidad de Europa,**
CARLOS BARGÓS CUCÓ
- **¿Puede la Unión Europea generar un espacio propio para el desarrollo de las industrias creativas y culturales en el contexto de la digitalización global?,**
JON BARRUTIA GUENAGA y ALFREDO PAYA RUIZ
- **El necesario desarrollo de la dimensión social en la Unión Europea,**
JAVIER BILBAO UBILLOS
- **Política social de la UE,**
FELIPE ETXEBARRIA ETXEBARRIA
- **El Futuro De La UE: Propuestas Sobre Juventud y Empleo,**
BEGOÑA ETXEBARRIA MADARIAGA
- **Una Europa abierta a su diversidad,**
XAVIER FERRER JUNQUÉ
- **La educación: clave en la lucha contra el euroescepticismo,**
MAITANE GONZÁLEZ PÉREZ
- **Edad, contextos estructurales e identidad europea,**
ANDER GURRUTXAGA ABAD
- **Los ODS como clave para el encaje de las entidades subestatales en la UE,**
ANDONI HIDALGO SIMÓN
- **Una fiscalidad justa en la Unión Europea,**
RAMÓN JAUREGUI ATONDO
- **La igualdad de mujeres y hombres, elemento estratégico para el futuro de la Unión Europea - Gizon-emakumeen berdintasuna, Europar Batasunaren etorkizunerako elementu estrategikoa,**
MIREN IZASKUN LANDAIDA LARIZGOITIA
- **Europa y las culturas invisibles - Europa eta kultura ikusezinak,**
IRENE LARRAZA AIZPURUA
- **Emprendimiento con perspectiva de género: necesidades y propuestas para la construcción de una Unión Europea igualitaria,**
MIREN LAUZIRIKA JAUREGI
- **Derechos fundamentales e instituciones de garantía para una unión europea cada vez más integrada y cercana a la ciudadanía,**
MANUEL LEZERTUA RODRÍGUEZ
- **La importancia de la solidaridad internacional: el modelo vasco,**
SOFIA MARROQUÍN GUERRERO
- **De la Europa de la competitividad a la Europa de la cooperación,**
IÑIGO MARTÍNEZ ZATÓN
- **La cultura más allá de la cultura,**
CLARA MONTERO TELLETXEA y CAMILA EPALZA AZQUETA
- **Aniztasunean bat eginik? / ¿Unida en la diversidad?**
ERRAMUN OSA IBARLOZA
- **Posibilidades y contradicciones en la implementación del Convenio de Estambul en un escenario de crisis múltiples,**
IRATXE PEREA OZERIN
- **Repensando el paradigma ontológico constitutivo: hacia un «demos» europeo más diverso, intercultural y participativo,**
M.^a LUZ SUÁREZ CASTIÑEIRA
- **La Unión Europea del futuro: juventud y participación ciudadana,**
AITOR UGARTE y LEIRE ALBERDI

La protección y promoción de la igualdad y la diversidad lingüística en la Unión Europea: lagunas, paradojas y dobles estándares

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

Catedrático de Derecho Administrativo (UNED)

Sumario

1. Introducción.
2. ¿Es la igualdad de las lenguas un valor fundamental de la Unión Europea?
3. ¿Es la igualdad de lenguas un valor compartido en la UE?
4. Evaluación de los logros de la Unión en la promoción de la diversidad lingüística.
5. Propuestas.

1. INTRODUCCIÓN

Tres nociones se utilizan de forma confusa en el discurso oficial y las políticas de la Unión: igualdad lingüística, diversidad lingüística y multilingüismo. Es difícil saber dónde termina la igualdad (lingüística), dónde comienza la diversidad (lingüística) y qué añade el multilingüismo al conjunto. Los discursos oficiales de la Unión sobre la diversidad lingüística y el multilingüismo parecen incluso seguir racionalidades distintas, incluso opuestas: por un lado, afianzar la comprensión intercultural en la que debe basarse el proyecto europeo; y por otro, asegurar una ventaja competitiva potencial en un contexto global caracterizado por la movilidad del conocimiento.

Un factor adicional de ambigüedad deriva de que los documentos de la Unión Europea hablan de lenguas en plural sin más precisión. Por ejemplo, la resolución del Parlamento Europeo de 11 de septiembre de 2018 sobre la igualdad de las lenguas en la era digital menciona, sin solución de continuidad, nociones como igualdad lingüística, diversidad lingüística y multilingüismo, e incluso utiliza la expresión «lenguas en peligro de extinción lingüístico-digital». El ámbito de aplicación de la resolución es extremadamente amplio: se refiere a veinticuatro lenguas oficiales y a más de sesenta lenguas nacionales, regionales y minoritarias en la Unión Europea, además de las lenguas de las personas migrantes y las distintas lenguas de signos reconocidas por el Estado.

La presente contribución trata de evaluar el papel de la Unión Europea en la promoción y protección de la diversidad lingüística y proponer algunas medidas de mejora de cara a la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa. El enfoque no se centra en el desempeño de la Unión como organización, es decir, en las normas y prácticas sobre el uso interno y externo de las lenguas por sus instituciones, sobre la que existe abundante bibliografía, sino en la orientación general de las políticas de la Unión, así como en la interacción entre la Unión y los Estados miembros. Para ello es importante explorar primero los fundamentos jurídicos de la igualdad y la diversidad lingüísticas, ya que podría no quedar claro en qué medida existen valores fundamentales de la Unión o compartidos por los Estados miembros en este ámbito. Esto requiere decodificar el marco jurídico de la Unión para extraer los valores fundamentales que sostienen y guían su compromiso con la promoción y protección de la diversidad lingüística.

2. ¿ES LA IGUALDAD DE LAS LENGUAS UN VALOR FUNDAMENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA?

En el derecho de la Unión se pueden discernir tres categorías o expresiones de valores fundamentales en lo que respecta a la diversidad lingüística, cada una con su fundamento moral y jurídico:

Cómo citar / How to cite: Arzoz Santisteban, X. (2021-2022). «La protección y promoción de la igualdad y la diversidad lingüística en la Unión Europea: lagunas, paradojas y dobles estándares», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 173-177



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

a) La primera categoría es la de las necesidades especiales de protección de las minorías nacionales y lingüísticas. El art. 2 del TUE proclama el «respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías» como uno de los valores fundamentales de la Unión. Ciertamente, es la expresión de una débil constitucionalización de los derechos de las minorías «en» la Unión. Los derechos de esas minorías en la Unión no se definen en ningún momento: su definición y protección queda, por tanto, en manos de las normas internacionales y nacionales.

b) La segunda expresión de un valor fundamental es la protección de la diversidad lingüística como riqueza y activo cultural «de» la Unión en su conjunto, refiriéndose a todas las lenguas habladas en el seno de la Unión.

La protección de la diversidad lingüística está «constitucionalmente» arraigada en tres tipos de disposiciones. En primer lugar, una disposición que contiene un mandato constitucional: el artículo 3 del TUE dispone que la Unión «respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo». En segundo lugar, una disposición que asigna explícitamente competencias a la Unión: de acuerdo con el artículo 167 del TFUE, apartado 1, la Unión tiene competencia en el ámbito de la cultura en cuanto al respeto de la diversidad lingüística y cultural. No es una competencia exclusiva ni compartida, sino un poder para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros (art. 6 del TFUE), es decir, un poder reducido a la llamada «dimensión europea» de la cultura. En tercer lugar, el derecho de la Unión incluye una disposición sobre derechos fundamentales, el artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística». Aquí nos encontramos con algunas paradojas.

Por una parte, el artículo 22 de la Carta tiene una formulación curiosa. Aunque se inserta en una sección de la Carta dedicada a los derechos de «igualdad», no proclama «la igualdad» (de las lenguas), sino el respeto por la «diversidad» (lingüística).

Por otra parte, pese a la nivelación de la protección, el respeto en el trato de/con las lenguas tiene que significar algo diferente al respeto en el trato de/con las religiones. El respeto de la diversidad religiosa implica no discriminación y una actitud neutral. En cambio, el respeto de la diversidad lingüística parece requerir una actitud activa, con normas y políticas en diversos ámbitos de actividad (gobierno, justicia, educación, consumidores, etc.). La igualdad en y ante la ley y la prohibición de discriminación por varios motivos, incluida la lengua, tienen un significado establecido en el derecho público, pero el respeto de la diversidad lingüística es un deber que carece de contornos precisos y, por lo tanto, permite una variedad de entendimientos.

Conviene apostillar que algunos de los miembros del *Presidium* de la Convención que elaboró la Carta (provenientes no casualmente de Francia y España) se opusieron exitosamente a la propuesta de introducir una cláusula explícita de protección de los derechos de

las minorías. La aspiración al reconocimiento de que las minorías son titulares de «derechos» se diluyó en una cláusula de «respeto» de la «diversidad» lingüística, cultural y religiosa. En cualquier caso, la cultura, la religión y la lengua forman la tríada de marcadores de identidad que caracterizan a los grupos minoritarios de conformidad con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo tanto, puede considerarse que el artículo 22 de la Carta persigue garantizar un nivel de protección equivalente al que reconoce el derecho internacional de los derechos humanos a las personas pertenecientes a minorías.

c) La tercera expresión de un valor fundamental es el amplio acceso de los ciudadanos a la Unión como organización y a sus normas jurídicas. Se puede hablar incluso de «derechos de cooficialidad lingüística» embrionarios en el derecho de la Unión. El derecho de base figura en el párrafo cuarto del artículo 24 del TFUE: «Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones, órganos u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 del Tratado de la Unión Europea y recibir una contestación en esa misma lengua». Las lenguas mencionadas en el artículo 55 TUE son aquellas en las que están redactadas las versiones oficiales del Tratado de la Unión Europea, siendo todas ellas igualmente auténticas: un total de veinticuatro lenguas nacionales, entre ellas el irlandés y el maltés.

Para algunos, se trata de una forma de trato desigual entre las lenguas europeas, en la medida en que numerosas lenguas quedan excluidas. Sin embargo, una situación similar prevalece incluso en Estados considerados altamente comprometidos con el pluralismo lingüístico: la igualdad de estatus se reconoce siempre respecto a un número limitado de lenguas nacionales. Se trata de un ámbito de decisión relacionado con cuestiones complejas de acomodación constitucional e integración política de las comunidades lingüísticas. La igualdad impone la igualdad de trato de las personas en situaciones idénticas, pero las situaciones de las lenguas nunca son idénticas entre sí y lo que reclama la igualdad entre las lenguas está permanentemente abierto a la discusión política.

Hasta ahora, los acuerdos sobre el uso de las lenguas en la Unión se han basado, en la práctica, exclusivamente en el interés nacional y las consideraciones soberanas de los Estados miembros, sin tener en cuenta el tamaño relativo de cada lengua y las necesidades comunicativas de los ciudadanos de la Unión. Ha correspondido a los Estados miembros decidir libremente a cuáles de sus lenguas se les concede el estatus de lenguas oficiales dentro de su jurisdicción. Dado que se requiere una decisión unánime del Consejo para establecer el régimen lingüístico de las instituciones de la Unión (art. 290 del TFUE), en la práctica la lengua oficial de cada Estado miembro se convierte automáticamente en lengua oficial de la Unión, a menos que el propio Estado miembro renuncie a ella (o a una de ellas), por cualesquiera razones (como ocurrió con Irlanda con respecto al irlandés, desde su adhesión

en 1973 hasta 2005, Luxemburgo con respecto al luxemburgués desde 1984 hasta la fecha, y Chipre con respecto al turco desde su adhesión en 2004).

La situación resultante (o bien el procedimiento aplicado) puede ser objeto de críticas desde varias perspectivas. La primera es la democrática; la situación puede considerarse un paso atrás desde el punto de vista democrático en los Estados miembros en los que se pueden utilizar en las relaciones con los poderes públicos lenguas distintas de las lenguas oficiales de la Unión.

La segunda crítica se refiere al cumplimiento de las obligaciones internacionales. La falta de reconocimiento oficial en la Unión podría interpretarse como una violación indirecta de los objetivos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. En la medida en que la Unión asume el ejercicio de parte de las competencias soberanas de los Estados miembros, la construcción europea contribuye a erosionar los derechos lingüísticos si los ciudadanos no pueden comunicarse con el poder público europeo con relación a las decisiones que adopta en la lengua que suelen utilizar en su comunicación con su gobierno estatal o subestatal. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que, mediante su adhesión a la Unión Europea, un Estado no puede ser liberado de las obligaciones que le incumben en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos: al aplicar el derecho de la Unión, está vinculado por el Convenio. Un razonamiento similar debería aplicarse también a las obligaciones derivadas de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Parece razonable que, si una lengua goza de un estatuto de protección en virtud del derecho constitucional o internacional, no pueda desconocerlo plenamente el derecho de la organización supranacional a la que pertenece su Estado.

La tercera crítica es la demográfica: parece extraño que la lengua catalana no goce de estatus oficial dentro de la Unión, a pesar de ser hablada por siete millones de ciudadanos, es decir, más hablantes que siete de las lenguas oficiales de la Unión (danés, finlandés, eslovaco, esloveno, lituano, letón, estonio y maltés).

En cambio, el multilingüismo, entendido como el fomento de las competencias lingüísticas de los ciudadanos, puede calificarse como un objetivo deseable o político, pero es difícil sostener que los Tratados lo reconozcan, o deban reconocerlo, como un valor fundamental de la Unión.

3. ¿ES LA IGUALDAD DE LENGUAS UN VALOR COMPARTIDO EN LA UE?

¿Puede la igualdad de lenguas ser un valor fundamental de la Unión si no es un valor fundamental para la mayoría de sus Estados miembros y tal vez ni siquiera un principio universal?

La mayoría de los Estados miembros se construyeron a partir de la homogeneidad lingüística y cultural. Por lo

general, han atribuido un estatuto preferente a una lengua «nacional» y han reforzado su posición en la sociedad a través de una amplia variedad de medidas que, en esencia, hacen indispensable su uso por el ciudadano.

Sin embargo, ningún Estado miembro aceptaría la homogeneidad lingüística como base de la integración europea, es decir, no aceptarían la misma metodología para lograr la integración de los pueblos de Europa que aplicaron en el pasado (y, en diversos grados, todavía aplican hoy en día). La actitud de los Estados miembros de la Unión hacia la Carta de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa es reveladora. Pese a haber transcurrido veintidós años desde su entrada en vigor, solo dieciséis de los veintisiete Estados miembros de la Unión son partes en la Carta; por diferentes razones, Bélgica, Bulgaria, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Letonia, Irlanda, Malta y Portugal no la han firmado o no la han ratificado.

Con o sin la ratificación de la Carta Europea de Lenguas, los Estados miembros nunca renunciarán a sus poderes exclusivos sobre la lengua, la educación y la cultura. Pretenden seguir siendo soberanos en sus asuntos lingüísticos. La sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Lisboa (2009) declaró que la lengua nacional y las cuestiones conexas (educación y cultura) son una de las «líneas rojas» o dominios políticos inalienables de los Estados miembros que la integración europea nunca debería traspasar.

Lamentablemente, en muchos casos, la defensa de la diversidad lingüística en el plano supranacional no se corresponde con una defensa similar en el plano estatal y subestatal. Muchas voces que apoyan el multilingüismo en las instituciones europeas y el reconocimiento de estatus paritario a las lenguas de cada Estado miembro, al mismo tiempo insisten en la homogeneidad cultural y lingüística dentro de sus propios Estados-nación y en la conservación del estatuto privilegiado de su lengua nacional. Les preocupa la desaparición de su lengua nacional en el plano supranacional, pero no el retroceso de las lenguas minoritarias y regionales en el plano subestatal. Aquí hay un doble estándar.

4. EVALUACIÓN DE LOS LOGROS DE LA UNIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA

Desde 1981, el Parlamento Europeo ha aprobado ocho resoluciones inspiradoras en materia de diversidad lingüística, referidas concretamente a las lenguas minoritarias o regionales, en las que se pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que adopten diferentes medidas legislativas, administrativas y financieras.

La Comisión y el Consejo han adoptado algunas de las medidas propuestas en esas resoluciones. Todas las medidas adoptadas han sido de naturaleza financiera. Se proporcionó apoyo financiero para proyectos de lenguas regionales o minoritarias en una partida separada del

presupuesto europeo entre 1983 y 2000, pero en 1998 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaró que dicha acción carecía de base legal. Una segunda forma de apoyo financiero a las lenguas regionales o minoritarias, más indirecta y menos focalizada, la única operativa a partir de 2000, ha consistido en la integración transversal de la diversidad lingüística en todos los programas y acciones de la Unión. Por último, la financiación también se ha dedicado a apoyar la creación de redes y la cooperación entre comunidades y proyectos de lenguas regionales o minoritarias. En 1982 se estableció con apoyo europeo la Oficina Europea de Lenguas de Menor Uso, pero sin su apoyo fue cerrada en 2010. También se han financiado tres centros de investigación y documentación (los centros Mercator) y la Red para la Promoción de la Diversidad Lingüística.

La integración transversal de la protección de la diversidad lingüística, tal como ha sido diseñada por la Comisión, ha dado lugar a una disminución sustancial del acceso de las lenguas regionales o minoritarias a la financiación de la Unión. Algunos de los programas más importantes de la Unión que tienen por objeto apoyar la educación y la cultura dan la prioridad a las lenguas oficiales, en particular a las más dominantes de entre ellas. Por ello, en los objetivos generales o las bases de los programas europeos deben introducirse referencias explícitas al necesario apoyo y no exclusión de todas las lenguas, también las que no son oficiales en todo el Estado.

Muchas otras recomendaciones del Parlamento Europeo han sido ignoradas. Esas recomendaciones incluyen: la inclusión en los Tratados de una disposición más desarrollada sobre el respeto y la promoción de la diversidad lingüística; que el comisario responsable del multilingüismo se encargara también de promover la diversidad lingüística y la igualdad en el nivel de la Unión; la presentación de iniciativas legislativas sobre la diversidad lingüísticas; la creación de un organismo sobre diversidad lingüística y aprendizaje de lenguas o un centro de diversidad lingüística que refuerce la conciencia de la importancia de las lenguas menos utilizadas, regionales y minoritarias; la firma, ratificación y pleno cumplimiento por los Estados miembros del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (ambas peticiones se presentan de forma recurrente); y un seguimiento eficaz a escala de la Unión de la situación de las minorías lingüísticas.

Suele culparse a las instituciones de la Unión en su conjunto por esta situación deficiente. Sin embargo, en este ámbito, como en muchos otros, la Comisión está atrapada entre el Parlamento y el Consejo. Pese a que la Unión haya puesto mucho esfuerzo en su política sobre multilingüismo, el principal obstáculo a superar en su aplicación sigue siendo el egocentrismo cultural de los Estados miembros. Es cierto que la integración europea ha disminuido la necesidad de autoafirmación nacional y que los Estados miembros se conducen ahora de manera más liberal que en el pasado en lo que respecta

a la diversidad lingüística y cultural interna: de hecho, la constitucionalización de las lenguas regionales en algunos Estados europeos ha sido vista como un desafío al Estado-nación tradicional. Sin embargo, hasta el momento, los Estados miembros no han renunciado a la comprensión nacional(ista) dominante de su cultura dentro de sus fronteras ni a la defensa activa de la lengua nacional fuera de ellas.

Por lo tanto, las críticas no deben dirigirse a las instituciones europeas, sino a los Estados miembros, que son los «señores» de los Tratados. Los Estados miembros sujetan las riendas de la integración europea desde una triple perspectiva.

En primer lugar, tienen las riendas en el plano constitucional en la medida en que deciden mancomunadamente sobre la atribución de competencias y la definición de los objetivos de la Unión. Sin embargo, corresponde al interés «nacional» de los Estados miembros que las competencias de la Unión sigan siendo limitadas en materia lingüística y no se proyecten específicamente a las lenguas regionales o minoritarias en ningún ámbito. No existen poderes explícitos en materia lingüística, solo poderes de apoyo en el ámbito de la cultura y la educación, las llamadas «dimensiones europeas» de dos ámbitos esencialmente en manos de los Estados miembros. Aunque el comercio de servicios culturales y audiovisuales es una cuestión de la competencia exclusiva de la Unión, los Tratados exigen que la decisión sea unánime cuando «dichos acuerdos corren el riesgo de perjudicar la diversidad cultural y lingüística de la Unión» (art. 207.4 del TFUE).

En segundo lugar, tienen las riendas en el plano legislativo y político gracias al peso decisivo que ostentan en el sistema institucional. Los Estados miembros conforman directamente uno de los dos órganos legislativos de la Unión Europea (el Consejo) y deciden los nombramientos de la Comisión. Por lo demás, las instituciones de la Unión solo pueden actuar dentro de sus competencias. No pueden proclamar por iniciativa propia, por ejemplo, que las lenguas frisona o catalana sean lenguas oficiales de la Unión, ni proceder a promulgar sus actos jurídicos en esas lenguas.

En tercer lugar, tienen las riendas en el plano ejecutivo en la medida en que las acciones europeas de apoyo y complemento (a todo lo más que se puede llegar en materia de promoción de la diversidad lingüística) deben ser aplicadas por las autoridades de los Estados miembros. En algunas de esas acciones se ha concedido expresamente a las autoridades estatales la facultad de identificar la lista de lenguas a las que se puede prestar apoyo; en otras palabras, los Estados miembros pueden tener la capacidad de decidir la inclusión o no de sus lenguas regionales o minoritarias en el ámbito de aplicación de un programa europeo.

Los factores mencionados, la ambivalencia de los fundamentos normativos, el limitado alcance de las competencias en este ámbito, la limitada ambición de las

instituciones de la Unión, el carácter descentralizado de la ejecución del Derecho de la UE, explican el modesto desempeño de la Unión Europea en lo que respecta a la protección y promoción de la diversidad lingüística.

5. PROPUESTAS

La protección y la promoción de la igualdad y la diversidad lingüísticas en la Unión Europea tienen tres deficiencias básicas interrelacionadas. En primer lugar, la falta de criterios normativos para regular las opciones que respeten, según los ámbitos, la diversidad e igualdad lingüísticas. Cualquiera que sea el principio moral que se establezca o se persiga en este campo con respecto a la igualdad/diversidad lingüística, justicia, paridad de estatus, igual dignidad o simplemente acomodación, requiere una formulación inequívoca mediante normas constitucionales y jurídicas. En el plano constitucional es necesario pasar del deber de respeto al deber de promoción. En segundo lugar, la falta de políticas adecuadas. Los valores fundamentales y los criterios básicos de actuación no operan por sí solos. En una forma política compuesta como la Unión, el respeto de la diversidad lingüística requiere políticas y medidas a diferentes niveles y en diferentes contextos. En tercer y último lugar, deben asignarse ámbitos distintos de responsabilidad al centro (la Unión) y a las partes (los Estados miembros). Las instituciones de la Unión deben promover la diversidad lingüística en el plano supranacional y en sus relaciones exteriores, pero la responsabilidad principal de preservar la diversidad lingüística de la Unión debe recaer en los Estados miembros.

Por consiguiente, la responsabilidad de la Unión deberá ser exclusiva, compartida o simplemente complementaria a la de los Estados miembros. Tres aspectos merecen una atención prioritaria en la próxima Conferencia sobre el Futuro de la Unión:

- a) Los ciudadanos deben acceder en condiciones de igualdad a los actos jurídicos de la Unión, en consonancia con el estatus jurídico reconocido en su ordenamiento estatal a la lengua que utilicen. Este es un ámbito de responsabilidad exclusiva de la Unión, que debe reflejarse en el derecho primario.
- b) Los hablantes de todas las lenguas de la Unión, excepto (por su posición dominante) el inglés, desde las «grandes» lenguas oficiales hasta las lenguas no oficiales, las lenguas oficiales menos utilizadas y las lenguas regionales cooficiales, necesitan políticas adecuadas para lograr la igualdad de oportunidades en la era digital (nuevas tecnologías, redes sociales y plataformas multimedia). La responsabilidad en este ámbito político debe ser compartida entre la Unión y los Estados miembros. Las medidas de la Unión deben ayudar a superar las dificultades que encuentran las lenguas menos utilizadas para hacer frente a las fuerzas del mercado e incluir sus contenidos culturales específicos en las nuevas formas de entretenimiento. Este objetivo específico y la correspondiente competencia

de apoyo y complemento de la acción estatal deben ser incorporadas al derecho primario.

- c) Los hablantes de lenguas minoritarias necesitan derechos lingüístico-educativos, servicios lingüísticos en las administraciones locales, regionales y estatales y en la administración de justicia, medidas contra la asimilación y la discriminación; combatir los prejuicios existentes, etc. Aunque la responsabilidad de gestionar la diversidad lingüística interna y de establecer las políticas correspondientes debe continuar en manos de los Estados miembros, los estándares internacionales básicos existentes a este respecto deben incorporarse por referencia al derecho primario de la Unión, ya sea de forma genérica (en lo que respecta a las normas comunes europeas o los instrumentos pertinentes del Consejo de Europa) o en términos precisos (Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias).

El reto de descubrir y desarrollar el talento de los sistemas educativos europeos

ASOCIACIÓN AUPATUZ

Es significativo el primer párrafo de la sinopsis del libro *Educación de la alta capacidad intelectual* de los autores Sylvia Sastre-Riba y Antoni Castelló Tarrida. Sylvia Sastre-Riba es catedrática de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad de La Rioja (UR) y especialista en desarrollo cognitivo. Coordina el Programa de Doctorado en Educación y Psicología (UR) y codirige el máster en Neuropsicología de las Altas Capacidades (UR) con el doctor Castelló. Antoni Castelló Tarrida, profesor titular de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), es especialista en inteligencia y procesos cognitivos. Coordina el doctorado en Psicología de la Comunicación y Cambio en la UAB.

La sinopsis se inicia así: «La alta capacidad intelectual (ACI) es una compleja manifestación de la inteligencia humana. Es escasa en cuanto a su prevalencia, pero de gran valor personal y social dada su influencia en las vidas de quienes la poseen y el alto potencial que comporta para contribuir al progreso humano y social en cualquier campo: científico-tecnológico, político, artístico, servicios, etc.».

El ser humano se enfrenta a retos crecientes y problemas complejos de alcance mundial. Su supervivencia como especie depende de su capacidad para lidiar con ellos y gestionarlos con respuestas creativas e innovadoras. Cada vez son más necesarias la colaboración e integración de diferentes áreas de conocimiento y una visión global y holística de los retos que tenemos entre manos. El potencial de las personas con altas capacidades les hace candidatas a tomar parte activa en la resolución de los retos actuales y futuros.

Pero una parte abrumadora de ese potencial humano está actualmente infra desarrollado, a nivel europeo y mundial, debido a múltiples factores. En el plano diagnóstico, solo se puede desarrollar lo que se reconoce e identifica. La inmensa mayoría de las personas que pueblan las ciudades y pueblos de Europa y presentan un perfil de altas capacidades, sean niños, adolescentes o adultos, desconocen su condición y no es extraño encontrar personas con problemas derivados de su no identificación/reconocimiento y atención.

Para su desarrollo es esencial que las personas encargadas estén formadas adecuadamente y solo se puede desarrollar adecuadamente si se conoce cómo hacerlo, tanto a nivel teórico (basándose en la evidencia y en el conocimiento derivado de las neurociencias y la neuroeducación), como a nivel práctico, basándose en experiencias de buenas prácticas con resultados contrastados. La situación actual está sin duda muy alejada de este ideal. Muchos profesionales no han recibido la suficiente formación práctica como para poder dar una respuesta educativa de calidad y no son escasas las quejas de familias que ven cómo el potencial de sus hijos se marchita debido a una respuesta inadecuada o a una falta de apoyo educativo específico. Finalmente, el desarrollo precisa que los medios materiales y personales asignados para que se lleve a cabo sean los necesarios y suficientes. A menudo no hay personal suficiente para poder atender las necesidades reales o no se dispone de medios materiales o de tiempo para poder implementar una respuesta educativa a todas las personas con este potencial. En este punto, la interacción de los docentes europeos, trabajando cooperativamente y compartiendo buenas prácticas y experiencias en la atención a los alumnos con alto potencial ayudaría a optimizar esfuerzos y mejorar resultados.

Algunas propuestas

- Diagnóstico. Es necesaria la identificación proactiva del perfil cognitivo y emocional de todo el alumnado para poder identificar el potencial de cada uno. La detección inicial requiere utilizar instrumentos de evaluación específicos y debe ser realizada por los profesionales especialistas con formación específica en las diferentes excepcionalidades. Ese diagnóstico ayudaría a detectar altas capacidades, dobles o múltiples excepcionalidades, así como personas con altas capacidades en situaciones de desventaja social (riesgo de exclusión social, porejemplo). Asimismo, se ha de tener en cuenta que una identificación activa y temprana ayudaría a anular el sesgo de género que provoca que la detección de las niñas sea muchos puntos porcentuales inferior a la de los niños. Solo así se dejará de infravalorar el potencial de tantas personas

Cómo citar / How to cite: Asociación Aupatuz (2021-2022). «El reto de descubrir y desarrollar el talento de los sistemas educativos europeos», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 178-179



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

y se podrán integrar plenamente en la sociedad, con evidentes beneficios para todos.

Según Daniel Goleman en su libro *Inteligencia Emocional*: «Conocer el perfil de un niño puede ayudar al maestro a adaptar la forma de presentarle un determinado tema y ajustar también el nivel que suponga para él un reto óptimo. Hacer esto significa fomentar un aprendizaje más placentero, un aprendizaje que no resulte angustioso ni tampoco aburrido. La esperanza es que cuando los niños aprendan a aprender «fluyendo» se animarán a asumir el riesgo de enfrentarse a nuevas tareas».

- Formación. Es condición indispensable una adecuada formación de todos los profesionales implicados para poder desmontar mitos, prejuicios y falsos estereotipos. Además, precisarán formación sobre qué metodología y planteamientos responden mejor a sus necesidades educativas específicas. No deberíamos olvidar la necesidad de trabajar la educación emocional y la adquisición de habilidades sociales de todos los miembros del sistema educativo para facilitar la integración e inclusión de todas las personas en una sociedad diversa y enriquecedora. Tras ese paso previo será necesario establecer actuaciones en diferentes niveles, empezando por la educación y acabando por la incorporación al mundo laboral.
- Objetivo. Sería imprescindible contar con los medios personales, de tiempo y materiales necesarios para poder llevar a cabo una respuesta educativa adecuada a estas necesidades educativas específicas. Una educación fundamentalmente inductiva e interdisciplinar, flexible, enfocada a retos, que tenga en cuenta su ritmo de aprendizaje, el perfil cognitivo, las preferencias y estilo de aprendizaje e intereses de cada alumno; esto es, que empodere al alumno en su proceso de aprendizaje. Igualmente, que trabaje destrezas del pensamiento, ligado a situaciones significativas y que busque generar un producto creativo con proyección social. Asimismo, sería deseable que las personas con potencial, pero de entornos desfavorecidos puedan, en caso necesario, acceder a ayudas para complementar las medidas ordinarias de los centros educativos con recursos externos. Por otro lado, los centros con mejores resultados en la identificación y atención educativa de este colectivo podrían recibir ayudas para extender su experiencia.
- Retos. Además, sería interesante flexibilizar los requerimientos de títulos oficiales para poder acceder al mundo laboral, siempre que se pueda demostrar, mediante otros medios alternativos, la capacitación de estas personas para poder desarrollar una actividad laboral, ya que el aprendizaje autodidacta es una alternativa no desdeñable en ellos. Facilitar la formación continua tras incorporarse al mundo laboral permitirá mejorar su desempeño e incorporar ideas innovadoras en nuevas áreas productivas, así como el emprendimiento. Y potenciar el trabajo en equipo desde edades tempranas sería altamente beneficioso: por ejemplo, posibilitar el aprendizaje cooperativo en grupos con similar capacidad cognitiva (grupo homo-

géneo teniendo en cuenta ese criterio) pero diferente perfil personal (heterogéneo teniendo en cuenta otros criterios).

El potencial que podría aflorar y desarrollarse asegurando las condiciones expuestas arriba podría generar un potente efecto tractor sobre la sociedad que hoy en día no estamos en condiciones de desperdiciar alegremente.

Además de todo lo anterior, otro factor imprescindible con el que hay que contar es con el factor emocional. Las hiperexcitabilidades e intensidad emocional pueden derivar en ansiedad, depresión, somatizaciones y problemas semejantes si no se propicia un entorno de aceptación, respeto y atención adecuado. Condiciones emocionales necesarias para un desarrollo del talento equilibrado: primero ha de tener una buena inteligencia emocional, esto es, tener una buena autoestima, autoconocimiento y autoconcepto tanto intrapersonal como interpersonal para una posible autorrealización y mejora en habilidades sociales empleando la asertividad, la escucha activa, la empatía y la resolución de conflictos, que será fundamental para su desarrollo e integración personal, social y profesional.

Derechos, Ciudadanía y Dignidad: Señas de Identidad de Europa

CARLOS BARGÓS CUCÓ
Director de Caritas Bizkaia

En su apuesta por los más débiles, este es el subrayado propuesto en este artículo, la fortaleza que debe de identificar a Europa es la apuesta efectiva por los derechos, ciudadanía y dignidad para todas las personas, especialmente, preferentemente, con especial cuidado, en las más frágiles.

Para ello se necesitan evidencias concretas, avances palpables que identifiquen un modelo de sociedad en el que la acogida, la protección, la promoción de las personas y su integración sean las auténticas y audaces señas de identidad.

En palabras de Zygmunt Bauman «se mide la capacidad de un puente para soportar el peso, por la fuerza de su pilar más débil. La calidad humana de una sociedad debería medirse por la calidad de vida de sus miembros más débiles». Aplicando este criterio, es sencillo concluir que la aparente fortaleza de nuestra sociedad europea es claramente insuficiente y no garantiza vida digna a muchos de sus miembros más débiles, produciendo grandes brechas de desigualdad y una enorme polarización social.

El 9 de mayo de 1950 (hace más de 70 años), Robert Schuman subrayaba: «Europa no se hará de una vez o de acuerdo con un solo plan. Se construirá a través de logros concretos que, primero, crean una solidaridad de facto». La solidaridad europea es crucial, y debe verificarse en certezas que supongan avance real en derechos de las personas con medidas urgentes contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión social como signo de esperanza para más de 112 millones de personas que según datos de Caritas Europa sufren pobreza o exclusión social.

Al hablar de progreso, bienestar o desarrollo de nuestras sociedades, tenemos la tendencia, casi la tentación, de poner nuestra atención en indicadores vinculados al crecimiento económico (PIB, consumo, actividad industrial, ...) ignorando otros «indignadores» (porque su análisis detallado produce sorpresa e indignación) que visibilizan otra cara de la moneda cuyas tendencias e impacto tienen efectos muy importantes en las vidas de muchas personas. Sólo se producirá una evolución favorable en nuestra sociedad si todas las personas (sin descartes, sin dejar a nadie atrás) quedan reflejadas en el análisis global, si al hablar

de progreso y desarrollo, en el panel de indicadores del ideario colectivo se incluyen ambas fotografías de nuestra sociedad, evidenciando la estrecha interrelación entre la política social y la política económica.

No es necesario un examen exhaustivo para identificar ámbitos donde la desigualdad social y económica, que se acentúa en periodos de crisis pero que también sigue ensanchándose en periodos de recuperación, deja de ser meramente estadística y pasa a concretarse en secuelas muy diversas sobre la vida de muchas personas, completando una foto que deja borrosa la imagen de libertad, igualdad y fraternidad, con especial debilidad en esta última dimensión, la fraternidad, que es esencial y crítica a la hora de percibir el índice de robustez de nuestra sociedad y de entender el concepto profundamente relacional de libertad e igualdad.

Vamos a profundizar en la necesidad de esta perspectiva sobre la fragilidad social, aportando tres evidencias.

1. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social se aproxima a 1 de cada 4 personas, profundizándose la brecha en función del sexo, edad, composición de las familias o actividad laboral, las grandes desigualdades en el acceso a oportunidades de empleo digno (especialmente en las personas más jóvenes, subrayándose la desigualdad de género), la existencia de personas trabajadoras pobres viviendo por debajo del umbral de la pobreza, la enorme desigualdad en las oportunidades de acceder a vivienda digna con existencia de hogares superpoblados y preocupantes tasas de hacinamiento de la población, la diferencia en la esperanza de vida entre ricos y pobres, la distinta tasa de abandono de los estudios antes de los 16 años en hogares con desigualdad de ingresos, y un largo etcétera, muestran una profunda polarización social, anuncio previo de una quiebra de la cohesión social, y percibiéndose con fuerza la trasmisión intergeneracional de la pobreza, en la que la precariedad vital acaban heredándose y transmitiéndose de padres-madres a hijos-hijas, sin que, al parecer, sepamos cómo evitar que las condiciones de vida insegura y la falta de esperanza en el futuro pasen a formar parte de los proyectos vitales

Cómo citar / How to cite: Bargós Cucó, C. (2021-2022). «Derechos, Ciudadanía y Dignidad: Señas de Identidad de Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 180-181



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

de los y las menores y jóvenes que viven en familias con condiciones de vida frágil.

2. Unamos a esta primera fotografía, el impacto de la movilidad humana forzosa, la denominada crisis de refugiados y la migración económica o ambiental, que realmente lo que está visibilizando con claridad es una crisis ética y de solidaridad. La realidad colapsada de los campos de refugiados, las muertes masivas en el Mediterráneo, el control de fronteras o la externalización de las políticas de asilo y migración como respuesta a una realidad dramática. Surgen desequilibrados e interesados debates en los que nos presentan la economía y la seguridad frente a erradicación de la pobreza, la lucha contra las desigualdades o los derechos humanos, como si fueran polos opuestos irreconciliables entre los que debemos inevitablemente que elegir en vez de proponer y activar soluciones para su necesaria conciliación.
3. Por si no tuviéramos bastante, la crisis del COVID-19 provoca un nuevo terremoto, sanitario, económico y social. La afectación sanitaria quizá sea la única que se ha producido en igualdad, no así el resto de consecuencias, que se distribuyen entre la población desde la implacable «lógica» de la desigualdad social. Las citadas secuelas afectan con mayor intensidad, perduran más en el tiempo e incluso se instalan permanentemente en personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Tampoco esta crisis será una excepción. Los «efectos secundarios» de esta coyuntura están generando y provocarán nuevas formas de pobreza y exclusión social que se prolongarán a medio y largo plazo, con consecuencias que comenzamos a constatar actualmente, pero que aún no se han desplegado en su total magnitud. Efectos sanitarios que irán progresivamente paliándose junto a secuelas socioeconómicas que seguirán emergiendo y consolidándose.

Compleja realidad que es necesario afrontar desde los principios y valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías, según lo establecido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Es crítico provocar que los principios y valores citados, sean las auténticas y audaces señas de identidad de nuestra sociedad europea, a través de políticos valientes que hagan políticas valientes y legislen con enfoque centrado en las personas más débiles para que cualquier derecho humano reconocido sea realmente un derecho ejercido, contribuyendo a potenciar esa misma dinámica en otros países, asumiendo un liderazgo ético que Europa es capaz de realizar en el desarrollo social a escala global.

Recientemente Maria Nyman, secretaria general de Caritas Europa subrayaba esta visión: «Ante un escenario tan complejo y, para muchas personas que viven en Europa, soportar una crisis social desesperada, un compromiso vinculante y fiel a su valor fundacional de respeto por los derechos humanos deberían ser de suma importancia y restaurarían la fe en una «Europa social».

Como conclusión y listado de propuestas es esencial que:

- sometamos el derecho de la Unión a un control externo en materia de derechos humanos y uniformar jurisdicciones (UE y Consejo de Europa) en materia de DDHH, para que pueda ser implementada íntegramente por todos los miembros del Consejo de Europa, supervisándola para garantizar que todas las partes la defiendan, protejan y promuevan.
- busquemos máxima eficacia en los sistemas de protección social para reducir las desigualdades y mejorar la cohesión social, analizando por qué las políticas de reducción de la pobreza solo consiguen disminuir el riesgo de pobreza para un tercio de las personas afectadas.
- se produzca una reorganización del mundo del trabajo donde el empleo digno y decente, sea sujeto de dignificación de la persona, permitiendo aportar a la sociedad su trabajo, creatividad y sus capacidades, replanteando la economía para que se oriente al servicio de las personas y del bien común y sea espacio esencial de generación de igualdad de oportunidades, y de derechos.
- demos un paso más allá del mercado laboral como llave de ciudadanía. La puerta de acceso a los derechos no puede depender exclusivamente del mercado laboral. El empleo es camino señalado para la integración social, pero su capacidad protectora es claramente insuficiente.
- respetemos el derecho de todo ser humano de encontrar un lugar donde pueda no solamente satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, sino también realizarse integralmente como persona, asumiendo la propuesta que el liderazgo del Papa Francisco promueve, subrayando cuatro verbos: acoger, proteger, promover e integrar.
- prioricemos las políticas de desarrollo internacional centradas en el ser humano, y de nuevo colocando a las personas en el centro de todas las políticas externas de la UE, revertiendo aquellas políticas de la Unión que tienen un impacto negativo en el desarrollo sostenible en el Sur.
- dejemos de externalizar las políticas de asilo y migración, reubicando urgentemente a los solicitantes de asilo, comenzando por los más vulnerables, como son los menores no acompañados. Se deben diseñar políticas que cumplan plenamente con los derechos fundamentales. Es imprescindible reformular la Ley de Extranjería promoviendo un nuevo modelo de acogida que proporcione oportunidades de construir futuro garantizando el acceso de estas personas a una situación administrativa regular y, por tanto, al disfrute de derechos básicos.

Desde la perspectiva y el conocimiento directo que el trabajo en Cáritas nos proporciona, las propuestas anteriores dejan de ser planteamientos teóricos o hipótesis de trabajo, pasando a ser planteamientos de urgencia que deben de generar evidencias concretas, avances palpables en defensa de la vida digna. Está en nuestras manos. Ahora y aquí.

Fuentes documentales de referencia: EUROSTAT, Informes y comunicados de Cáritas Europa, Informes de EAPN, Informes de la Fundación FOESSA.

¿Puede la Unión Europea generar un espacio propio para el desarrollo de las industrias creativas y culturales en el contexto de la digitalización global?

JON BARRUTIA GUENAGA

Decano de la Facultad de Economía y Empresa Sarriko UPV-EHU

ALFREDO PAYA RUIZ

Profesor de la Facultad de Economía y Empresa Sarriko UPV-EHU

Sumario

1. Introducción.
 2. La economía digital desde la UE.
 3. Las industrias creativas y la cultura en la UE.
 4. Conclusiones.
- Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea se presenta como una oportunidad real de configurar el espacio europeo de los próximos años de acuerdo a los principios y modos de vida que se quieran aplicar. Diseñar el futuro es una manera muy práctica de remodelar el presente. El escenario final al que se quiera llegar exigirá unas transformaciones sociales, económicas y culturales, cuyas bases tienen que comenzar a construirse en la actualidad.

Entre las preocupaciones generales de la Unión están marcadas como prioritarias dos, que el presente trabajo quiere remarcar: la digitalización por un lado y una economía basada en las personas, por otro. Ambas están íntimamente unidas, sobre todo desde la perspectiva del mercado laboral y de la cohesión social desde la generación de riqueza y la distribución de renta.

La transformación socio productiva que está provocando la digitalización altera radicalmente el modo de producción al uso. La industria 4.0 es un claro ejemplo de ello. Uno de los impactos más preocupantes es el que se sitúa en el ámbito de desplazamiento o sustitución de la mano de obra por «máquinas». Hasta aquí, nada nuevo desde la visión del cambio tecnológico. Cambio que ha sido una constante desde la primera revolución

industrial y que los diferentes modelos sociales han ido absorbiendo hasta llegar a situaciones históricamente estables. Pero el cambio que se está produciendo ahora tiene un elemento diferencial sustancial: la máquina es un robot que incorpora contenidos inteligentes. Automatización y conocimiento avanzado establecen unos niveles de productividad, de calidad y de complejidad que no tienen punto de comparación con ningún otro período de cambio tecnológico. Genera así, esta situación, desplazamientos de mano de obra en todos los niveles de cualificación. Impacta tanto en el conjunto de personas que se van a quedar sin trabajo como en el conjunto de personas que, aun trabajando, van a ver muy alteradas sus condiciones laborales. También surgirán y están surgiendo nuevas profesiones y nuevas formas de entender la relación laboral y social.

En este contexto, la necesidad de abordar alternativas que dibujen una plasmación concreta de la sociedad postindustrial integradora, inclusiva y que permita el desarrollo personal, sin grandes masas de excluidos o precarios, es un reto altamente relevante.

Una manera de abordar dicho reto es desde el desarrollo de la industria creativa y cultural. No obstante, si se unen digitalización, sociedad postindustrial e industria cultural y creativa tampoco se puede olvidar la lucha geopolítica por el liderazgo que hay en este campo.

Cómo citar / How to cite: Barrutia Guenaga, J. y Paya Ruiz, A. (2021-2022). «¿Puede la Unión Europea generar un espacio propio para el desarrollo de las industrias creativas y culturales en el contexto de la digitalización global?», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 182-186



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

¿Podrá afrontar estas cuestiones la Unión, desde su propio modelo de sociedad, marcado ya desde las prioridades para esta Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea?

2. LA ECONOMÍA DIGITAL DESDE LA UE

La Unión plantea, desde hace un tiempo, la digitalización como un elemento clave de transformación social y económica e intenta que sea una de las principales vías que permita la aplicación del conocimiento avanzado y el camino hacia la transición ecológica y a la sostenibilidad.¹

Desde esta visión surge la idea del Mercado Único Digital, donde el acceso a nuevos negocios, la innovación y los nuevos empleos esperados sean la concreción de la transformación referida.² También se aspira por parte de la Unión a liderar el proceso con un modelo propio, ya que de otra manera sería muy difícil poder hacer compatible la referida digitalización con los objetivos estratégicos generales.

Hasta el momento, el resultado de la Estrategia de Digitalización Europea se está encontrando, desde la visión del diseño político y la gobernanza, con unas limitaciones importantes que se han de superar para lograr su efectividad.

La principal de ellas y de la que se deriva gran parte de otras es la que viene de una hiper utilización de la fórmula reguladora. Aspecto este que se traduce en un resultado de alta densidad normativa con vocación de micro detalle. Sin olvidar el amplio espectro que se quiere cubrir, provocando una heterogeneidad y una fragmentación de funcionamiento que aleja las posibilidades reales de configurar un mercado digital único compacto, dinámico y operativo (Pérez, 2020)³; factores que son fundamentales dada la naturaleza del proceso de digitalización.

Además de esta limitación están surgiendo otros problemas importantes que tienen que ver con la transformación y la exclusión. La transformación del mercado laboral provoca una alteración del propio proceso productivo y por ende del trabajo y su concepto, generando de esta forma una reordenación del proceso organizativo y de la productividad. Miles de personas deben resituarse y nuevas profesiones surgen en el mercado de trabajo. Los nuevos requisitos generan personas expulsadas y excluyen a otras de poder incorporarse

tanto al mercado de trabajo como a las múltiples utilidades de la digitalización. En definitiva, hay un conjunto importante de brechas digitales que deben superarse.⁴

Esta nueva situación planteada por la digitalización, transforma o puede transformar la propia cadena de valor y en consecuencia el propio concepto del trabajo. Aspecto este último más intensificado si lo unimos a la automatización y la robotización. Genera incertidumbre en las condiciones de trabajo y respecto al impacto en el empleo el balance final es incierto todavía⁵.

Desde la perspectiva laboral la digitalización plantea a las personas en su inmersión en el mundo del trabajo nuevas relaciones y nuevas habilidades.⁶ También una rotunda sustitución de mano de obra por tecnología, pudiendo generar bolsas de paro estructurales. Si estas cuestiones no se contemplan de forma conjunta pueden llevar a las diferentes economías a situaciones de exclusión relevantes. Provocando por un lado conjuntos de precariados, de parados, así como de trabajadores genéricos⁷ y, por otro, de conjuntos de profesionales de elevada cualificación que pueden llevar a la Unión a situaciones de inequidad y por lo tanto de desigualdad nada deseables⁸, así como de polarización del mercado de trabajo.

Desde una perspectiva más organizativa y empresarial, esta transformación digital obliga a repensar la pro-

¹ Estrategia 2020 y Agenda digital. Siempre la transformación dirigida hacia posiciones de menor desigualdad y mayor cohesión social. Com (2010).

² Com (2015). Se plantea el Mercado Único Digital como una herramienta relevante para el Crecimiento inteligente y respetuoso con el medio ambiente. También para la transformación de la administración en cuanto a su estructuración y su relación con los administrados. Tanto el Mercado Único como la Agenda digital se plantean como vías de organización estratégica para el mayor aprovechamiento del potencial de la digitalización en el crecimiento económico. También contienen una ambición de generación de modelo propio europeo en estos ámbitos frente a otros modelos que se están desarrollando en el mundo.

³ Esta conclusión la expone Beatriz Pérez al analizar con exactitud y rigor la evolución de la estrategia digital europea y la configuración del Mercado Único en su trabajo *Hacia un Mercado Único Digital* (Ekonomiaz, 2020). En el mismo afirma además de lo ya expuesto que la hipersfíxia reguladora lo es aún más en aquellos sectores no digitales en origen. Este aspecto agudiza todavía más los límites de la utilización de la digitalización en todo su potencial.

⁴ En el presente artículo solo se va a contemplar la cuestión laboral y de mercado de trabajo. Obviamente el resto de las brechas son muy relevantes y la solución a las mismas es fundamental para poder conseguir los objetivos planteados por la UE en su estrategia global. Tampoco se va a considerar el potencial de transformación de la propia Administración pública desde la digitalización. Ambas cuestiones y la nueva Administración tienen suficiente entidad como para necesitar un análisis específico cada una, excediendo el alcance de este artículo.

⁵ No debemos olvidar que de forma directa tensiona cambios en el ámbito de la manufactura y la industria respecto a las prácticas laborales y demanda de habilidades y en el caso de los servicios genera transformaciones disruptivas en múltiples trabajos y negocios. En el caso de la UE, los servicios ocupan en la actualidad el 74 % del total de empleos.

⁶ En este sentido se pronuncia Maarten Gos (*Chair of the High-Level Group on the Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets*) en el documento (*Digitalisation and the Future of Work*, 2019). Documento en el que de forma detallada establece los puntos de impacto y en concreto hace referencia a los cambios cualitativos en la línea de las nuevas necesidades y las nuevas relaciones laborales. Incide en la tendencia a la temporalidad contractual y a la menor estabilidad de los puestos de trabajo. Los requerimientos propios de la digitalización y específicos de los nuevos negocios que van surgiendo desde este foco también afectarán a la empleabilidad si el sector educativo y la formación a lo largo de la vida no actúan incrementando las habilidades y capacidades al respecto. Además de las ya establecidas y que están relacionadas con el conocimiento científico y tecnológico hacen falta otras que hacen referencia al tratamiento de datos, gestión de equipos, transición digital, *soft skills*, etc. La transformación organizacional de las empresas es otro efecto a considerar. Junto con todo ello, es preciso contemplar unas nuevas relaciones laborales y una cobertura social adecuada al contexto descrito. En definitiva, Gos aboga en el documento mencionado por un nuevo contrato social. También se puede ver Warhurst and Hunt (2019).

⁷ Los trabajadores genéricos responden a una categoría que hace referencia a aquellos que se sitúan en el ámbito de la complementariedad a los ámbitos tecnológico digitales, de carácter temporal, de baja cualificación y mal pagados, constituyendo el subconjunto auxiliar de los «verdaderos» productores (Gurrutxaga 2020).

⁸ La estrategia Europa 2020 ha querido dar respuesta, a partir de los antecedentes establecidos en 1993, a las situaciones de paro, pobreza y desigualdad desde el crecimiento inteligente. Se puede ver también una reflexión extensa al respecto en Caridad *et al.* (2014) y Colom (2020). Un planteamiento global en estos ámbitos se puede ver en Eurofound (2020).

pia organización del trabajo y la gestión de los RRHH, sin olvidarse del impacto en la legislación laboral y de la trascendencia de esta en la configuración de marcos regulatorios adecuados para la nueva situación. Sin olvidarse, claro está, de los objetivos estratégicos de la Unión.⁹

3. LAS INDUSTRIAS CREATIVAS Y LA CULTURA EN LA UE

La riqueza y la diversidad cultural de la Unión es un hecho aceptado de forma general dentro y fuera de la UE. También es cierto que hay una industria creativa con características propias.¹⁰

Esta realidad, que ya tiene carácter único y peso específico determinado, es interesante no solo por ello sino por su alto potencial para ofrecer una salida coherente con los objetivos de la Unión a los problemas suscitados por la digitalización.

La sola consideración de la cultura es ya contemplada por la Unión como una fuente de solución para muchos de los problemas que tiene la misma. De esta forma, la Comisión establece una nueva Agenda para la Cultura¹¹ en la que reconoce de forma explícita «el rico patrimonio cultural de Europa» así como el «dinamismo de sus sectores culturales y creativos» y añade: «Las industrias culturales y creativas también tienen la capacidad para mejorar las vidas, transformar comunidades, generar empleo y crecimiento y crear efecto dominó en otros sectores económicos». En esta misma línea la Nueva Agenda sitúa la ambición última en construir una Unión «más integradora y justa, apoyando la innovación, la creatividad y el crecimiento y el empleo sostenible». Otorgándole por lo tanto a estos ámbitos creativos y culturales una proyección relevante hacia el futuro.

Cuando se desciende a las propuestas de actuación, el documento relata tres objetivos estratégicos a desarrollar

en tres dimensiones (económica, social y externa¹²), que dan una señal clara del sentido y alcance de las medidas en este ámbito.¹³

Es preciso reconocer, llegados a este punto, que hay un gran salto cualitativo con posiciones anteriores por parte de la propia UE. En este sentido se pueden subrayar las reflexiones en torno a la capacidad de la creatividad y la cultura para incorporar a los jóvenes al mercado laboral (en determinados países de la Unión los jóvenes entre 15 y 29 años encuentran su primer empleo en estos ámbitos, siendo su peso mayor que en el resto de los sectores económicos Com (2018)). También la apuesta por las ciudades y los entornos creativos como motor de innovación y apoyo a las innovaciones económicas y sociales es una señal del potencial creciente que se le otorga a estos sectores. La Nueva Agenda incluye el impacto del «mundo digital» en los ámbitos referidos. Tanto desde la posición de nuevas vías de creatividad como desde la potencialidad de abrir nuevas vías de democratización en el acceso a la cultura y monetizar la misma. También considera la necesidad de ir a la par con el desarrollo del Mercado Único digital, por las razones anteriormente aducidas, así como por la ordenación de la propiedad intelectual. Para todo ello, la Unión se está planteando una nueva estrategia llamada Digital4Culture¹⁴.

La creatividad y la cultura organizadas desde una visión productiva y aplicada en un territorio generan efectos sinérgicos que hacen que la potencia de dinamización social y económica que poseen se multiplique. Si además esta organización territorial se concentra en unidades urbanas donde el diseño y la vanguardia se juntan con la tradición y la masa crítica suficiente para una «trascendencia» social la situación se convierte en netamente transformadora. Se está haciendo referencia a las ciudades creativas de Richard Florida¹⁵. Estas ciudades, entendidas como núcleos de oportunidades creativas y de disfrute cultural, atraen a un conjunto de profesionales¹⁶ que tienen como característica común principal el resolver problemas nuevos desde la creatividad. De esta forma lideran el crecimiento y la economía.

⁹ Un desarrollo más amplio de esta cuestión se puede ver en Proyecto Technos (2018).

¹⁰ No es objeto de este trabajo definir conceptos tan amplios como cultura e industria creativa. También es preciso reconocer que, en ocasiones, sobre todo esta última, es objeto de polémica en su determinación y existencia. Para esta cuestión el presente artículo toma como base el documento *Producción Intelectual (IO) 1-Carrera Creativa*, desarrollado por Amazing Photos (2019) en el marco de Creative entrepreneur cofinanciado por el programa Erasmus+ de la UE y titulado *Características de las industrias creativas en los tres países y en los 28 países de la UE*. Este documento determina las industrias creativas como aquellas que «consisten en una serie de sectores económicos cuyo punto de partida principal es la creatividad humana». El trabajo citado subraya el valor de estas industrias como motor de desarrollo económico y social. Además, establece de una forma gráfica su peso en la economía cifrando en 558 000 millones de euros en valor añadido al PIB, suponiendo un 4,4 % del PIB europeo la aportación de la industria creativa básica. Incrementándose esta aportación al 6,8 % cuando se añaden las no básicas, siendo 860 000 millones de euros el total aportado. En términos de empleo supone el equivalente a 8,5 millones de empleos a tiempo completo (3,8 % de la fuerza laboral total) o catorce millones de empleos en total (6,5 % de la fuerza laboral total). Son incluidas en estos sectores: publicidad, arquitectura, manualidades, diseño, moda, cine, música, artes escénicas, I+D, *software*, juegos y juguetes, TV y radio y videojuegos. Y deben ser consideradas no como una categoría única sino como una categoría global.

¹¹ Com (2018).

¹² La dimensión externa hace referencia al potencial de la cultura compartida por los miembros de la UE para poder seguir integrando en una sociedad global a la ciudadanía e incrementar la identidad europea. Esta última hacia dentro y hacia fuera.

¹³ Son propuestas que mejoran las referencias anteriores a la cultura y la creatividad de la Unión, que permiten que el documento al que se hace referencia se llame la Nueva Agenda para la Cultura, pero en todas ellas hay un contenido que se cierra con cierta reflexividad. Esto es, en cierta medida se concentran en incrementar la posición de la industria creativa y cultural, pero no le añaden el valor transformador del conjunto de la economía. Así entre las medidas propuestas están, a modo de ejemplo, fomentar el pensamiento artístico, cultural y creativo en todos los niveles formativos, apoyar las regiones que aplican la estrategia de especialización inteligente y las estrategias macrorregionales centradas en la cultura.

¹⁴ Com (2018) p. 10.

¹⁵ Florida (2009).

¹⁶ Florida (2002), Florida (2003). Florida piensa que hay un núcleo supercreativo que mantiene la iniciativa de la aplicación creativa del conocimiento (científicos, diseñadores, artistas, ingenieros, etc.) a los que habría que completar con otros trabajadores del conocimiento vinculados a la sanidad, la educación y a los servicios avanzados a las empresas.

Estos planteamientos son, al menos parcialmente, compartidos en el documento de la Nueva Agenda Europea para la Cultura. Ahora bien, Florida repasa la evolución de las ciudades y los núcleos urbanos en los últimos años para llegar a una conclusión cuando menos curiosa: La «nueva urbanización» ha sucedido, pero no como lo había considerado. La metropolización actual ha provocado una polarización generalizada entre unas ciudades (las más atractivas y poderosas) frente a otras (muy deterioradas y masificadas), entre unos ciudadanos (con acceso a las mejores posiciones) y otros (desplazados y limitados), la aparición de nuevos suburbios que contrastan con la urbe planificada, siendo receptáculo de inmigración por necesidad social. En definitiva, una polarización que genera brechas y desigualdad relevante¹⁷.

Ante esta situación de digitalización galopante y relevancia de la industria cultural y creativa, la Unión ha planteado sus políticas y estrategias en las diferentes Agendas, alineadas en documentos marco (Europa 2020)¹⁸ (Horizon Europe 2030)¹⁹. Desde la filosofía iniciada ya en la cumbre de Lisboa se plantea siempre una actuación pública y de los poderes públicos correctora de los desequilibrios y las desigualdades. Así es como está ocurriendo con estos dos «aceleradores» de la economía y la sociedad, incluso se plantea la irrupción de una (la digitalización) en la otra (industria cultural y creativa). Ofreciendo de esta última forma unas vías nuevas de potencialidad y crecimiento.

No obstante, no se atisba una relación integral decidida entre ambas (digitalización y cultura y creatividad) que permita generar algunas vías de solución a los problemas derivados de la digitalización en el ámbito del mercado de trabajo.

Este sería el verdadero reto para el conjunto de la Unión, establecer un «gran canal» para desembocar, al igual que otras épocas históricas, y en virtud del cambio tecnológico en las plataformas de las nuevas economías, reconstruyendo de nuevo el círculo de la producción y la distribución.²⁰

Ese canal podría ser la relación entre la digitalización y la cultura y la creatividad y la plataforma final la cultura y la creación que acogerían una producción humana intrínseca a su naturaleza y de fuertes barreras de entrada para los robots.

En toda esta cuestión hay una realidad que es necesaria plasmar y es la competencia que existe en el plano

internacional por liderar²¹ tanto el campo digital como el cultural y creativo. Esto supone para la Unión, dada su configuración política, no solo un reto de cohesión interna sino también un desafío ante el resto de los bloques geopolíticos existentes en el mundo.

4. CONCLUSIONES

La Unión Europea plantea desde hace más de una década la necesidad de contemplar la digitalización como un elemento de progreso económico y social, además clave, para su filosofía de desarrollo sostenible, inclusivo y basado en el conocimiento. Así lo demuestran los diferentes documentos estratégicos elaborados y aprobados a lo largo de ese período.

Es más, la evolución en este sentido ha avanzado por el cada vez mayor convencimiento de que la Unión debe liderar una tipología determinada de digitalización que impulse los grandes objetivos estratégicos.

No obstante, la realidad actual es todavía un tanto confusa en la medida en que las actuaciones prácticas, en lo que a la configuración de un Mercado Único Digital se refiere, se han concretado en una hiperactividad regulatoria de dudosa eficacia y modesto impacto en el progreso.

En el mismo sentido, la afectación en el empleo está generando mucha inquietud al observar una creciente polarización entre los sujetos sociales beneficiados y perjudicados por este cambio.

En una dimensión diferente, menos transversal, ocurre algo parecido con las industrias culturales y creativas. La Unión les concede un papel relevante en las «nuevas economías» e incluso establece como campo de potencial crecimiento la introducción de la digitalización en este ámbito. Por otro lado, la Unión reivindica la riqueza cultural de Europa y considera que existe un contexto propio de desarrollo creativo que hay que potenciar de forma expresa. Aunque hay quienes, también aquí, observan una tendencia hacia la polarización preocupante.

Con estos antecedentes y ante la oportunidad que representa la convocatoria de una Conferencia resulta, a nuestro entender, relevante la incorporación de un eje estratégico en los ámbitos decisionales que articule la creación de un modelo cultural y creativo europeo propio que ambicione ser una de las principales plataformas de recepción del inevitable impacto que va a generar en los contextos laborales el cambio tecnológico llamado digitalización.

Para ello debe plantearse una acción más integral con un objetivo decidido de coadyuvar en la transición y en orientar la misma en esa dirección, a partir de tomar, de

¹⁷ Florida (2016), repasa en su última obra lo sucedido con lo pronosticado y establece un resultado peculiar que cuestiona, en cierta medida de forma severa, sus primeras afirmaciones.

¹⁸ COM (2010).

¹⁹ *Horizon Europe 2030* (European Union, 2020).

²⁰ El cambio tecnológico ha provocado a lo largo de la historia saltos en la economía y la sociedad, generando procesos de sustitución (economía agraria a economía industrial, economía industrial a economía de servicios...) que han hecho posible desde el progreso seguir poseyendo como sociedad mecanismos de distribución de la renta desde la producción de la misma (básicamente generando nuevos puestos, nuevos trabajos y nuevos empleos).

²¹ Liderar en ambos campos, digitalización y creatividad y cultura, supone no solo ser competitivos a escala global sino «imponer» modelos determinados de implementación que terminarán condicionando modelos de sociedad postindustrial.

forma simultánea y coordinada, medidas concretas de relación operativa entre los intersticios de los diferentes sectores afectados por la digitalización y el mundo cultural y creativo.

REFERENCIAS

- AMAZING PHOTOS (2019): *Características de las industrias creativas en los tres países y en los 28 países de la UE*. Casos Prácticos de Rumanía, Italia y España y de los 28 países de la UE. Documento Producción Intelectual (IO) 1-Carrera Creativa. Creative entrepreneur. Erasmus + UE.
- CARIDAD, M., MORALES, A.M., GARCÍA, F. (2014): *La Estrategia Europea 2020 y la sociedad de la información como instrumentos de cohesión e integración en época de crisis. ¿Utopía o realidad?* INVESTIGACIÓN BIBLIOTECOLÓGICA, Vol. 28, Núm. 64, septiembre/diciembre, 2014, pp. 101-115.
- COLOM, C. (2020): *Las brechas digitales que deben ocuparnos y preocuparnos. Breve ensayo. Los grandes retos de la economía digital. Una mirada global y sectorial*. Ekonomiaz. (2) 98, 350-353.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Com. (2010) 2020 final 3 de marzo 2010 y *Una Agenda digital para Europa* 245 final 19 de mayo 2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): *Una Estrategia para el Mercado Único Digital Europeo*, Com. (2015) 192 final 6 de mayo 2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2018): *Una Nueva Agenda europea para la cultura*. COM. (2018) 267 final, 25 de mayo 2018.
- COM. (2020): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.
- EUROFOUND (2020): *Game-changing technologies: Transforming production and employment in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROPEAN UNION (2020): *Horizon Europe 2030* ISBN 978-92-76-24754-8 doi:10.2777/340354 KI-03-20-704-EN-N
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books. ISBN 0-465-02477-7.
- FLORIDA, R. (2003): *Cities and the creative class*, City & Community2: 1 March 2003, pp3-19.
- FLORIDA, R. (2009): *Las ciudades creativas: Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*. Grupo Planeta.
- FLORIDA, R. (2016): *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class-and What We Can Do About It*. BASIC BOOKS ISBN 978-0-465-07974-2.
- GOS M. (2019): *Digitalisation and the future of work in the Digital Assembly 2019: Report and Recommendations on Digital4Jobs*. European Commission. Digital Economy, Recovery Plan and Skills.
- GURRUTXAGA A. (2020): *Gobernanza, complejidad y buen gobierno en el País Vasco. Huella de la Gran Recesión en Euskadi. Impactos y retos principales de País*. Ekonomiaz. 35 aniversario. 140-169.
- PÉREZ, B. (2020): *Hacia el mercado digital único en la Unión Europea: Retos y potencialidades para los entes subestatales. Los grandes retos de la economía digital. Una mirada global y sectorial*. Ekonomiaz. (2) 98. 150-171.
- PROYECTO TECHNOS (2018): *Robótica y su impacto en los Recursos Humanos y en el Marco Regulatorio de las Relaciones Laborales*. Cuatrecasas Instituto de Estrategia Legal en RRHH.
- WARHURST, C. y HUNT, W. (2019): *The digitalisation of future work and employment. JCR working papers series Labour, Education and Technology (05) European Commission*.

El necesario desarrollo de la dimensión social en la Unión Europea

JAVIER BILBAO UBILLOS

Catedrático de Estructura Económica de la UPV/EHU

Sumario

1. Introducción.
 2. Ampliaciones de la UE, nuevas demandas sociales y creciente heterogeneidad de los sistemas de protección social.
 3. Efectos de la crisis de 2008: condicionalidad y ajustes en la política social en tiempo de austeridad.
 4. Conclusiones y propuestas.
- Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Más allá de los discursos y la retórica, las instituciones comunitarias no han tenido nunca competencias relevantes sobre el núcleo material de la protección social, que ha seguido, en virtud del principio de subsidiariedad, en manos de los Estados miembros. En el paulatino diseño de la integración europea no se ha contemplado la fijación de estándares protectores de referencia ni la adopción de medidas armonizadoras, sometiendo a los sistemas de protección social a la disciplina del mercado: los países que tienen más recursos públicos y mayor nivel de competitividad relativa han podido financiar más prestaciones, y el resto de Estados miembros ha hecho lo que ha podido. Es cierto que la política importa (Alsasua *et al.*, 2008), y que cada estado ha fijado sus prioridades políticas de acuerdo con sus tradiciones político-culturales y sus preferencias específicas respecto al vínculo de solidaridad y a cohesión, pero con la llegada de la crisis y los problemas de deuda soberana los márgenes de decisión han disminuido: por un lado, los países deben afrontar grados dispares de endeudamiento (y escrutinio de los mercados financieros) y, por otro, las instituciones comunitarias han insistido con mayor capacidad de presión en su agendas «modernizadoras» de la protección social.

En efecto, en las dos últimas décadas las recomendaciones de la UE han apuntado, uniformemente, a la mejora de los niveles de eficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas nacionales de protección social¹ y a la flexibilización de los mercados de trabajo de los Estados miembros como vía para favorecer la competitividad y la consolidación a largo plazo de las finanzas públicas. Aunque esta flexibilización ahonda en la precariedad laboral y en la creciente dualidad que viven los mercados de trabajo europeos, fenómenos por los que muestra su preocupación la Comisión y, sobre todo, el Parlamento europeo. Como afirma Barbier (2015), la política social y la política económica se consideran ámbitos distintos, y se admite, en general, que el primero está jurídica y estructuralmente supeditado al segundo. Y, desde la crisis, las instituciones comunitarias han dispuesto de nuevas herramientas de persuasión para que se atiendan sus recomendaciones, como veremos más adelante.

¹ Sostenibilidad financiera referida, sobre todo, a los sistemas de pensiones públicas, para los que el *Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, de 2012, reclamaba adaptaciones, mediante reformas destinadas a hacer que los parámetros de los sistemas sean coherentes con la sostenibilidad fiscal, o bien a través de reformas estructurales, como es el paso de planes de prestación definida a planes de aportación definida, o el establecimiento de pilares de capitalización obligatoria.

Cómo citar / How to cite: Bilbao Ubillos, J. (2021-2022). «El necesario desarrollo de la dimensión social en la Unión Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 187-192



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Pese a ello, la Comisión asume en su discurso la necesidad de reforzar el vínculo entre el desarrollo económico, social y medioambiental, el hecho de que las desigualdades frenan el desarrollo económico y la necesidad de concebir un modelo de crecimiento más inclusivo; también destaca la importancia de garantizar la igualdad de condiciones, limitar el riesgo de *dumping* o competencia social («carrera a la baja» en los niveles protectores), y facilitar la integración económica y social (European Commission, 2016, p.3-4).

2. AMPLIACIONES DE LA UE, NUEVAS DEMANDAS SOCIALES Y CRECIENTE HETEROGENEIDAD DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

A medida que la actual Unión europea (UE) se ampliaba se iba incrementando la heterogeneidad estructural de las economías de la UE y también se generaban mayores diferenciales de protección social entre unos ciudadanos europeos y otros. A nadie le sorprende, pese a la retórica existente sobre el Modelo Social Europeo (MSE), que un ciudadano luxemburgués recibiera en 2018, como promedio, 19 528 euros en prestaciones de protección social, mientras que a un ciudadano búlgaro se le dotaba de media con 1 183 euros por los mismos conceptos, es decir, dieciséis veces y media menos (Eurostat, 2021). Es obvio que el mero hecho de la ciudadanía europea no confiere una protección equivalente en los distintos países de la UE. Estos diferenciales de intensidad en la protección social no son solo consecuencia de la diversidad en los niveles de renta entre los países, sino también de las preferencias políticas, que se reflejan en el esfuerzo dedicado a dicha protección: Francia destina el 31,5 % de su PIB anual a gastos en protección social, mientras que Rumanía dedica el 14,9 % (Eurostat, 2020), por ejemplo.

La propia Comisión europea, en su *Documento de reflexión sobre la dimensión social en Europa*, asume que «las realidades sociales en el interior de Europa difieren grandemente, dependiendo de dónde vivamos y trabajemos» (European Commission, 2017, p. 8). Y, en ese mismo documento, afirma que «más allá de los mercados de trabajo, los países de la UE-27 también muestran una variedad de sistemas de bienestar y protección social en términos de preferencias políticas y presupuestos» (European Commission, 2017, p.11).

Pero la diversidad no es el único problema del MSE: la globalización (con la creciente exposición cruda a la dinámica de mercado y los nuevos actores emergentes), los nuevos valores socio-culturales, las nuevas formas de vida y la mayor diversidad, el envejecimiento de la población, la pandemia, la creciente desigualdad, la elusión fiscal de los grandes contribuyentes, la menor calidad del trabajo (incidencia del trabajo precario y de la *in-work poverty*), o el estancamiento económico son algunos de los problemas que deben afrontar los estados del bienestar europeos, tentados a reducir sus niveles protectores nacionales para ganar artificialmente competitividad frente a los demás socios y rivales. Y ningún mecanismo comunitario pone freno o

dificulta la adopción de estas potenciales medidas reductoras (más bien son alentadas), aunque con el estallido de la actual pandemia las instancias comunitarias muestren su preocupación por los efectos de la crisis sobre la equidad y la pobreza, y por la resiliencia de los sistemas sanitarios.

3. EFECTOS DE LA CRISIS DE 2008: CONDICIONALIDAD Y AJUSTES EN LA POLÍTICA SOCIAL EN TIEMPO DE AUSTRERIDAD

La crisis iniciada en la UE en 2008, con su recaída posterior en 2011 debido en gran parte a la deficiente gestión de la crisis por las instituciones comunitarias, no solo significó una importante contracción de la actividad económica y el empleo de las economías europeas; a muchos países (entre ellos España) les costó ocho o nueve años recuperar los niveles de producción y empleo de precrisis. Además, se incrementaron la desigualdad y la pobreza en el interior de los países, y el impacto de la crisis en la calidad de vida de los ciudadanos fue muy significativo: un estudio estima que en dieciocho de los veintisiete Estados miembros los valores normalizados de calidad de vida experimentaron un brusco descenso, particularmente intenso en Letonia y Grecia, seguidos por Lituania, España, Rumanía, Estonia, Polonia y Eslovaquia (Somarriba *et al.*, 2015). Este estudio evidencia que la crisis penalizó singularmente a los países del este y sur de Europa, frente a los países del centro y norte de la UE.

La estrategia europea de salida de la crisis consolidada a partir de 2010, basada en la austeridad, adoleció de un carácter procíclico que provocó la recaída en 2011 y, además, alentó los recortes en las prestaciones sociales en los Estados miembros. Los mayores recortes del gasto social durante el período 2010-2014 se aplicaron en Bulgaria, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, Rumanía y los países bálticos, todos ellos con niveles ya inferiores a la media en lo que respecta a empleo y protección social (Leschke *et al.*, 2012).

Pero la crisis de 2008 no solo generó desigualdad, paro, nuevas necesidades sociales (que presionaron los sistemas de protección social nacionales) y recortes puntuales en el gasto social, sino que dio lugar a un cambio notable en la capacidad de las instituciones comunitarias para imponer una agenda política en los países con peor comportamiento económico en la crisis, manifestado en los problemas de endeudamiento público creciente y la subida de las primas de interés. A medida que la situación fue empeorando en 2010 y 2011 y los países comenzaron a pedir ayudas a las instituciones europeas e internacionales, la UE trató de poner en marcha instrumentos e instituciones para mejorar la situación financiera de los países con problemas, con la condición de que estos llevaran a cabo toda una serie de reformas que, teóricamente, les permitirían estabilizar sus economías, al menos a largo plazo (Leschke y Jepsen, 2012). Por un lado, como afirman La Porte y Heins (2015), los nuevos instrumentos creados entre 2010 y 2013 para reforzar la gobernanza de la unión económica y monetaria (el Semestre Europeo de Coordinación

de las Políticas Económicas, al que añaden contenidos y endurecen los conocidos como *Six-Pack*, *Fiscal Compact* y *Two-Pack*, que actualizan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997) fortalecieron la disciplina presupuestaria y establecieron una supervisión exhaustiva de las políticas nacionales (obligando, incluso, a someter los proyectos de presupuestos nacionales de la zona euro a la Comisión y al Eurogrupo antes de su tramitación formal en los legislativos de cada Estado miembro; basándose en el análisis de la Comisión, el Consejo emite un dictamen antes de que los países de la UE aprueben sus presupuestos definitivos para el siguiente año). Los países de la UE presentan a la Comisión Europea unos programas de estabilidad (para los países de la eurozona) y de convergencia (para los Estados miembros no participantes en la eurozona), en los que adoptan un objetivo presupuestario a medio plazo. Estos programas los evalúa la Comisión y son objeto de recomendaciones del Consejo, especificadas para cada país. Y estas recomendaciones suelen versar, preferentemente, sobre las grandes reformas estructurales y, en especial, sobre la reforma de los sistemas de pensiones y la flexibilización de los mercados de trabajo.

Por otro lado, la asistencia financiera comunitaria (primero a través del MEEF y después del MEDE), que recibieron los países de la eurozona con problemas severos de deuda soberana se condicionó a la aplicación, por parte de sus gobiernos, de un exigente programa de ajuste económico negociado con la Comisión, el BCE y el FMI. Así, a los países rescatados con fondos comunitarios se les obligó a firmar un *Memorandum of Understanding* que incluía, entre otros, compromisos claros de reformas laborales, de los sistemas de pensiones y protección al desempleo, o de los sectores públicos (incluyendo privatizaciones y reducciones de salarios para los empleados públicos). Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre fueron rescatados (España lo fue parcialmente), mientras que Hungría, Letonia y Rumanía (los tres fuera del euro entonces: Letonia se incorporó el 1 de enero de 2014) solicitaron ayuda financiera de las instituciones internacionales también sometida al cumplimiento de planes y reformas. Los tres rescates de Grecia conllevaron la mayor condicionalidad, también muy notable en el caso de Portugal (Theodoropoulou, 2015). En palabras de López Escudero (2015), el nivel de intrusión en la competencia estatal sobre la política económica y presupuestaria fue enorme.

Pero a los países no rescatados que precisaban de los programas de compra de bonos soberanos del BCE también se les aplicaba cierta «condicionalidad implícita», también denominada «condicionalidad informal» o *soft* (Sacchia, 2015). Esta clase de condicionalidad, inducida a Italia o España, entre otros países, se basa en el sobreentendimiento implícito de los desafíos o sanciones que entrañaría la no observancia de las sugerencias comunitarias, en un contexto de asimetría de poder e imperiosa necesidad de financiación de estos países (con problemas de colocación de sus títulos de deuda soberana en los mercados). Así, las cartas enviadas por Trichet y Draghi a los presidentes del gobierno de Italia y de España, el 5 de mayo de 2011, incluyeron peticiones concretas

de ajustes y reformas («la necesidad de medidas adicionales significativas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo», en el caso español; «una completa revisión de las reglas que regulan la contratación y el despido» y «una intervención en el sistema de pensiones endureciendo los criterios de elegibilidad para el acceso a la prestación, y alineando la edad de retiro de las mujeres del sector privado a la vigente en el sector público», en el caso italiano), y fueron contestadas al día siguiente, con compromisos explícitos, para que el BCE comprara bonos soberanos y rebajara la prima de riesgo, que se había disparado.

Y justo cuando las economías europeas habían alcanzado el nivel económico de precrisis, la irrupción de la pandemia volvía a tensionar la sociedad y los sistemas nacionales de protección social con sus consecuencias sociosanitarias (alto número de fallecidos y enfermos) y económicas. Según el informe anual de 2020 del Comité de protección social de la UE, se espera un incremento de la desigualdad de la renta, a pesar de las medidas de respuesta política a la crisis, en al menos nueve Estados miembros; entre los países con mayor incremento de la desigualdad, medida por el Índice de Gini, se encontrarían Malta, Estonia, España, Eslovaquia y Holanda (Social Protection Committee, 2020, p.41). La tasa de pobreza, en términos de AROPE, crecerá en todos los países analizados en el informe, y los mayores aumentos se esperan en España (singularmente afectada por el peso de su industria turística), Hungría, Malta, Estonia y Eslovaquia (Social Protection Committee, 2020, p.42).

Para el caso español, Aspachs *et al.* (2020), aplicando técnicas de *big data* para analizar más de tres millones de nóminas cada mes, han confirmado que el impacto de la crisis está siendo fortísimo y desigual en la sociedad española. Entre los meses de febrero y abril, y antes de tener en cuenta las transferencias del sector público, observan que el porcentaje de personas sin ingresos aumentó en quince puntos porcentuales; que un tercio de las personas con ingresos bajos se quedó sin ingresos; que entre las personas con ingresos medios, también un tercio pasó a tener unos ingresos inferiores (un 13 % pasó al grupo de ingresos bajos y un 20 % se quedó sin ingresos); finalmente, entre las personas con ingresos más elevados, una proporción significativa (un 30 %) también vio reducidos sus ingresos, aunque en este caso el grueso pasó al grupo de ingresos medios, el 20 %, mientras que las transiciones a los grupos de ingresos bajos y sin ingresos fueron menores.

Para tratar de contrarrestar los impactos económicos y sociales de esta crisis sanitaria, las instituciones comunitarias han ideado unos instrumentos financieros de apoyo a los Estados miembros, como el *Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII I & II)* y el *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*. Además, han activado la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para permitir una flexibilidad presupuestaria excepcional a los Estados miembros para mitigar las consecuencias

socioeconómicas de la pandemia. Aunque el instrumento comunitario más potente para afrontar esta crisis no ha acabado aún de desplegar efectos, medio año después de su concepción: el Fondo de Recuperación anti coronavirus (Fondo de Recuperación *Next Generation EU*, dotado con 750 000 millones de euros que se reparten en base a un criterio objetivo de necesidad y no en función del peso económico o demográfico de los países) fue, finalmente, desbloqueado en el Consejo Europeo del 10 de diciembre de 2020 y surtirá sus primeros efectos, previsiblemente, en la primavera de 2021.

Pero este instrumento refuerza la nueva tendencia hacia una fuerte condicionalidad: para recibir este apoyo financiero, los Estados miembros deben preparar Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia en los que se establezca el programa de inversiones y reformas para los años 2021-2023. Es decir, los países deberán remitir a Bruselas sus planes, bien detallados, para optar a las ayudas, junto a una propuesta de reformas apoyadas en las recomendaciones de las autoridades europeas que, en el caso de España, incluyen las pensiones, la fiscalidad, el mercado laboral, la educación y hasta cambios en el modelo de protección social para atajar los niveles de pobreza crónica que arrastra el país desde la anterior crisis.

Por tanto, las reformas estructurales, tanto de los sistemas de pensiones y de protección al desempleo como del mercado de trabajo, pasan a ser una habitual recomendación europea, pero también una contrapartida para la recepción de los fondos comunitarios. De ahí que hablemos de las nuevas herramientas de persuasión que ahora manejan las instituciones comunitarias.

Sin embargo, resulta paradójico que desde la UE se inste a los Estados miembros a reformar elementos esenciales de sus estados de bienestar bajo el pretexto de garantizar la sostenibilidad financiera de los mismos, mientras que se consiente que algunos socios comunitarios (Holanda, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Malta o Chipre) adopten esquemas fiscales de baja exigencia a grandes contribuyentes o trajes fiscales a medida de las grandes empresas transnacionales (ETN) que están privando de recursos públicos a los países con desequilibrios en la cuentas públicas. Se trata de una competencia fiscal injusta que no es combatida con la misma firmeza que otras formas de competencia injusta en el interior de la UE. Y esta competencia fiscal lleva drenando recursos tributarios cruciales para el resto de países, que se han visto obligados por este motivo, en bastantes ocasiones, a recortar las prestaciones a sus ciudadanos.

Por otra parte, no puede extrañar que una consecuencia natural de la crisis, y de la orientación de su gestión por parte de las instituciones comunitarias y nacionales, sea que se ha frenado bruscamente el proceso de débil convergencia en el gasto en prestaciones de protección social de los países comunitarios que se había iniciado en la fase de expansión económica previa a 2008. En términos de convergencia sigma, la desviación típica del gasto per cápita en protección social de la UE habría pasado de 174 en 1991 a 426 en 2015, según los cálculos de este

autor. Esta divergencia se debe, en parte, a las sucesivas ampliaciones, pero, también, al distinto impacto de la crisis y la desigual red nacional de protección con que cuentan los ciudadanos.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La UE, tras décadas de inacción en materia de protección social por la arquitectura de integración diseñada, está adoptando unas orientaciones en sus recomendaciones de política económica y social que amenazan la intensidad y la cobertura de los sistemas nacionales de protección social y las condiciones de trabajo, sobre todo de los países con mayor dependencia financiera (que precisan de fondos comunitarios o de los programas del BCE). Esta dinámica, no sometida a expreso escrutinio de los ciudadanos europeos, puede vaciar de contenido material la dimensión social de la UE e impedir una mínima cohesión entre sus habitantes. Por ello, de cara a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, planteo las siguientes propuestas:

- 1.^a Establecer una discusión explícita sobre los estándares de protección social mínimos y los derechos laborales ineludibles² que se consideran esenciales para el estatus de ciudadanía europea. Precisamente, entre las limitadas herramientas de intervención legislativa comunitaria en la cuestión social están la fijación de requisitos mínimos y la armonización de estándares básicos (European Commission, 2017). Las instituciones comunitarias deberían impedir iniciativas de los Estados miembros que rebasaran esos niveles mínimos de protección.
- 2.^a Si, más allá de esos mínimos, se considerara imprescindible la reforma de los sistemas de pensiones y protección al desempleo de algunos Estados miembros, habría que dotar unos fondos comunitarios para completar las prestaciones nacionales, y garantizar unos ingresos suficientes a los jubilados y desempleados de los países con sistemas protectores menos generosos como consecuencia de las reformas impuestas o recomendadas. Este complemento se ajustaría al apartado 15.b del *Pilar europeo de derechos sociales*, de 2017, que establece que «toda persona en la vejez tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna».
- 3.^a Evitar de manera efectiva tanto la evasión como la elusión fiscal, especialmente la llevada a cabo por los grandes contribuyentes, incluida la planificación fiscal agresiva de las ETN, y revisar el tratamiento privilegiado dado a los grandes grupos empresariales y a las rentas de capital. En definitiva, se trataría de impedir que la competencia fiscal prive de recursos tributarios a los Estados miembros.

² La *Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea* no ha sido aprovechada para abordar esta cuestión.

- 4.^a A nivel general de la UE, o a través del procedimiento de la cooperación reforzada si algunos países se opusieran irrevocablemente, profundizar en la dimensión social de la integración europea, mediante la gradual armonización de las políticas de protección social entre los Estados miembros, estableciendo unos niveles mínimos de cobertura de riesgos o de esfuerzo financiero. Como señala la Comisión Europea (2017), sería una forma de preservar la fortaleza y la estabilidad del euro y de evitar ajustes bruscos en los estándares de vida de sus ciudadanos. Estos estándares comunes podrían aplicarse a los mercados de trabajo, las prestaciones sociales o a ciertos ámbitos de la política tributaria (como el impuesto de sociedades).
- 5.^a Plantear la *comunitarización* de alguna función de protección social, como la protección frente al desempleo, la asistencia sanitaria o la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El FMI publicó, al respecto, un interesante informe (Allard *et al.*, 2013) sobre el potencial de avance hacia una mínima protección contra el desempleo a nivel de la eurozona.
- 6.^a Llevar a cabo una rigurosa evaluación de las políticas sociales de los Estados miembros, para medir su efectividad en la cobertura de riesgos y necesidades, y también su eficacia como mecanismo de redistribución de la renta y la riqueza. El Comité de Protección Social de la UE comenzó en 2015 a discutir y analizar las políticas sociales de los Estados miembros a través de sus informes anuales y puede profundizarse en este cauce.
- 7.^a Considerar el cierre al mercado comunitario o el establecimiento de un gravamen adicional, para los productos que procedan de países que practiquen el *dumping social* o no dispensen una protección suficiente a sus trabajadores. Ya en una Comunicación de 2001 (European Commission, 2001) la Comisión Europea proponía la adopción de «normas fundamentales de trabajo» (*core labour standards*) que deberían desarrollarse a través de un Sistema de preferencias generalizadas (SPG), dado que las estructuras y normas internacionales existentes en los ámbitos económico y social presentan desequilibrios a escala mundial («La gobernanza mundial de los mercados se ha desarrollado más deprisa que la gobernanza mundial en el ámbito social»).
- En ese sentido, en 2001 se aprobó un Reglamento del Consejo (*Council of the European Union*, 2001), en relación a la aplicación del SPG, para el período 2002-2004, que estipula un régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales. En su versión actual (*European Parliament and the Council of the EU*, 2012), se habla de un «régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza», y se exige a los países potencialmente beneficiarios que suscriban los principales convenios de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos humanos y laborales, así como los convenios relativos al medio ambiente y a los principios de gobernanza. Sin embargo, los estándares citados son tan básicos que no resuelven

el problema, y los países que comercian con la UE deberían observar unos requerimientos adicionales para evitar el *dumping social*. De nuevo, los intereses de los Estados miembros están en conflicto: para los países de la periferia, más especializados en la producción de actividades tradicionales, y que compiten con los países en vías de desarrollo, una mayor protección es muy importante; pero los países del centro, con estructuras productivas complementarias, se pueden beneficiar de la entrada de bienes altamente estandarizados a bajo precio, sin que se vean afectados por la competencia de esas producciones.

- 8.^a El diseño de sistemas de protección, políticas de empleo e imposición que incentiven el trabajo y la inversión y que, a la vez, prevengan la cronificación de la pobreza. En estos tiempos en los que la incidencia de la *in-work poverty* es relevante (estimada en un 9 % para el conjunto de la UE en 2019, según EUROSTAT (2020b), con máximos de 15,4 % en Rumanía y 12,8 % en España), por la existencia de empleo a tiempo parcial involuntario, temporalidad o bajos salarios, hay que ofrecer soluciones innovadoras para los trabajadores con sueldos bajos (por ejemplo, complementando sus sueldos hasta alcanzar unos ingresos que les permitan vivir, o mejorando el potencial productivo de los trabajadores para que puedan ganar más). El objetivo último sería, por un lado, favorecer el esfuerzo y los comportamientos proactivos de los ciudadanos y evitar la desmotivación o la resignación con la vía asistencial, y, por otro, asegurar unos niveles mínimos de bienestar material a la población.

REFERENCIAS

- ALLARD, C., BROOKS, P.K., BLUEDORN, J. C., BORNHORST, F., CHRISTOPHERSON, K., OHNSORGE, F., POGHOSYAN, T. y un equipo del *staff* FMI (2013): *Towards a Fiscal Union for the Euro area. IMF Discussion Note*, 13/09.
- ALSASUA, J., BILBAO-UBILLOS, J. y OLASKOAGA, J. (2007): *The EU integration process and the convergence of social protection benefits at national level. International Journal of Social Welfare*, Vol. 16 (4): 297-306.
- ASPACHS, O., DURANTE, R., GRAZIANO, A., MESTRES, J., GARCÍA-MONTALVO, J. y REYNAL-QUEROL, M. (2020): *El impacto de la COVID-19 en la desigualdad en España*. CaixaBank Research, Noviembre 2020.
- BARBIER, J.-C. (2012): *El destino de la política social en la UE. Evolución del discurso político de la Estrategia de Lisboa a Europa 2020. Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 131 (4): 415-441.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2001): *Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10 December 2001 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2002 to 31 December 2004*. Official Journal of the European Communities, 31.12.2001.

- EUROPEAN COMMISSION (2001): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*. COM (2001) 416 final. Brussels, 18.7.2001.
- EUROPEAN COMMISSION (2016): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*. COM (2016) 127 final. Strasbourg, 8.3.2016
- EUROPEAN COMMISSION (2017): *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*. COM (2017) 206 of 26 April 2017. Brussels: European Commission.
- EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2012): *Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008*. Official Journal of the European Communities, 31.10.2012.
- EUROSTAT (2021): *Total expenditure on social protection per head of population*. Data extracted on 02/01/2021.
- EUROSTAT (2020a): *ESSPROS-main expenditure types*. Data extracted on 03/11/2020.
- EUROSTAT (2020b): *In-work at-risk-of-poverty rate*. Data extracted on 03/11/2020.
- LA PORTE, C. y HEINS, E. (2015): *A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis*. *Comparative European Politics*, Vol. 13 (1): 8-28.
- LESCHKE, J. y JEPSEN, M. (2012): *Introducción: crisis, políticas para afrontarla y desigualdad en la UE*. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 131 (4): 315-341.
- LESCHKE, J., THEODOROPOULOU, S., y WATT, A. (2012): *How do economic governance reforms and austerity measures affect inclusive growth as formulated in the Europe 2020 Strategy?* En S. Lehndorff (edr.): *A triumph of failed ideas-European models of capitalism in the crisis*. Brussels: The European Trade Union Institute. (p. 243-281).
- LÓPEZ ESCUDERO, M. (2015): *La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿Una auténtica unión económica en formación?* *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50: 361-43.
- SACCHIA, S. (2015): *Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis*. *Comparative European Politics*, Vol. 13(1): 77-92.
- SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2020): *2020 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- SOMARRIBA, N., ZARZOSA, P. y PENA, B. (2015): *The Economic Crisis and its Effects on the Quality of Life in the European Union*. *Social Indicator Research*, Vol. 120: 323-343.
- THEODOROPOULOU, S. (2015): *National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail-out conditionality: The cases of Greece and Portugal*. *Comparative European Politics*, Vol. 13(1): 29-55.

Política social de la UE

FELIPE ETXEBARRIA ETXEBARRIA

Periodista

Sumario

1. Nueva reflexión sobre las bases económicas para el avance social.
2. La política social del futuro.
3. Condiciones laborales.
4. Derechos laborales.
5. Comité económico y social.
6. Conclusión.

La expresión «Europa social» ha estado vinculada durante las primeras décadas de la integración europea con los efectos sociales beneficiosos derivados de la integración económica a través del Mercado Interior.

El Mercado Interior Europeo y sus cuatro libertades (libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios) ha contribuido desde comienzos de 1990 a un extraordinario aumento de las actividades transfronterizas de las empresas de todos los tamaños. Lo que ha resultado en un aumento de la demanda de mano de obra y a un mayor bienestar.

El Tratado de Maastricht consagra la subsidiaridad, y por tanto la autonomía de las políticas sociales de los Estados miembros, pero al mismo tiempo la creciente integración económica de la UE ha puesto de relieve la necesidad de legitimar esta integración económica con unos estándares sociales básicos sobre las condiciones laborales que incluyan a los países del este europeo, y evitar el *dumping* social en el seno de la UE.

Así la legislación social europea se ha concentrado en adoptar reglas básicas y mínimas para la coordinación de los distintos sistemas de seguridad social. Este enfoque se ha sido modificado en varias fases en favor de un planteamiento regulatorio. Fundamentalmente desde la crisis económica y financiera de 2008 y la llegada al cargo del presidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker en 2014 tiene lugar un reforzamiento de la burocratización y una centralización de la política social europea. *De facto*, la dimensión social de la UE se eleva al nivel de la

cantidad legislativa de los asuntos sociales en el ámbito europeo. Con ello la regulación europea se inserta cada vez más en las legislaciones sobre los derechos laborales, seguridad social y relaciones laborales de los Estados miembros.

En el documento de reflexión de la Comisión Europea de abril de 2017 sobre la Dimensión social de la Unión Europea se detallan las diferentes opciones para el desarrollo de la Política social europea que confirman el impulso centralizador y regulatorio de la Comisión-Juncker.

El enfoque de la política social ha ido cambiando cada vez más desde una mera coordinación de las políticas de los Estados miembros hacia un sistema de transferencias de recursos directos desde la Unión Europea. Las competencias regulatorias en política social de la UE se han reforzado ampliamente en ámbitos como las condiciones laborales en materias de salud y seguridad y los derechos de los trabajadores, en particular relativos a su movilidad.

Esa ampliación de las competencias legislativas de la UE en materia sociopolítica ha supuesto en la práctica un gran desafío, ya que los sistemas de política social y relaciones laborales de cada Estado miembro están enraizados en tradiciones y costumbres sociales muy diferentes de un Estado a otro. Se pretende ahora superar estos sistemas de cada Estado, ya que suponen un obstáculo para la realización del Mercado Interior y el desarrollo de la actividad transfronteriza de las empresas.

Cómo citar / How to cite: Etxebarria Etxebarria, F. (2021-2022). «Política social de la UE», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 193-197



Esta obra está bajo una Licencia
Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

1. NUEVA REFLEXIÓN SOBRE LAS BASES ECONÓMICAS PARA EL AVANCE SOCIAL

El Tratado de Lisboa no prevé nuevas competencias básicas en el campo de los asuntos sociales, igualdad de oportunidades y empleo, sino que consolida las ya existentes. Establece también un catálogo de derechos fundamentales en la Unión Europea y un compromiso social a un nivel desconocido hasta entonces. Recoge una serie de valores como el respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor a finales de 2009, abre nuevas oportunidades para el desarrollo estratégico de la Europa Social. Además de recoger los valores ya existentes como la libertad, la democracia, el imperio de la ley y los derechos humanos, este tratado recoge la dignidad humana y la igualdad.

Los derechos sociales y laborales están recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales aprobada por la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo y proclamada en Niza en diciembre del año 2000. La Carta es vinculante desde 2009 con el mismo rango que los tratados, como recoge el artículo 6 del Tratado de Lisboa.

El artículo 15 de la Carta recoge el derecho a trabajar y a la libertad profesional. De cara al futuro, con el fin de que la política social europea tenga éxito, es preciso reflexionar sobre las bases económicas para un progreso social, entre otros objetivos, para identificar y tratar las causas reales del alto desempleo en algunos Estados miembros de la UE.

La situación de tensión social en algunos Estados miembros no es atribuible al insuficiente gasto en la seguridad social. Por el contrario, los Estados miembros de la UE disponen de los sistemas de seguridad social más avanzados a nivel mundial. La población de la Unión Europea representa el 7 % de la población mundial, y produce el 20 % del Producto Interior Bruto. Y el gasto en seguridad social a nivel global es del 40 %. Así, las causas de la actual situación de Europa están no en los gastos en seguridad social, sino en la insuficiencia de las inversiones.

Para contrarrestar esta tendencia, se debe reforzar la confianza de los inversores en la política económica europea. Se necesita por tanto reformas dirigidas a impulsar la competitividad a nivel global, que no puede venir de la precarización del mercado laboral. Los gobiernos están en la obligación de mejorar las condiciones para los inversores, mejorando al mismo tiempo las políticas sociales, así como también dirigiendo el gasto a mejorar las infraestructuras públicas.

Pero pese a que la dimensión social de la UE ha ido desarrollándose a la par que el proceso de integración económica, la política social está todavía básicamente en manos de los Estados miembros que son responsables de las políticas de empleo. Esto quiere decir que, por ejemplo, son los Estados miembros y no la UE los que deciden cuál es el sueldo mínimo, el papel de la negociación colectiva, los sistemas de

jubilación, así como los subsidios de desempleo. La UE, a través del Fondo Social creado en su fundación en 1957, ha sido un instrumento para impulsar las políticas de empleo e inserción. Ha ayudado a políticas de mejora de la cualificación y en el empleo. El Fondo Social Plus, en el que ya trabaja el Parlamento Europeo, estará orientado a asumir los retos de la digitalización y el cambio climático.

2. LA POLÍTICA SOCIAL DEL FUTURO

El Libro Blanco sobre el futuro de Europa presentado por la Comisión en marzo de 2017 señala los desafíos a los que se enfrenta Europa de cara al futuro. Entre ellos, la globalización y las consecuencias en la sociedad y en el empleo del desarrollo tecnológico. El documento abre el debate sobre la dimensión social de Europa ante el horizonte del año 2025.

Este documento de reflexión plantea cuestiones como el mantenimiento de nuestro nivel de vida, la creación de más empleo y de mejor calidad, la dotación de los individuos de competencias e impulsar una mayor unidad de la sociedad, teniendo en cuenta a la sociedad y al mundo del trabajo de mañana.

En noviembre de 2017 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron el Pilar europeo de los derechos sociales en la cumbre social por el crecimiento y el empleo celebrada en Göteborg (Suecia). El pilar define los veinte principios básicos que deben contribuir al buen funcionamiento y a la equidad en el mercado de trabajo repartidos en tres capítulos:

CAPÍTULO I: Igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo

1. Educación, preparación y formación continua: todos los ciudadanos tienen el derecho a una educación de calidad e inclusiva.
2. Igualdad de género: la igualdad en el tratamiento y de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al mercado de trabajo debe ser asegurada.
3. Igualdad de oportunidades: independientemente del género, orígenes raciales o étnicos, religión, minusvalías, edad, orientación sexual, todo el mundo tiene derecho a la igualdad de oportunidades en lo que respecta el empleo, la protección social, educación y acceso a los bienes y servicios disponibles para el público.
4. Apoyo activo al empleo: cada uno tiene el derecho a una asistencia oportuna y personalizada para mejorar las perspectivas de empleo o autoempleo. Esto incluye el derecho a recibir apoyo en la búsqueda de empleo, preparación y cualificación. Los jóvenes tienen derecho a una formación, aprendizaje y prácticas dentro de los cuatro primeros meses de desempleo o tras acabar los estudios.

CAPÍTULO II: Condiciones de trabajo justas

5. Empleo seguro y adaptable: los trabajadores tienen derecho a un tratamiento igualitario y justo en lo que respecta a las condiciones de trabajo, acceso a la pro-

- tección social y las prácticas, independientemente de la duración y el tipo de relación laboral.
6. Sueldos: los trabajadores tienen derecho a un sueldo digno que asegure un digno nivel de vida. Todos los sueldos deben establecerse de manera transparente y predecible de acuerdo con las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales.
 7. Información sobre las condiciones de empleo y protección en caso de despido: de forma previa al despido, los trabajadores tienen derecho a ser informados sobre las razones de ese despido con una antelación suficiente. Tienen derecho también a recurrir a un arbitraje de disputas, en caso de un despido injustificado.
 8. Diálogo social y participación de los trabajadores: los interlocutores sociales deben ser consultados sobre el diseño y aplicación de las políticas sociales de acuerdo a las prácticas de cada Estado miembro.
 9. Compatibilidad de la vida laboral: las personas con responsabilidades de cuidados a menores tienen derecho a permisos, a condiciones de trabajo flexibles y al acceso a los servicios sociales
 10. Salud, seguridad y condiciones de trabajo adecuadas y protección de datos: Los trabajadores tienen el derecho a un nivel alto de protección de la salud y seguridad en el empleo.

CAPÍTULO III: protección social e inclusión

11. Cuidados de la infancia y protección de menores: los niños tienen derecho a una educación accesible, temprana y de calidad. Tienen derecho también a la protección frente a la pobreza.
12. Protección social: independientemente del tipo y la duración de las relaciones laborales, los trabajadores por cuenta ajena, así como los trabajadores autónomos tienen derecho a una protección social adecuada.
13. Subsidios de desempleo: los desempleados tienen derecho a la asistencia por parte de los servicios públicos de empleo, con el fin de lograr una reinserción en el mercado laboral, así como a un subsidio de desempleo de una duración razonable y de acuerdo a la legislación de cada Estado.
14. Ingreso mínimo: todo aquel que no disponga de recursos suficientes tiene derecho a una renta mínima que se combine con los incentivos para la reintegración en el mercado laboral.
15. Rentas y pensiones de jubilación: los trabajadores por cuenta ajena y los autónomos tienen derecho a una pensión asignada en función a su contribución, que asegure un ingreso adecuado. Mujeres y hombres deben tener igualdad de condiciones a la hora de obtener una pensión.
16. Sanidad: Cada uno tiene derecho a una sanidad accesible, preventiva, curativa y de calidad.
17. Inclusión de las personas. Las personas discapacitadas tienen derecho a una renta que asegure un nivel de vida digno, servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y unas condiciones laborales adaptadas a sus necesidades.

18. Cuidados de larga duración: cada uno tiene derecho a cuidados de larga duración accesibles y de calidad, en particular las residencias y los servicios comunitarios.
19. Vivienda y asistencia a los sin techo: a las personas que se encuentran en necesidad debe ofrecérseles un acceso a la vivienda social de calidad. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y protección adecuadas frente a los desahucios forzosos.
20. Acceso a los servicios esenciales: cada persona tiene derecho al acceso a los servicios básicos y de calidad que incluyen agua, sanidad, energía, transporte, servicios financieros y comunicación digital. A las personas con necesidad se les debe asegurar el acceso a tales servicios.

Este es el primer conjunto de derechos sociales proclamados por las instituciones europeas desde la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales.

Además, la política social debe ser la base sobre la que establecer la nueva estrategia que permita una transición hacia la neutralidad climática, la digitalización y los cambios demográficos. Asimismo, para que sea posible una salida de la crisis de la COVID-19, llevada a cabo mediante políticas justas y equitativas en el plano social.

Una de las principales prioridades de la política social del futuro debe ir dirigida a combatir el desempleo juvenil, una de las principales preocupaciones de la UE. Países como Grecia, España, Croacia e Italia tienen tasas superiores al 40 % de desempleo juvenil. Y sufren el riesgo de empeorar tras la pandemia.

Aunque gran parte de la política social es actualmente una competencia de los Estados miembros, la UE debería tomar más competencias en este campo y apoyar al mismo tiempo las medidas que tomen los Estados miembros en el ámbito de la formación, movilidad dentro de la UE y el apoyo a los proyectos para la creación de empresas.

Con el proceso de Bolonia los diferentes sistemas educativos y formativos se han puesto en marcha hacia una convergencia en la UE. Todavía el sistema de convalidaciones y reconocimiento mutuo de títulos y diplomas en los diferentes Estados miembros exige un proceso burocrático que obstaculiza la integración laboral. En el futuro este reconocimiento de los diplomas debiera ser automático en los títulos universitarios de grado, master y doctorado. En la actualidad hay ya una recomendación de la UE para que este reconocimiento automático de los diplomas sea una realidad para 2025 en los veintisiete Estados miembros. Pero ese reconocimiento debería ponerse en vigor en un plazo más breve y de forma obligatoria.

3. CONDICIONES LABORALES

En 2019 el Parlamento Europeo ya aprobó disposiciones para establecer un mínimo de condiciones de seguridad para la protección de los trabajadores con empleos no estándar y actualiza regularmente las disposiciones, por ejemplo, sobre la exposición a productos químicos peligrosos.

La Comisión Europea de Úrsula von der Leyen quiere poner en marcha, entre otras medidas, un marco de referencia para los salarios mínimos de los Estados miembros.

En la actualidad se distinguen tres niveles de salarios mínimos en la UE:

- Los salarios más bajos, inferiores a 500 euros al mes (Bulgaria, Letonia, Rumanía y Hungría).
- Los salarios mínimos entre 500 y 1 000 euros al mes (Croacia, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Polonia, Portugal, Grecia, Malta y Eslovenia).
- Los salarios mínimos por encima de los 1 000 euros (Luxemburgo, Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Irlanda y España).
- El resto de los Estados miembros tienen fijados salarios mínimos por sectores.

Otra manera de comparar los niveles salariales en Europa consiste en utilizar los estándares de poder adquisitivo en los diferentes Estados miembros, que ponen en perspectiva los salarios en función del nivel de los precios al consumo y los servicios.

4. DERECHOS LABORALES

La Unión Europea ya ha adoptado unos niveles estándares mínimos para la jornada laboral que están en vigor en el conjunto de la Unión. Por ejemplo, todos los trabajadores de la Unión Europea tienen un máximo de jornada laboral de 48 horas semanales, vacaciones pagadas de al menos cuatro semanas al año, así como reglas para la jubilación o el trabajo nocturno.

Una de las propuestas que circula en la actualidad es la semana laboral de cuatro días. La crisis de la COVID-19 ha puesto sobre la mesa la necesidad de poner en marcha reformas laborales para adaptarse a la nueva situación. La OIT recomienda, en su último informe sobre el Futuro del Trabajo, reducir las horas de trabajo para aumentar la productividad y mejorar la calidad de vida.

Además, durante los últimos años el mercado laboral en Europa ha experimentado un fuerte cambio debido a la digitalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías. Para afrontar esta situación la Unión Europea debiera asumir nuevas competencias y reforzar el papel del Comité Económico y Social.

5. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Es uno de los órganos consultivos de la Unión Europea. Está compuesto por 329 miembros a partir de 2020. Antes de la retirada del Reino Unido eran 350. Representa a las organizaciones empresariales, a los trabajadores y a otros grupos de interés. Tiene su sede en Bruselas. Redacta dictámenes sobre asuntos sociales para la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo. Permite a los grupos de interés presentar una opinión formal sobre propuestas legislativas de la UE. Ejerce tres tareas principales:

- Velar para que la política y la legislación de la UE se adapten a las condiciones económicas y sociales, buscando un consenso que sirva al bien común.
- Promover una UE participativa, dando voz a las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés (agricultores, consumidores, etc.).
- Promover valores de integración europea e impulsar la causa de la democracia participativa y las organizaciones de la sociedad civil.
- El Tratado de Funcionamiento de la UE (el TFUE) exige expresamente la consulta previa al Comité por parte del Consejo o de la Comisión antes de tomar una decisión en determinados asuntos concretos. Se trata de los siguientes:
 1. Política agrícola.
 2. Libre circulación de personas y servicios.
 3. Política de transportes.
 4. Armonización de la fiscalidad indirecta.
 5. Aproximación de las legislaciones en el ámbito del mercado interior.
 6. Política de empleo.
 7. Política social, educación, formación profesional y juventud.
 8. Salud pública.
 9. Protección de consumidores.
 10. Redes transeuropeas.
 11. Política industrial.
 12. Cohesión económica, social y territorial.
 13. Investigación y desarrollo.
 14. Medio ambiente.

El Comité Económico y Social también puede ser consultado sobre cualquier otro asunto por la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo, si estos lo consideran oportuno. El Comité puede decidir emitir un dictamen en todos los casos en que lo juzgue oportuno.

6. CONCLUSIÓN

De cara al futuro, la UE debería asumir mayores competencias en políticas sociales para hacer frente a los grandes retos que plantea la economía a nivel mundial.

- Desigualdades crecientes. La UE debería recuperar el contrato social logrado en 1945 al final de la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo sería revertir la actual tendencia de aumento creciente de las desigualdades entre pobres y ricos, de forma que asegure una mayor redistribución de los recursos, mediante un sistema impositivo a nivel europeo que contribuya a esa redistribución.
- Precarización del empleo. Adopción de reglas a nivel europeo que coordinen las políticas de empleo. El desempleo juvenil es particularmente serio en la mayoría de los Estados miembros. Hasta ahora la UE ha puesto en marcha programas de formación y empleo para jóvenes y medidas para mejorar el aprendizaje y las prácticas. Además, estos programas financian ofertas de formación internacional y de trabajos en el extranjero. Pero estas medidas no son suficientes. Por ello la UE debería abordar con urgen-

- cia este problema con políticas más ambiciosas que incentiven el empleo juvenil y que estimulen el relevo generacional en las empresas.
- Política salarial. Debe dejar de ser el elemento competitivo en la economía y acompañar el nivel de consumo de los hogares, de forma que estimulen la demanda e impulsen el crecimiento económico general, evitando las actuales tendencias deflacionistas en los precios. La Unión Europea debería potenciar los convenios colectivos sectoriales a nivel continental, fruto de las deliberaciones entre empresarios y sindicatos. Con este fin, la Unión Europea debería establecer reglas y objetivos comunes a nivel europeo que potencien los acuerdos entre empresarios y sindicatos a nivel continental y se evite la competencia desigual entre los Estados miembros en política salarial.
 - Robotización, digitalización y nuevas formas de empleo. La robotización y el desarrollo tecnológico de las empresas deben ir acompañados de una reducción de la jornada laboral en el conjunto de la Unión Europea, de forma que la mejora de la productividad venga acompañada de una reducción del tiempo de trabajo, lo que permitiría una mejor redistribución de la carga laboral y un mayor bienestar de los trabajadores.
 - Uno de los instrumentos para llevar a cabo estas políticas sería reforzar las competencias de la Alta Autoridad Europea creada en 2019 y que estará en pleno funcionamiento en 2023. La función inicial de esta agencia es ayudar a los Estados miembros y a la Comisión de la UE en la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE en el ámbito de la movilidad laboral y la coordinación de los sistemas de seguridad social.
 - En el plano institucional, aunque no puede suplantar al Consejo y al Parlamento, la UE debería otorgar mayores competencias al Comité Económico y Social para que la política social a nivel europeo salga reforzada.
 - Una política social eficaz y efectiva a nivel europeo constituiría un elemento fuerte de legitimación del proyecto político de la Unión Europea en un momento en el que todo tipo de populismos ponen en cuestión la propia integración europea.

El Futuro de la UE: Propuestas Sobre Juventud y Empleo

La influencia de la pandemia en los trabajadores actuales y los futuros: cómo desarrollar capacidades en los jóvenes de la mano de las empresas

BEGOÑA ETXEBARRIA MADARIAGA
Directora General de la Fundación Novia Salcedo

Sumario

1. Presentación de NSF.
2. Consideraciones de partida.
3. El camino a andar.
4. La posición de las autoridades Europeas (Comisión Europea, Consejo).
5. Conclusiones y propuesta de NSF.

1. PRESENTACIÓN DE NSF

Fundación Novia Salcedo (NSF) es una organización que lleva 41 años trabajando en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes desde una perspectiva de acción-investigación (www.noviasalcedo.es). Desde hace más de una década NSF impulsa el Think-Tank ICARO, un espacio de reflexión con Expertos de diferentes ámbitos y organizaciones, sobre las dimensiones que afectan a los jóvenes en su vertiente educativa y laboral, y que se estructura en tres niveles de análisis: Sociedad, Organizaciones y Personas.

Con la eclosión de la pandemia provocada por el COVID-19, en marzo de 2020, y ante una situación nueva sin precedentes, nos propusimos abordar una fase de contraste Experto sobre cómo impactaría la pandemia entre los trabajadores más jóvenes hoy, y en el futuro. Las aportaciones deberían venir acompañadas de información y datos verificables y estar debidamente contrastadas para ser tenidas en consideración.

De marzo a mayo de 2020, iniciamos un proceso de análisis de algunos de los Informes que iban viendo la luz, muchos de ellos sin datos actualizados. Esto era debido fundamentalmente a la barrera que a ello añadía el confinamiento, pero que, aun así, eran Informes que se estaban avanzando desde los Gobiernos central, regional y

europeo y en los que se estudiaba el impacto de la pandemia. En NSF pudimos llevar a cabo un contraste real con la situación que nos reportaban a tiempo real, los jóvenes y las empresas que estaban activos en nuestros programas, así como las personas trabajadoras de NSF que estaban, en ese momento, en contacto directo con ambos grupos de interés. Esto nos permitió conocer de primera mano cómo se estaba viviendo esta situación e iniciamos un proceso de contraste directo con empresas colaboradoras de NSF y añadimos la visión científica desde lo que nos aporta el campo de la Psicología Social y de los Grupos a los fenómenos de los individuos y sus relaciones sociales.

Las diferentes aportaciones a las cuestiones planteadas han sido coordinadas por el Profesor Emérito de Psicología Social (UPV/EHU), Profesor Sabino Ayestarán y el Equipo Icaro Think Tank de NSF.

En un momento en el que las organizaciones estaban afrontando una transformación interna para abordar los nuevos retos de la tecnología y la ecología, en el que estaban adaptando sus diseños organizativos a un nuevo entorno de valores de sostenibilidad, y en donde las personas y sus competencias deberían ser aprovechadas para construir nuevas soluciones para esta gran innovación social, ¿qué aspectos deberían marcar la diferencia de cara al futuro y favorecer el cambio en medio de la incertidumbre?.

Cómo citar / How to cite: Etxebarria Madariaga, B. (2021-2022). «El Futuro de la UE: Propuestas Sobre Juventud y Empleo. La influencia de la pandemia en los trabajadores actuales y los futuros: cómo desarrollar capacidades en los jóvenes de la mano de las empresas», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 198-202



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Las aportaciones que en este documento realizamos son fruto de todos estos trabajos de análisis e investigación a lo largo de 2020.

La primera pregunta que nos hicimos en lo que respecta competencias, es ¿Qué ha cambiado en cuanto a competencias y ocupaciones desde nuestro ámbito de actuación? ¿Cuáles son los cambios que percibimos como más importantes, los retos que debemos afrontar, así como las fortalezas y debilidades con las que cuentan los colectivos de nuestro entorno?

Nuestro equipo de investigación tuvo la oportunidad de analizar 50 publicaciones en revistas científicas que se han publicado entre los años 2000-2020 para analizar las tendencias en el entrenamiento de los jóvenes, que expondremos a continuación, pero antes queremos aportar las siguientes

2. CONSIDERACIONES DE PARTIDA

1. Es evidente que la pandemia ha supuesto una crisis de primera magnitud a nivel mundial. Aún es pronto para evaluar su impacto, pero sabemos que lo tendrá sobre la forma en la que entendemos las empresas y los trabajos. Desde el inicio, nuestros análisis distinguen dos perspectivas: la perspectiva de inmediatez y la perspectiva evolutiva. La perspectiva de inmediatez es la actitud mental de quien toma en consideración solamente los efectos inmediatos de la pandemia. Llamamos perspectiva evolutiva a la actitud mental de quien adopta una visión de largo plazo a la hora de analizar las consecuencias de la pandemia. Es indiscutible que la evolución de la especie se hace a costa de los individuos. Si las personas no envejeciéramos las personas jóvenes no podrían asumir el testigo de las responsabilidades y crecer. Si las personas fuéramos inmortales, no serían posibles el cambio social y la innovación.
2. El coronavirus, en nuestra opinión, es una bendición de Dios. Nos obliga a adquirir nuevas soluciones a los problemas cotidianos. Nos iguala en riqueza económica y en los conocimientos. El déficit tecnológico de zonas socioeconómicamente más pobres se va a reducir gracias a la pandemia. Gracias al coronavirus, se dará un cambio mental muy importante en todos, y también en el profesorado como en el alumnado.
3. En el plano laboral, se perderán los puestos de trabajo más bajos, pero aumentarán los puestos de trabajo que exigen mayores competencias tecnológicas, mayor capacidad para la investigación y mayor creatividad. Después del coronavirus, confiamos y esperamos activamente que mejore la capacidad de la cooperación.
4. La crisis sanitaria, social y económica generada por la pandemia del Covid-19 también obliga a Europa a afrontar estas transiciones de manera diferente a como las había venido planteando, a fin de evitar que la salida de esta crisis sea injusta en la sociedad y desigual entre los estados. Existen ciertos colectivos sociales que han sufrido un mayor impacto de esta crisis, entre los que se encuentran *los jóvenes, las mujeres y las personas con trabajos de baja cualificación*.

5. Por lo tanto, estamos hablando de abordar dos grandes procesos de transformaciones transversales a todos los sectores de actividad económica desde una estrategia que tenga en cuenta el papel de las administraciones públicas y del sector privado, incorporando las lecciones aprendidas de esta crisis sanitaria y social.
6. Para las empresas y organizaciones europeas, esto supone virar sus culturas organizativas para orientarse a la innovación como elemento crucial para su competitividad y sostenibilidad aprovechando uno de los recursos más valiosos que tiene la sociedad europea, y probablemente el que supone su principal ventaja competitiva: un capital humano e intelectual constituido por una juventud altamente formada y concienciada con los retos de Europa y del planeta.

3. EL CAMINO A ANDAR

A finales del pasado mes de noviembre de 2020 nuestra Fundación tuvo la oportunidad de participar en III Congreso Internacional de Empleo organizado por el Gobierno Vasco participando en la mesa redonda sobre ¿Cuáles son las competencias que reclaman los empleos actuales y futuros?

Ante las enormes incertidumbres del entorno que vivimos, dimos muchas vueltas a qué poder aportar -con método científico y riguroso- a un debate tan importante que condiciona no sólo la vida de nuestras personas jóvenes sino la de todos. Así que pusimos a nuestro equipo de investigación de la Fundación Novia Salcedo manos a la obra a realizar búsquedas en entradas publicadas en revistas científicas de todo el mundo. El resultado fue un análisis de las 50 principales entradas sobre «competencias» publicadas que trataban de analizar la evolución del entrenamiento de la juventud en Europa occidental para el período 2000-2020.

La conclusión es que «el nuevo modelo europeo de educación superior quiere producir personas con conocimiento y capacidad para asumir la responsabilidad de su propio destino y, al mismo tiempo, ser capaces de cooperar en la búsqueda de soluciones creativas a los problemas que nacen en el trabajo en equipo». Puede resultar una obviedad, pero el reto es ese, y es difícil de implementar.

Significa que nuestros y nuestras jóvenes deben ser educados en universidades competitivas y/o en las propias empresas, en donde puedan continuar aprendiendo y reaccionando de manera flexible ante los cambios estructurales y ante las demandas del mercado de trabajo.

No basta sólo con asegurar la calidad de sus conocimientos técnicos, sino que las personas jóvenes que se están formando en el sistema educativo necesitan adquirir y entrenar competencias de innovación. Y eso implica también un reconocimiento explícito del derecho y la obligación de las empresas a formar a sus empleados. Las universidades y centros formativos pueden proporcionar la formación científica y tecnológica básica, pero la adaptación del empleado al trabajo específico y a las competencias requeridas, podrían y deberían facilitarlas las propias compañías, antes de una incorporación defi-

nitiva. Sigue siendo válido el *Learning by doing*, aprender las competencias ejerciéndolas.

Estas son las competencias que, según los estudiosos de todo el mundo, demanda el nuevo paradigma del empleo: 1) capacidad para innovar, es decir, capacidad de ser creativo; 2) capacidad de cooperar con diferentes; y 3) dominio de la tecnología (recoger, tratar y transmitir información) y su aplicación.

La capacidad de cooperar es uno de los grandes aprendizajes que hay que incorporar en el siglo XXI, una competencia básica que hay que abordar desde la psicología humana y la psicología social. Aún existen demasiados educadores y profesionales que piensan que la competición, la competitividad y la cooperación son polos opuestos de una misma variable: la competitividad es mala y la cooperación es buena. Nada más lejos de la realidad y de lo que sabemos hoy día desde la psicología social: si no sabes competir, te acostumbras a vivir a costa de otros y tu rendimiento baja. El secreto está en orientar la comparación social y la consiguiente competición hacia los valores de la interioridad. Es necesario que las personas trabajadoras aporten al equipo un trabajo bien hecho y una alta valoración del trabajo de los demás, ya que competimos motivados sobre todo por el reconocimiento social. Los nuevos profesionales deben ser capaces de pasar de un liderazgo vertical a un liderazgo compartido y a una gestión de las organizaciones por equipos.

Las empresas y organizaciones europeas más innovadoras en las próximas décadas serán las que logren desarrollar personas profesionales con las mayores cualidades en aplicación de la tecnología, en capacidad de competir a través de la cooperación con otras personas diferentes y en capacidad de cuestionarse e innovar en los procesos y servicios. Este es el camino para que la sociedad europea aproveche el recurso más valioso que tiene y que supone su principal ventaja competitiva: una juventud altamente formada y concienciada con los retos del planeta.

Pero nada de todo ello podremos hacerlo si no contamos con personas coordinadoras en los equipos, personas con vocación de desarrollar a otras personas, de ayudarles a poder descubrir su mejor potencial y que el equipo lo reconozca, sólo así se va creciendo y cogiendo autoestima profesional. Esas personas que coordinan equipos tienen que estar suficientemente equilibradas como para mantener a raya la necesidad de reconocimiento personal, el deseo de dominación, el de egocentrismo, se necesita cooperar y cooperar exige estar atento a los demás, estar al servicio del desarrollo del equipo y por lo tanto de otras personas.

En todo esto estamos trabajando en Novia Salcedo Fundación para ayudar a mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes de la mano de las empresas. Hemos puesto en marcha una Escuela de Tutores en las empresas que ayude a orientar el desarrollo de capacidades de los jóvenes.

Sabemos que este enfoque está desarrollado en la Unión Europea como uno de los mecanismos de integración de los jóvenes, y debería blindar a toda costa este modelo que defiende el valor de las empresas como actores imprescindibles en su formación.

Una señal muy positiva en esta línea es la *«Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee of the Regions»*, publicado en Bruselas el día 27 de mayo de 2020.

En este documento la Comisión Europea afirma que la transformación digital y la transición ecológica son las dos grandes transiciones que debe afrontar Europa de forma simultánea. Ambas son transversales a los diversos sectores económicos y sociales, y requerirán de una enorme capacidad innovadora por parte de la sociedad europea en todos los ámbitos: tecnológico, organizacional, social y de gobernanza.

La crisis sanitaria, social y económica generada por la pandemia del Covid-19 obliga a Europa a afrontar estas transiciones de manera diferente a como las había venido planteando, a fin de evitar que la salida de esta crisis sea injusta en la sociedad y desigual entre los estados. Existen ciertos colectivos sociales que han sufrido un mayor impacto de esta crisis, entre los que se encuentran los jóvenes, las mujeres y las personas con trabajos de baja cualificación. De igual manera, ciertas economías, particularmente las basadas en servicios de cara al público y con un tejido empresarial dominado por PYMES, son más vulnerables a los efectos de la crisis.

4. LA POSICIÓN DE LAS AUTORIDADES EUROPEAS (COMISIÓN EUROPEA, CONSEJO)

La Recomendación de 30 de octubre de 2020 sobre la garantía juvenil «reforzada» insiste en lo mismo:

«Una Garantía Juvenil reforzada debe garantizar que todos los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar la educación formal. Para lograr ese objetivo, debe proporcionar a los jóvenes una vía hacia la integración estable en el mercado de trabajo, así como implicar y motivar a un mayor número de jóvenes, independientemente de los obstáculos a los que puedan enfrentarse, velando por que ninguno de ellos se quede rezagado. Una Garantía Juvenil reforzada debe perseguir ayudar a los jóvenes a adquirir experiencia laboral valiosa y desarrollar las capacidades adecuadas para un mundo laboral cambiante, en particular las capacidades pertinentes para los sectores en desarrollo y las transiciones ecológica y digital. La calidad de la formación de aprendices desempeña un papel importante a este respecto. Es necesario impulsar la oferta de formación de aprendices sobre todo durante la fase de recuperación y promover la participación de empresas para facilitar una transición más fluida hacia el empleo. La formación de aprendices prepara a los jóvenes para empleos muy

demandados y les ofrece, por tanto, una vía hacia la integración sostenible en el mercado de trabajo también a nivel local.»

En noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales, que enuncia veinte principios y derechos para apoyar unos mercados de trabajo y unos sistemas de protección social justos y que funcionen correctamente.

El pilar europeo de derechos sociales establece el derecho a unas condiciones de trabajo justas, determina que debe garantizarse la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos y establece el derecho al acceso a la protección social y la formación.

También afirma que los períodos de prueba deben tener una duración razonable y que la utilización abusiva de contratos atípicos debe prohibirse.

El principio 4, «Apoyo activo para el empleo», establece que: «los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de trabajo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios».

Por su parte, la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas adoptada el 10 de marzo de 2014, (2014/C 88/01 - Diario Oficial de la Unión Europea de 27-03-2014).

Señala como fundamental «facilitar la transición de los jóvenes del sistema educativo al mundo laboral para aumentar así sus posibilidades en el mercado de trabajo. Mejorar la educación de los jóvenes y preparar su transición al empleo son tareas necesarias para cumplir el objetivo principal de Europa 2020 de alcanzar una tasa de empleo del 75 % entre las personas de 20 a 64 años de aquí a 2020».

La directriz n.º 8 sobre las políticas de empleo de los Estados miembros invita a estos a establecer sistemas para que los jóvenes, especialmente los que no tienen trabajo y no siguen ningún tipo de formación, puedan encontrar un primer trabajo, adquieran experiencia laboral, o tengan posibilidades de continuar su educación y su formación entre otras cosas, a través de puestos de formación en prácticas, e intervenir rápidamente ante la aparición del desempleo juvenil.

En el curso de las dos últimas décadas, los períodos de prácticas se han convertido en una importante puerta de entrada al mundo laboral. Está comprobado que la calidad de los períodos de prácticas y las perspectivas laborales están relacionadas. La capacidad de los períodos de prácticas para facilitar la entrada en el mundo laboral depende de la calidad del contenido didáctico y de las condiciones laborales que ofrecen. Los períodos de prácticas de calidad aumentan la productividad, mejoran la tasa de adaptación entre la oferta y la demanda del mer-

cado de trabajo y fomentan la movilidad, en particular al disminuir los costes de búsqueda y adaptación tanto para las empresas como para los trabajadores en prácticas.»

Por lo tanto, estamos hablando de abordar dos grandes procesos de transformaciones transversales a todos los sectores de actividad económica desde una estrategia que tenga en cuenta el papel de las administraciones públicas y del sector privado, incorporando las lecciones aprendidas de esta crisis sanitaria y social.

Para las empresas y organizaciones europeas, esto supone virar sus culturas organizativas para orientarse a la innovación como elemento crucial para su competitividad y sostenibilidad aprovechando uno de los recursos más valiosos que tiene la sociedad europea, y probablemente el que supone su principal ventaja competitiva: un capital humano e intelectual constituido por una juventud altamente formada y concienciada con los retos de Europa y del planeta.

NSF lleva toda su larga vida centrada en la Juventud y su perspectiva es que tenemos un grave problema con la Juventud en Europa. Pensamos en que hay que elevar el problema de la falta de oportunidades para la juventud europea, española, vasca, a la categoría de uno de los problemas principales del presente, que va a marcar el futuro. Y para ello hay que reformular el contrato social a nivel europeo que nos permita tener una sociedad integrada y competitiva incorporando al mismo una nueva dimensión, de pacto entre las generaciones: entre las generaciones que ahora están rigiendo los destinos del país y las nuevas generaciones que deberán hacerlo en no mucho tiempo.

Vivimos literalmente en una encrucijada de transiciones: coinciden en nuestro presente una transición ecológica y energética, una transición tecnológica y digital y una transición demográfica y de migraciones, en un contexto de desigualdades crecientes y donde la pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad o falta de resiliencia sanitaria incluso en los países más desarrollados.

El mundo, y dentro de él, Europa va a ser el resultado de estas transiciones, es algo desconocido y de difícil pronóstico, a no ser que la juventud actúe de puente entre el presente y el futuro, a no ser que tenga la oportunidad de aplicarse a la tarea y comenzar de modo gradual a ser partícipes de dichas transiciones.

La primera consecuencia de esta nueva concepción del contrato social en nuestro país es acelerar su transición al mundo del trabajo, acelerar su emancipación, acelerar su autonomía y conferirles la responsabilidad que merecen. Este es el momento de hacerlo. La Covid19 nos ha hecho reflexionar a todos sobre lo que hemos hecho mal en el pasado. Si se trata de reconstruir, reconstruyamos mejorando lo que antes no funcionaba bien. En este sentido la Covid19 supone el último aldabonazo respecto a la juventud europea y muy especialmente la española: no nos podemos permitir que a la salida de la crisis no demos oportunidades a quienes en este año de la pandemia están terminando sus estudios. No podemos permitir

ni una dejación más de la responsabilidad que como sociedad tenemos contraída con nuestros descendientes. No deberíamos permitir una nueva generación perdida a cuenta de la COVID. Si ahora no acertamos con las políticas adecuadas, nos jugamos el futuro del país.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE NSF

En una **población envejecida como es la Europea** este es un **reto de máximo nivel y prioridad** en las políticas europeas, nacionales, regionales y locales, que exige un pacto intergeneracional.

La **pandemia es una gran oportunidad** de intensificar el entrenamiento de los jóvenes en capacidades ligadas a la innovación y hacerlo de la mano de las empresas y de la sociedad europea. En definitiva, la crisis es una oportunidad de acelerar los procesos de cambio cultural hacia una auténtica transformación de las organizaciones basadas en las personas.

NSF tiene desarrollado un **modelo de empleabilidad de triple nivel: jóvenes, empresas y organizaciones** que ha sido identificado como buena práctica y puede ser escalado a nivel de países con peores tasas de desempleo, como es el caso de España. En la actualidad estamos trabajando en un programa piloto en tres comunidades autónomas cuyo alcance sean 100.000 jóvenes participando en España.

El sistema que estamos planteando exige desplegar **los siguientes componentes** en los 27 países europeos y con un alcance total, poniendo especial énfasis en aquellas regiones con peores cifras:

- La elaboración de **planes formativos** en las empresas, personalizados, flexibles, medibles y que contemplen tanto las necesidades e intereses de jóvenes como de empresas.
- La **formación de Tutores** en las Empresas. La Implicación de las empresas y los empleadores (incluido el autoempleo) en todo el proceso: sensibilización, formación, certificación de tutores/mentores. Creación de un Modelo para la Escuela de Tutores.
- La **Formación de Orientadores en los Centros de gestión** acreditados y en los servicios públicos de empleo.
- **Monitorización continua, seguimiento y medición del impacto de todo el sistema, evaluación, e incorporación de mejoras.**
- Apuesta por la calidad del Programa basada en la **evaluación y certificación de todo el proceso formativo en empresas.**
- **Transparencia en la rendición de cuentas** para la generación de confianza en los grupos de interés.
- NSF está en disposición de **compartir y transferir su conocimiento e investigación** a aquellos países de la UE con altas tasas de desempleo juvenil.

Una Europa abierta a su diversidad

XAVIER FERRER JUNQUÉ

Doctor por la Universidad de Barcelona, economista, politólogo, presidente del Consejo Catalán del Movimiento Europeo y presidente de la Comisión de Economía Internacional y UE del Colegio de Economistas de Catalunya

Sumario

1. Introducción.
2. Situación actual.
3. Identidad y cohesión europea.
4. Ciudadanía y colectivos sociales.
5. Comunidades naturales.
6. Europa diversa e integrada.
7. Conclusiones.
 - 7.1. Mejorar la democracia.
 - 7.2. Impulsar la representatividad de las comunidades naturales y los colectivos.
 - 7.3. Información a la juventud.
 - 7.4. Responder a los retos de acuerdo con los valores.
 - 7.5. Profundizar con el principio de subsidiariedad.
 - 7.6. Acercar las instituciones a la ciudadanía.
 - 7.7. Confianza en la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea es lento y progresivo. Una de las razones de que sea así es que la integración se va haciendo en base al consenso y al dialogo y a criterios democráticos. Otra característica es que este proceso de integración se va produciendo en base a dos caminos diferenciados pero coincidentes. De una parte, la integración en base a la política y las instituciones y de otra en base a la aportación de la sociedad civil.

La integración política e institucional tiene su origen en la firma de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) de 1952, y más concretamente a partir de los acuerdos de 1957, cuando seis Estados europeos (Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia, Alemania e Italia) crearon la Comunidad Económica Europea (CEE), básicamente para coordinar aspectos económicos, lo que significó un salto cualitativo importante y representó la consolidación de una etapa de colaboración que nos ha llevado a una Unión Europea de veintisiete Estados, con importantes sinergias de

colaboración en todos los ámbitos, de legislación común, de soberanía y competencias compartidas y de unidad.

En el ámbito de la sociedad civil, después de la II Guerra Mundial apareció en diversos círculos de ciudadanos la idea de trabajar por una Europa unida, democrática y federal. En este sentido se sitúa la creación del Movimiento Europeo Internacional, en 1948, y un año después, en el exilio de París, se crearon el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, y también el Consejo Vasco y el Catalán. Actualmente el Movimiento Europeo está presente prácticamente en cuarenta Estados europeos y también forman parte de él significadas asociaciones de la sociedad civil. El Movimiento Europeo y otras entidades y asociaciones europeístas siguen trabajando para conseguir la idea de Europa que definieron los pioneros, una Europa federal, democrática, unida y respetuosa con su diversidad.

Es evidente que, para trabajar en esa línea de fomentar el europeísmo como idea de mejorar la vida de la ciudadanía, debe existir un sentimiento europeo, una idea de pertenencia. Y es importante también que buena parte de la ciudada-

Cómo citar / How to cite: Ferrer Junqué, X. (2021-2022). «Una Europa abierta a su diversidad», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 203-206



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

nía esté por la labor de este sentimiento, que encuentre útil lo que se hace desde Europa, que se sienta europea.

La realidad nos muestra que este sentimiento, esta idea de pertenencia, existe y se percibe desde un punto de vista individual y también colectivo. También es cierto que este sentido de pertenencia varía en función de los momentos que se viven, de los éxitos y fracasos del proyecto europeo. Y también es cierto que en los años ochenta del siglo pasado, ese sentimiento era más alto que en nuestros días. Seguidamente se analiza la situación actual de la Unión Europea, poniendo énfasis en la idea de pertenencia actual y futura y sus consecuencias.

2. SITUACIÓN ACTUAL

Europa se encuentra actualmente en una encrucijada, motivada por las disfunciones que a menudo surgen en su interior, por la evolución de la geoestrategia mundial, por la implicación de las nuevas tecnologías y, más recientemente, por los efectos de la pandemia de la COVID-19. En ese escenario, entiendo que el objetivo de la Unión Europea es encontrar su espacio en el mundo y ser útil a la ciudadanía europea. La realidad es que desde aquel ya lejano 1957 se ha construido mucho y la integración europea es un hecho, con una Unión Europea de veintisiete Estados, con unas trescientas regiones, de muy diversa consideración identitaria, unos quinientos millones de habitantes, con una economía que se acerca al 25 % de la capacidad comercial y productiva del mundo, un mercado único basado en cuatro libertades: mercaderías, personas, servicios y capitales, y un espacio de democracia, libertad y justicia, entre otras sinergias comunes.

Desde los años cincuenta del siglo xx se ha pasado del conflicto entre los Estados europeos a un espacio de colaboración con importantes sinergias entre los Estados miembros que ha beneficiado a los sectores económicos y a la ciudadanía. Y ha propiciado entre la ciudadanía un creciente sentimiento de pertenencia a Europa, sin perder la identidad propia. Sabemos que este sentimiento era claramente europeo en los años ochenta y noventa, pero en la actualidad y por diversas causas, como algunas acciones de la UE que no son entendidas o compartidas por la ciudadanía, como la gestión de la inmigración o las desigualdades sociales y económicas, este sentido de pertenencia ha decaído, o está en entredicho, en unos países más que en otros.

Además, si nos centramos en los últimos meses, la aparición de la pandemia de la COVID-19 ha afectado a todos los sectores económicos, sociales y políticos, ya que, además de provocar una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes que afecta a todo el mundo, ha provocado o acelerado cambios tecnológicos, como el teletrabajo o la digitalización, que afectan a la economía, pero también a la vida y a las sensaciones de las personas.

La estructura institucional de la UE es compleja: Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Comisión Europea, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y órganos consultivos como el Comité de la Re-

giones y otros. Este entramado institucional complejo no facilita la conexión con la ciudadanía, que a menudo ve la Unión Europea lejos de sus quehaceres, actividades y problemas.

En el ámbito de la sociedad civil hoy en día existen diferentes entidades, instituciones y asociaciones que tienen como objetivo principal o colateral impulsar la idea de una Europa unida, federal, solidaria y democrática. Y es a través de estas organizaciones y también por la fuerza y acción de la ciudadanía que se impulsa y divulga la idea de una Europa unida y federal y se hace desde el convencimiento de que, sin renunciar a los orígenes, una Europa unida y diversa es la mejor forma de estar presente en el mundo y de defender la libertad y la seguridad de la ciudadanía europea.

Se va avanzando en la integración europea, en ocasiones más lento de lo que a los europeístas nos gustaría, pero también debemos entender que la UE es una unión de veintisiete Estados y de unas trescientas regiones, alguna de las cuales con claros signos de identidad propia y con evidente voluntad de ser un referente en el ámbito europeo y mundial. Es en ese ámbito de identidades compartidas en el que situaría parte de la realidad presente, y sobre todo del futuro, de la Unión Europea. La solidez de este futuro dependerá en gran medida de la capacidad de compartir soberanías y al mismo tiempo de integrar en su seno a las diversas sensibilidades e identidades que existen en su territorio.

3. IDENTIDAD Y COHESIÓN EUROPEA

Lo importante para que una organización internacional, un estado o cualquier comunidad, además de que se consolide y tenga estabilidad, es que disponga de una cierta cohesión interna, la cual se basa en que una o varias identidades se sientan cómodas y participen del proyecto común. En ese escenario, para que la Unión Europea tenga coherencia y futuro, además de cuestiones económicas, sociales y políticas, también tiene que disponer de cierta cohesión identitaria, de cierto sentimiento europeo, de cierto sentido de pertenencia al proyecto común europeo. Y eso se logrará si la ciudadanía y los diferentes colectivos, tanto sociales como identitarios, se sientan parte del proyecto.

El eslogan de la UE «Unidos en la Diversidad» a menudo queda circunscrito a la idea de diversidad en función de los Estados miembros, sin recoger la diversidad política o identitaria que existe en el interior de estos Estados, ni tampoco a la diversidad de colectivos sociales.

4. CIUDADANÍA Y COLECTIVOS SOCIALES

La Unión Europea debe entender como idea principal que si no tiene el apoyo de la ciudadanía no podrá avanzar desde la participación y la democracia. Y la manera de tener el soporte ciudadano es que estos perciban a la UE como útil a sus intereses y peticiones. Lo mismo sirve para colectivos de sectores empresariales o sociales. En este escenario, la UE debe prestar atención a

los siguientes aspectos, que permitirán avanzar hacia una mayor cohesión en favor de la idea de Europa:

- Impulsar la formación e información de las ventajas de pertenecer a la UE ayudaría a conseguir y avanzar hacia una identidad europea.
- Necesidad de situar los valores de la UE en el centro operativo de las acciones políticas, económicas y sociales, con el objetivo de que la ciudadanía encuentre coherencia entre lo que se hace y los valores de la UE.
- Perseverar en la democracia como vector irrenunciable del proyecto europeo e incidir en la solidaridad y tolerancia, respeto a los derechos humanos y a las minorías. La UE debe ser más abierta y plural en toda su diversidad.
- La UE debe construir un espacio en el que los jóvenes se sientan con posibilidades de labrar su futuro y no sientan necesidad de marchar a otras partes del mundo para encontrar trabajo o realizar sus objetivos.
- Construir un proyecto sostenible desde el punto de vista ambiental y económico, con los objetivos de trabajar por un planeta más sano y erradicar las desigualdades y la pobreza.
- Y dar una respuesta a la crisis provocada por la COVID-19 que sea de ámbito europeo y que ayude a toda la economía y a las personas. De hecho, el Plan *Next Generación EU*, de 750000 millones de euros, va en esta dirección.

5. COMUNIDADES NATURALES

La Unión Europea cuenta con unas trescientas regiones (entendidas como comunidades, entes, naciones, estados federados... dependiendo del sentimiento de sus ciudadanos y de las circunstancias políticas e históricas), las cuales representan una diversidad en todos los ámbitos, que debemos preservar, dentro del espacio común de la UE. Dentro de esta diversidad, el nivel de sentimiento de pertenencia, de identidad, en una zona u otra es muy diversa, en el sentido de que algunas tienen una identidad propia y muy activa y otras se parecen más a divisiones administrativas.

En este ámbito se desarrolla la idea y realidad de la subsidiariedad, en el sentido de que la mejor manera de realizar una acción europea es hacerlo desde la administración más preparada para ello y más cercana a la ciudadanía. Así, las regiones, usando la terminología de Bruselas, toman un protagonismo evidente. De hecho, la UE ya utiliza estas demarcaciones para llevar a cabo la distribución de los fondos europeos, como los de Cohesión y otros.

La UE debe preservar la existencia de todas las regiones, pero debe también procurar que las que demuestran identidad propia y voluntad de ser tengan su espacio y su representación dentro del escenario europeo. En la medida en que la UE establezca un espacio para estas identidades diferenciadas con voluntad manifiesta de serlo, su ciudadanía se sentirá más identificada con el proyecto europeo, se sentirá más europeísta y más conectada y cómoda en la UE y llevará con orgullo su doble o múltiple identidad.

Los Estados miembros deben sentirse identificados con el proyecto europeo como identidad propia, pero además deben contribuir a que las regiones, estados federados, comunidades autónomas o cualquier otro nivel de institución se sientan bien representadas e identificadas con el proyecto europeo.

6. EUROPA DIVERSA E INTEGRADA

El lema de la Unión Europea «Unidos en la diversidad» contiene la esencia de la idea de los padres fundadores en el sentido de pasar del conflicto y la confrontación a la colaboración entre los Estados europeos y hacerlo con el objetivo de tender sinergias en favor de la idea común, pero al mismo tiempo preservando la propia identidad.

En este sentido, siendo la UE una unión de Estados, debe hacerse el esfuerzo de que la idea de diversidad no se detenga en el concepto de estado-nación, que de alguna forma son los Estados miembros de la UE. La diversidad debe situarse también en las otras identidades que existen dentro de los Estados. La idea sería que la Unión Europea tenga la capacidad de integrar y respetar, en el sentido de integrar a todos los colectivos, sean identitarios, políticos, sociales u otros, y al mismo tiempo respetar la propia identidad de estos colectivos y que, en la medida de lo posible, tengan conexión directa con las instituciones comunitarias o, al menos, que se sientan integrados, respetados, participen y útiles en el proyecto europeo.

Se trata de explorar al máximo el sentido de la democracia tanto en el aspecto de diversidad interna como de influir en el exterior con los valores democráticos que están detallados en los tratados de la UE.

7. CONCLUSIONES

7.1. Mejorar la democracia

La democracia tal como la entendemos está en entredicho y hacen falta acciones para llevarla al centro de las decisiones políticas, con la finalidad de que no se desvirtúe su esencia. Debe evitarse que sirva para encubrir a gobiernos autoritarios y no respetuosos con los derechos humanos. Y es en este escenario en el que la UE tiene una tarea a desarrollar, tanto por la trayectoria tolerante y pacifista de la mayoría de su ciudadanía, como por la voluntad expresada en sus tratados de ser garante de la paz, la democracia, la tolerancia, la solidaridad, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y a las minorías, entre otros.

7.2. Impulsar la representatividad de las comunidades naturales y los colectivos

Lo primero que debe hacer la UE es que estos valores se cumplan en su seno, dentro del espacio europeo, y por tanto que se sancionen los estados que no los respeten.

Y también que se tengan en cuenta las identidades naturales y los colectivos sociales que forman parte de la UE, con el objetivo de que toda la ciudadanía se sienta cómoda y participe del proyecto europeo. Si la UE y los Estados miembros son capaces de entender que «Unidos en la Diversidad» significa respetar la identidad y los sentimientos de todos los colectivos, estaremos ante una UE más fuerte y más unida y con autoridad moral para impulsar en el mundo la idea de la democracia como herramienta de gobierno, de participación, de respeto a los derechos humanos y a las minorías, de tolerancia y de solidaridad.

7.3. Información a la juventud

Es importante sensibilizar a la sociedad y hacer activismo europeísta con rigor y precisión, pero hacerlo desde la defensa de los valores y objetivos que definen a la Unión Europea. Esta sensibilización y activismo ha de estar enfocado y dirigido a los jóvenes, a las nuevas generaciones, que no han tenido que luchar por la conquista de los valores democráticos, explicándoles la importancia de defenderlos, para garantizar su libertad.

7.4. Responder a los retos de acuerdo con los valores

Es importante adecuar los objetivos a los valores que hoy definen las sociedades europeas y así estaremos en condiciones de hacer frente a los retos que tiene Europa en estos momentos. Retos económicos, políticos y sociales. Hace falta encontrar espacios de consenso a la realidad de la inmigración y refugiados. La solución pasa por políticas comunes de ámbito europeo que sean respetuosas con los valores de la UE.

También la cuestión económica es motivo de debates, ya que las desigualdades se han instalado en la mayoría de Estados de la UE y en el mundo, situación que la realidad de la pandemia de la COVID-19 ha complicado más. La parte positiva es que dentro del marco financiero para los años 2021-2027, además del propio presupuesto habitual de la UE, se han añadido 750 000 millones de euros, provenientes del acuerdo *Next Generation EU*, para hacer frente a los efectos de la pandemia de la COVID-19.

También es un reto clave la sostenibilidad del planeta, enmarcada en la lucha contra el cambio climático, en la cual la UE debería tener un liderazgo destacado.

7.5. Profundizar con el principio de subsidiariedad

Por otro lado, la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad incorporados a los tratados de la UE ha sido efectiva para avanzar en la gobernanza multinivel europea. Pero pueden y han de tener mucho más recorrido en el proceso de construcción europea. Hace falta no fallar en las acciones de divulgación

para formar conciencia política europea y la defensa de la expresión de voluntad de los ciudadanos, en particular en la dimensión regional y local, ya que son los pilares fundamentales para el acercamiento del ejercicio de las competencias a la ciudadanía, por su derecho reconocido a participar en la vida democrática de la Unión Europea.

7.6. Acercar las instituciones a la ciudadanía

También es importante acercar las instituciones europeas a la ciudadanía, aunque es evidente que esto se conseguirá solo si son democráticas, más participativas y más ágiles en la toma de decisiones, más empáticas respecto a la realidad plural de la UE, por lo referente a su diversidad cultural, religiosa o identitaria, dando solución y encaje, en base a los valores europeos, a las crisis que se presentan o dando salida democrática y de consenso a identidades nacionales que piden un papel específico y propio en el seno de la UE.

7.7. Confianza en la Conferencia sobre el Futuro de Europa

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, propuesta dentro de las seis prioridades de la Comisión Europea, es una buena iniciativa para que los diversos actores de la política y sociedad europeos participen, con aportaciones y colaboraciones que vayan encaminadas a impulsar una Europa, una Unión Europea, más democrática, menos burocrática, más dinámica, más respetuosa con los derechos y las minorías y más cercana a la ciudadanía. Esperemos que las aportaciones que se hagan sean tenidas en cuenta y sirvan para mejorar la calidad democrática y la gobernanza de la Unión Europea y para acercarla a la realidad de la ciudadanía.

La educación: clave en la lucha contra el euroescepticismo

MAITANE GONZÁLEZ PÉREZ

Secretaría de organización de ADUEEE - Asociación de Debate

de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitateko Eztabaida Elkartea

Sumario

1. Introducción.
2. El poder reside en el pueblo.
3. Indiferencia, desconfianza y euroescepticismo.
4. LM JuventudM Unión Europea.
5. ¿Qué medidas se toman ahora?
6. La educación: la solución.
7. Mi propuesta.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando te dan la oportunidad de escribir un texto que va a poder llegar a las instituciones europeas quieres escoger el tema que mayor impacto positivo pueda tener en la sociedad. He reflexionando sobre cuál es el aspecto que habría que mejorar de la Unión Europea y pensando sobre cuál es el tema que más importancia tiene para la juventud. Me he planteado escribir acerca de temas relacionados con el medio ambiente, con los derechos de las mujeres, con la libre circulación de las personas o los programas para universitarios. Sin embargo, siento que, a pesar de la importancia de estas cuestiones, ninguna de ellas llegaba a ser la prioridad para la Unión Europea. En una Unión Europea que, para muchos, se tambalea.

Y es que para que se puedan llevar a cabo programas y mejoras sobre todos estos aspectos, lo primordial es que la Unión Europea siga existiendo, con la confianza de una ciudadanía que a pesar de sus diferencias se mantenga unida.

Desde sus orígenes, la Unión Europea nunca ha llegado a forjar una fuerte identidad europea, ni ha conseguido plenamente hacer prosperar un sentimiento de unión entre ciudadanos europeos. Además, con el golpe del *Brexit*, esa identidad y unión, que ya de por sí no tenía unos cimientos muy fuertes, se resquebrajó. Por tanto, con lo dicho, considero que el mayor de los problemas a los que se enfrenta la Unión Europea es hacer

honra a su nombre y garantizar la continuidad de esa unión. Por eso, y aunque las cuestiones mencionadas anteriormente me despierten mucho interés y también sean de mucha importancia, expondré mi opinión sobre la visión de los ciudadanos de la Unión Europea en relación con el euroescepticismo y propondré algunas medidas de aplicación en la educación para confrontar esta situación.

2. EL PODER RESIDE EN EL PUEBLO

Aunque pueda parecer que las instituciones públicas o que los gobiernos de cada Estado están concienciados con la necesaria permanencia en la Unión Europea, incluso con sus altibajos en diferentes países o dependiendo de los partidos políticos, no nos debemos olvidar de que la verdadera fuerza política reside en el pueblo; en la ciudadanía. Esto se ha visto demostrado en el Reino Unido, donde a pesar de que fueran los partidos políticos los que llevaron a cabo los mecanismos legislativos que han terminado dando lugar a la separación de la Unión Europea, es el pueblo verdaderamente en el que tiene en su mano la elección, y el que decide, que es lo que va a suceder en su país.

Por eso considero que uno de los primordiales objetivos de la Unión Europea debería ser la concienciación y educación de la ciudadanía sobre la importancia de la Unión Europea, permitiendo así su continuidad y permitiendo el desarrollo de muchos futuros programas que

Cómo citar / How to cite: González Pérez, M. (2021-2022). «La educación: clave en la lucha contra el euroescepticismo», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 207-209



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

beneficiarán a toda la humanidad. Y a esto es a lo que va encaminada esta sencilla propuesta.

3. INDIFERENCIA, DESCONFIANZA Y EUROESCEPTICISMO

«Unos hombres con traje que están en Alemania y que de vez en cuando nos piden dinero». Para ser francos, así es como la mayoría de ciudadanos ven la Unión Europea. Gran parte de la ciudadanía no termina de entender ni los órganos que componen la Unión Europea, ni las funciones que tiene, ni cuáles son los mecanismos de funcionamiento, y lo más importante de todo, tampoco comprende cuáles son las repercusiones de la Unión Europea en su vida.

Creo firmemente que la gran mayoría de la población tiene un desconocimiento prácticamente total de la Unión Europea, a pesar de ser parte de ella. Además, teniendo en cuenta que la única información que le llega a la ciudadanía sobre la Unión Europea es de temática económica, crisis, ayudas, deudas, etc., inevitablemente el desconocimiento se convierte en desconfianza y escepticismo.

Lo cierto es que el trabajo y la influencia de la Unión Europea es vital, no solamente para los ciudadanos europeos, sino para el mundo. Nuestra vida no sería la misma si nuestros países no formaran parte de la UE. La Unión Europea encabeza la lucha contra el cambio climático, la transformación tecnológica y la digitalización, el respeto por los derechos humanos y la lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres, por ejemplo. Además, sirve como ejemplo para otros países, ya que fomenta el cambio global y lidera el camino hacia un mundo mejor.

Sin embargo, esto no se sabe. Mucha gente opina que lo importante de la política es que surta los efectos deseados. Mas yo opino que, superlativamente, lo más importante es que se sepa; que la ciudadanía sepa que se han producido esos efectos deseados, puesto que, si algo no se sabe, prácticamente no existe.

Siguiendo con esa premisa, si la gran masa de la población no conoce los beneficios que conlleva ser ciudadano de la Unión Europea, esos beneficios no existen. Y si existe una organización supranacional lejana, desconocida y que no produce beneficios, el resultado inevitable es, por una parte, que se mantenga un gran grupo de ciudadanos a los que la Unión Europea les sea indiferente; y, por otra parte, que se propicie la aparición del euroescepticismo y del antieuropeísmo.

Toda esta situación que estoy presentando es visible en las tasas de abstención en las elecciones al Parlamento Europeo y en el creciente euroescepticismo. En las últimas elecciones al Parlamento Europeo de 2019, a pesar de que aumentó notablemente el porcentaje de participación de las elecciones, pasando de una tendencia a la baja que había llegado al 42,6 % en 2014 a un 50,6 %, sigue suponiendo una tasa de abstención alarmantemente alta. Y no podemos confiarnos y pensar que el porcentaje de 2019 es el comienzo de una tendencia al alza en la participación, sino que debemos tener en cuenta el gran impacto que

tenía el *Brexit* aún no cristalizado y entender que la tasa de participación de 2019 es un caso individual que probablemente no se repita en las próximas elecciones.

4. LA JUVENTUD Y LA UNIÓN EUROPEA

A las nuevas generaciones, las juventudes, les interesan mucho menos los temas económicos, que es lo único que la ciudadanía llega a saber sobre la UE, que las cuestiones sociales, todo lo relacionado con migración y refugiados, cambio climático, igualdad entre hombres y mujeres. Aunque la Unión Europea dedique recursos y esfuerzos a todos estos ámbitos, al no llegar a conocerse todos sus programas, políticas y esfuerzos, y al no identificar que muchas de las mejoras que se están produciendo en estos ámbitos es gracias a la Unión Europea, la juventud se aleja de Europa.

Muchos discursos progresistas que atraen a una gran parte de los jóvenes tienen un cariz euroescéptico por estas mismas razones: la equivocada creencia de que en la UE los temas sociales no tienen importancia. Es decir, la mayoría de la juventud, a pesar de haber estudiado muy superficialmente lo que es la Unión Europea, no tienen mucha más información sobre su trabajo. Si a ello le sumamos, por una parte, noticias sobre el aspecto económico que no terminan de entenderse y discursos políticos de los que se desprende por una parte que la Unión Europea supone una injerencia en los Estados, y por otra parte, que creen la Unión Europea no se preocupa por los temas sociales, llegaremos a la misma conclusión planteada anteriormente: escepticismo.

5. ¿QUÉ MEDIDAS SE TOMAN AHORA?

La Unión Europea no es ajena a esta situación y ha creado programas encaminados a acercar la Unión Europea a su ciudadanía y, en especial, a los más jóvenes. Algunos ejemplos son «esta vez voto», «café con Europa» o «*European Youth Event*». No obstante, considero que estas campañas no son eficaces con respecto al objetivo final de concienciar a la población europea de la importancia de la Unión Europea, y a continuación explicaré la razón.

Por una parte, las campañas como «Esta vez voto» son puntuales, dirigidas únicamente a reducir la abstención en las elecciones europeas y no a cambiar verdaderamente la concepción que tiene la ciudadanía de la Unión Europea. Es así, un programa puntual, un parche, que intenta evitar las consecuencias en vez de afrontar el problema generador de esas consecuencias. Esto es, no vas a poder conseguir una mayor tasa de participación en las elecciones si antes de eso no fomentas que más gente confíe en la Unión Europea.

Y por otra parte, los programas y eventos como «Café con Europa» o «*European Youth Event*» están dirigidos a los jóvenes europeos y, sin embargo, la gran mayoría de los jóvenes europeos no tienen conocimiento de su existencia. Para participar en todos estos eventos debes conocer previamente la Unión Europea y estar muy pendiente de su actividad; teniendo una posición activa y positiva para con la Unión Europea. Es decir, en vez de ser la Unión

Europea la que se acerca a los jóvenes, son los propios jóvenes los que se tienen que acercar a la Unión Europea.

Y, siendo realistas, son muy pocos los jóvenes con una inclinación natural por la política, y las relaciones internacionales que estarán al tanto de estas actividades. Por tanto, aunque la intención fuera diferente, al final del día, estos son programas que no están destinados al conjunto de la población, sino a quienes ya creen en el proyecto europeo. Las personas que participan en todos estos programas europeos de concienciación y formación son aquellos sujetos que ya tienen un posicionamiento activo y positivo con respecto a la Unión Europea, mientras que las personas indiferentes, euroescépticas o antieuropeas no terminan conociendo nada de esta movilización de recursos, materiales y esfuerzo.

Todo esto nos da una pista de que quizá estos programas están mal enfocados, puesto que no están dirigidos al sujeto al que deberían dirigirse para lograr que la ciudadanía crea en el proyecto europeo. En consecuencia, aunque son programas útiles e importantes, se requieren otras medidas para luchar contra la desinformación y el euroescepticismo que se deriva muchas veces de esta última.

6. LA EDUCACIÓN: LA SOLUCIÓN

Es difícil encontrar una solución porque cada persona tiene posiciones ideológicas e intereses muy diversos, y más teniendo en cuenta los países y culturas distintas que conviven en la Unión Europea. Entonces, no podemos centrarnos en hacer publicidad únicamente sobre el medio ambiente, porque el medio ambiente no une a todos los europeos, no todos los europeos son conscientes del cambio climático y no todos los europeos creen que combatir el cambio climático deba ser el primer objetivo de la UE. Y lo mismo sucede con otros temas.

Podría parecer que no existe una manera de reunir a toda la ciudadanía europea, pero sí la hay: la educación. Lo único en lo que toda la ciudadanía participa, lo único a lo que toda la ciudadanía tiene acceso, es la educación primaria y secundaria obligatoria. Por muy diferentes que sean nuestras culturas, nuestros idiomas, inquietudes o necesidades, prácticamente la totalidad de la ciudadanía europea está alfabetizada y ha recibido educación básica obligatoria. Y al ser esto lo único que tenemos todos y todas en común, me parece que es ahí donde se debe incidir y donde se tienen que orientar recursos económicos, materiales y humanos.

Por esta razón, mi humilde propuesta se centra precisamente en esto; en todas las iniciativas que se pueden realizar en torno a la educación fomentando que los niños y jóvenes conozcan cómo funciona la Unión Europea, los temas en los que desarrolla su labor, que descubran la influencia que tiene en sus vidas y que no sientan la Unión Europea como algo ajeno y muy lejano a ellos. Ya que, al final, la educación es lo único que va a garantizar la existencia de una actitud positiva de la ciudadanía europea más joven, garantizando así un próspero futuro de la Unión Europea.

7. MI PROPUESTA

1. Incluir la Unión Europea en los programas educativos de todos los Estados miembros. Así como la historia de la Unión Europea, su funcionamiento y funciones que realiza, los organismos e instituciones que la componen y los beneficios globales que esta supone. Incluir todo lo mencionado haría posible la creación de una ciudadanía europea más informada e interesada, intentando disminuir la peligrosa indiferencia.

2. Crear eventos de divulgación, información y formación sobre la Unión Europea en colegios e institutos.

a. Fomentar el discurso y la opinión crítica a través de debates sobre los diferentes aspectos de la Unión Europea.

b. Organizar simulaciones de los diferentes órganos de la Unión Europea, donde los alumnos puedan representar a los propios diputados y demás personajes de la Unión Europea y, de esta manera, promover el conocimiento del funcionamiento de la institución de una forma lúdica.

3. Acercar a trabajadores y funcionarios de la Unión Europea a los centros de educación para realizar charlas divulgativas y que transmitan su experiencia, permitiendo preguntas de niños y jóvenes. Así se lograría romper con la imagen de lejanía y formalidad de la Unión Europea.

4. Ampliar los programas de intercambio y de movilidad internacional como Erasmus a institutos para alimentar el enriquecimiento cultural y el conocimiento de la pluralidad y diversidad de la Unión Europea.

5. Organizar campamentos europeos donde los estudiantes de colegios e institutos de diversos países de la Unión Europea puedan conocerse, establecer lazos y, por consiguiente, fomentar la identidad y el sentimiento europeo.

6. Hacer uso de las telecomunicaciones para crear programas con el objetivo de que diferentes centros educativos de todos los países miembros de la Unión Europea se pongan en contacto. Como, por ejemplo, coordinar sesiones de videollamadas entre colegios de países distintos.

7. Impulsar la celebración del Día de Europa, el 9 de mayo, en los colegios e institutos europeos para así conocer la cultura de todos los pueblos que forman parte de la UE y los beneficios que supone para la ciudadanía ser parte de la Unión Europea.

8. Asegurar que estas propuestas y programas lleguen al mayor número de centros educativos posible, teniendo en cuenta en todo momento la lucha contra cualquier discriminación por razones sociales, económicas o de otra índole.

Edad, contextos estructurales e identidad europea

ANDER GURRUTXAGA ABAD
Catedrático de Sociología, UPV/EHU

Sumario

1. Presentación.
 2. Los contextos estructurales y la generación joven.
 3. Ser joven en Europa.
 4. Conclusiones.
- Referencias bibliográficas.

1. PRESENTACIÓN

La edad emerge como la clave del futuro de Europa. Las preguntas que planteo son tres: I) ¿Qué es ser joven?; II) ¿Cómo se asegura el relevo generacional?; III) ¿Qué relaciones mantienen la edad, el relevo generacional y el futuro? Las tres preguntas recurren a la capacidad de las instituciones europeas para ofrecer la mirada estratégica a las nuevas generaciones. El dato objetivo indica que los individuos que padecieron la crisis económica de la década de 2008 y tenían 20, 25 o 30 años hoy tienen diez años más, pero las condiciones de vida no han mejorado. Las consecuencias económicas provocadas por la pandemia de la COVID-19 añaden dramatismo a la situación. En los últimos diez años las nuevas generaciones enfrentan dos crisis con efectos incalculables.

La conexión de la edad con las crisis económicas indica que en este tiempo se forjan caminos, expectativas y promesas y se hacen preguntas que quedan sin respuesta. La generación joven vive la vida en contextos distintos a los de generaciones anteriores, los procesos básicos con los que debe enfrentarse son: la robotización y la automatización, la crisis de la sociedad laboral, la emergencia de la sociedad auxiliar, la fatiga de la democracia, la radicalización de la globalización, el poder de las referencias económicas y sociales asiáticas y el incremento de la desigualdad. La interrelación dibuja el panorama que pone muros y fronteras al relevo generacional. Las preguntas interrogan a las dificultades. ¿Son insalvables? o ¿pueden ser canalizadas por la Europa integradora?

2. LOS CONTEXTOS ESTRUCTURALES Y LA GENERACIÓN JOVEN

Los datos de opinión pública que recopila la Comisión Europea a través del Eurobarómetro revelan que los jóvenes no cuestionan la realidad Europa; al contrario, se vinculan convencidos del marco que ofrece. De hecho, la confianza en la Unión Europea es mayor entre la población de 15 a 39 años que entre las personas de más de 40 años. Cosa distinta es cómo asumen la nueva era y si invitan a mirarla de otra manera para levantar la mano y preguntar ¿dónde está el futuro? El «sueño europeo» se transforma en «realidad europea» y aporta la visión penetrante y pragmática de los que hacen preguntas y exigen respuestas.

Las respuestas están condicionadas por los contextos estructurales que definen las reclamaciones generacionales: I) La crisis económica de los años 2008-2012 supone el golpe a los deseos de los jóvenes para construir el itinerario vital de vida y las biografías individual y colectiva. Cuando las consecuencias indeseadas parecían desaparecer, la COVID-19 provoca otra crisis que afecta a parcelas básicas de la vida, a la economía productiva y a los proyectos profesionales de muchos jóvenes; II) Los resultados del *Brexit* en Reino Unido enseñan que la edad es el factor divisivo, pero el origen de algunas identidades sociales y aspiraciones políticas están delimitadas por el peso generacional que traza fronteras simbólicas y la división entre jóvenes y mayores. Los primeros se alían con las miradas y perciben que «los mayores» son grupos de edad a los que deben cuestionar si quieren llegar a ser; III) Los caminos para circular por la autopista europea se ponen en cuestión porque algunos elementos del itinerario no son lo que dicen que son, por ejemplo, el

Cómo citar / How to cite: Gurrutxaga Abad, A. (2021-2022). «Edad, contextos estructurales e identidad europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 210-214



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

trabajo, el empleo y la movilidad social. En muchos casos se promocionan oficios precarios, temporales y con salarios limitados; IV) La globalización y la digitalización tecnológica firman la cuarta Revolución Industrial, pero el desarrollo tecnológico promueve consecuencias indeseadas como la fragilidad de la inserción laboral o la vulnerabilidad del reconocimiento social; V) Los jóvenes viven la fragmentación social desde dentro, la sociedad auxiliar es para muchos el destino.

La cuarta Revolución Industrial se expande desde la seguridad del conocimiento tecnológico. Este imperativo promueve consecuencias que fragmentan las sociedades, ubican la desigualdad y transforman en vulnerables la seguridad del empleo y los sentidos del trabajo. Las tecnologías digitales transforman el mundo y, en estos casos, la tesis es concluyente: muchas cualificaciones, profesiones, individuos y organizaciones se quedan rezagados. Lo que los científicos sociales temen es qué puede ocurrir si se reduce la necesidad del trabajo a causa de la divergencia entre productividad y empleo. A. Deaton/A. Case (2020) avanzan algunas opiniones sobre la nueva realidad, «los que no aprueban los exámenes y no pasan a formar parte de la élite cosmopolita no consiguen vivir en las ciudades prósperas, de rápido crecimiento y alta tecnología, y se les asignan puestos de trabajo amenazados por la globalización y los robots. A veces, la élite puede ser arrogante respecto a sus logros, que atribuyen a su propio mérito, y despectiva respecto a quienes no tienen un título, que tuvieron una oportunidad, pero la desperdiciaron. A quienes tienen una formación menor se les subestima e incluso e incluso se les falta al respeto, se favorece que piensen en sí mismos como perdedores, y pueden llegar a sentir que el sistema está manipulado en su contra».

Añadiendo valor al argumento, R. Sennett (1998) escribió, refiriéndose al mundo del trabajo, que el lema era: «Nada a largo plazo». Se sabe que en los espacios donde se constituye la sociedad *big tech* emergen territorios cuyo indicador es la sociedad auxiliar que acoge empleos necesarios no tecnológicos; servicios de limpieza, hostelería, logística, reponedores, auxiliares sanitarios, transportistas, cuidados o servicios al cliente, etc. Son ocupaciones menos especializadas, con menos valor tecnológico, trabajos temporales, salarios precarios alejados de los usos del talento tecnológico. Las disonancias no son consecuencias imprevistas de la cuarta Revolución Industrial, al contrario, forman parte de las actividades básicas de la sociedad tecnológica. La paradoja es que los mercados laborales son frágiles y el conocimiento tecnológico expulsa a los grupos sociales que no pueden engancharse al centro de las profesiones tecnológicas. El empleo hay que «inventarlo», excepto en trabajos asociados a la función pública (funcionarios), los que quedan en las islas de la sociedad laboral clásica o los puestos de la industria 4.0 con alto contenido tecnológico.

La situación (O. Nachtwey, 2017) promueve tres zonas: I) Las de la integración; II) Zonas vulnerables y III) Lugares para la desafiliación y el desacoplamiento. En la primera, predominan las relaciones laborales normales y las redes sociales densas. En las zonas vulnerables predominan las ocupaciones inseguras, se erosionan la seguridad subjetiva y

las redes sociales. En la zona de desafiliación se encuentran grupos excluidos, lo que señala una nueva demarcación; la inseguridad produce miedo. El miedo y el temor (H. Bude, 2017) se visibilizan entre las capas medias y bajas de la población. La padecen más personas que aspiran a algo, tienen expectativas, se preguntan por lo que puede ocurrir si toman elecciones equivocadas o si no aciertan en la elección de la profesión o el itinerario laboral; se sienten inseguros y conocen el miedo al miedo. La inseguridad se incrementa si el ascensor social está averiado, se estanca o, peor aún, si se les empuja hacia abajo porque quiebra la conexión entre la aspiración individual, los vínculos de pertenencia, los itinerarios vitales de vida y la seguridad laboral. Si fallan o se fragilizan las conexiones, la pregunta es ¿cómo y desde dónde se construyen como generación?

Las preguntas son nerviosas, instantáneas, sin respuestas cerradas: ¿Qué es ser joven? ¿Un período, más o menos prolongado en la vida? ¿El tiempo de preparación para «hacerse adulto»? ¿La condición social? ¿El estatus específico? ¿A qué está asociado? ¿A formas específicas de consumo? ¿A la creación de estilos de vida? ¿A maneras concretas de inversión en ocio y consumo o a la construcción de itinerarios biográficos? Los datos empíricos dicen que para un número significativo de personas el mundo del trabajo y el empleo no están a su disposición en la sociedad laboral europea. Pero, por otra parte, el relevo generacional indica que los hitos del camino son claros: tener un trabajo más o menos estable, matrimonio, hijos/as, vivienda, formas de propiedad, estilos de relación con la familia, amistades asociadas a los estilos de vida, valores más conservadores, etc. Pueden discutirse todos y cada uno de los factores diseñados por la generación de los mayores para la socialización de las nuevas generaciones: sean la posición en el trabajo y el empleo, la renta familiar, el sentido del matrimonio, cómo vivir las relaciones interpersonales, las formas de estar y «pisar» el mundo, crear estilos de vida e incluso definir a los mayores como «generación tapón».

La edad marca formas de estar en el mundo, pero no crea caminos ni contenidos obligatorios que deban seguirse. La edad adulta es la referencia para los adultos, pero el *continuum* socializador y las conexiones joven-maduro-mayor están en quiebra. Si el diagnóstico se cumple, cada generación se construye sin mirar a las otras, como si las líneas de continuidad se hubiesen quebrado o fragilizado y las conexiones no estuviesen en condiciones de llevar a cabo el trabajo encomendado. Las razones de la vulnerabilidad se encuentran en la fragilidad de la sociedad laboral, las disonancias entre el trabajo y el empleo, las vinculaciones sociales, la creación del reconocimiento y las dificultades para andar los itinerarios que ofrecen contenidos al futuro.

3. SER JOVEN EN EUROPA

Las cifras oficiales expresan que el 40 % de la población joven está en el paro. No es aventurado pensar que las cifras reales sean algo superiores a las enunciadas por las fuentes oficiales, hay grupos que no aparecen en las estadísticas al uso (empleos de la economía informal, trabajos precarios sin

seguridad social, ninis, etc.). Sería más ajustado decir que los datos recopilados por Eurostat para el año 2019 y los primeros trimestres de 2020 revelan que más del 15 % de los jóvenes europeos de entre 15 y 25 años está en el paro. La tasa de desempleo juvenil ronda el 40 % en países como España y Grecia y supera el 30 % en países como Italia, Portugal, Luxemburgo, Suecia o Macedonia. No es aventurado pensar que las cifras reales sobre las escasas posibilidades de empleo de la juventud europea sean superiores a las enunciadas, puesto que las tasas se calculan en base al total de la población activa, lo que deja fuera todas aquellas situaciones que están al margen del mercado laboral. Por ejemplo, según los propios datos de Eurostat, el porcentaje de la población de los veintisiete países de la UE de entre 15 y 29 años que ni estudia ni trabaja se sitúa cerca del 15 % y se ubica alrededor del 20 % en países como Bulgaria, Italia, España, Serbia y Macedonia.

Los datos apuntan a los desafíos que tienen los jóvenes, por ejemplo, si quieren acceder al mercado laboral, como si no pudiesen adecuar la oferta a la demanda, sobre todo los que tocan la puerta por primera vez o los que buscan y no encuentran porque no disponen de la formación sociotécnica requerida. La formación adquirida y el nivel de estudios alcanzado son determinantes en el acceso al mercado laboral y en las posibilidades para el desarrollo de la carrera profesional. Si la tasa de desempleo de la población de la UE-27 con estudios superiores se sitúa en el año 2019 en un 4,2 %, aumenta hasta el 5,9 % en el caso de la población con estudios secundarios y hasta el 13,2 % en el caso de la población con estudios primarios o menores.

Perseguir empleos estables, salarios razonables y temporalidades dilatadas es «misión de audaces» pero, paradójicamente, tener empleo y ganar el sueldo son condiciones de partida para la vida digna y la inserción social. Por ejemplo, la tasa de empleo de la población entre 15 y 24 años de la UE-27 se sitúa en el 30 % según Eurostat. Ello indica que para la mayoría de los jóvenes el acceso al mercado laboral se produce a partir de los 25 años y con unas condiciones de acceso y ubicación de enorme incertidumbre y escasa claridad de perspectiva hacia el futuro. En este sentido, según datos aportados por la OECD, el porcentaje de trabajadores jóvenes (de 15 a 29 años) que cobran menos del 66 % del salario mediano supera el 40 % en prácticamente todos los países de Europa occidental.

El programa de gobierno europeo debe responder las siguientes preguntas: I) ¿Cómo crear trabajo? II) ¿Cómo reconstruir la sociedad laboral para los que se quedan fuera y III) Para los que no pueden o no saben engancharse a redes privilegiadas de reclutamiento? Hay que tener presente que en casi todos los casos no fallan las expectativas sino las oportunidades y el resultado puede ser la ruptura entre los que tienen trabajo remunerado más o menos seguro, cualificado y con buena ubicación empresarial frente a aquellos que acuden al mercado laboral en funciones auxiliares con menos preparación profesional, salarios reducidos, contratos temporales y dificultades para insertarse en la dinámica social y laboral.

1) La propuesta europea para los jóvenes debe entender la relación entre edad, relaciones generacionales y el sueño europeo. El hecho es que para insertarse en los contextos socioeconómicos se requiere tener recursos. Hay tres fundamentales: trabajo, (empleo si se prefiere), educación, (formación profesional adecuada) y vinculaciones sociales que promueven la construcción de identidades sociales y reconocimiento social. No hay futuro en Europa para las generaciones jóvenes si la autopista que relaciona trabajo, empleo, formación, identidad y reconocimiento no se activa y pueden circular libremente por ella. Cuanto más libres de obstáculos estén las vías de circulación, el futuro y los itinerarios biográficos estarán mejor definidos y la edad es el componente destacado de la identidad asociativa europea.

2) El cumplimiento de las expectativas requiere bases económicas, sociales, culturales y políticas sólidas. En Europa hace falta activar cinco mecanismos fundamentales, cinco procesos que, por otra parte, figuran en el corazón y el alma del sueño europeo. Los más relevantes son; I) El bienestar; II) La calidad de vida; III) La confianza institucional; IV) La democracia; V) La identidad.

3) El enigma clave a resolver es el empleo, es este el que permite a los jóvenes integrarse en las zonas de confort de la realidad europea o, por el contrario, pasarse toda o una parte de la vida habitando espacios vulnerables, lugares de asentamiento laborales precarios sin empleo estable. Los datos que ofrecen las cifras oficiales señalan el riesgo que corren las nuevas generaciones de quedar ocultas o de pasar a ingresar en la lista de personas desafiadas, periféricas y alejadas de la oportunidad de crear el itinerario vital de vida. Construir el futuro es la necesidad generacional, pero no están claros los contenidos concretos que tienen a su disposición para cumplir el objetivo. Como he indicado, el empleo, la formación y las vinculaciones sociales son tres elementos que dan contenido al futuro. La identidad de ser y vivir como joven puede realizarse si las generaciones pueden construirse, pero para ello requieren despejar el camino y los entornos que les permiten trabajar, formarse y disfrutar de los vínculos sociales. Si los contenidos funcionan como soportes objetivos, la edad es el momento de la vida desde donde pueden afirmar la propuesta generacional que insufla vigor al sueño europeo. Si se fragiliza, los contenidos se debilitan y la juventud se queda sin referentes integrando los espacios de desafiación. A partir de aquí, Europa puede ser la promesa enterrada, distanciada para las nuevas generaciones que ocultan el proyecto por carecer de soportes y contenidos para realizarlo.

4) La ruptura de la continuidad socializadora hace necesario tener recursos propios, disfrutar de definiciones de sí mismos porque los préstamos intergeneracionales son cada vez más frágiles y no hay que confiar en los que las generaciones mayores disponen para los nuevos. Las miradas se centran en lo que cada generación es capaz de hacer, pero para «poder hacer» deben disfrutar de opciones, instrumentos y poseer recursos propios. De aquí la necesidad de disfrutar del empleo, el trabajo, las vinculaciones sociales, los recursos democráticos, la cultura cívica y el sistema institucional sólido, eficiente y eficaz.

5) La pregunta es inmediata, ¿Europa qué puede hacer y tener para ofrecer a las personas jóvenes? ¿Qué hace de la edad la referencia clave de la vida? Los elementos que la han caracterizado son más necesarios que nunca. Sean el bienestar, la calidad de vida, la confianza institucional, la democracia y la identidad, insertados en contextos que miran el poder de la tecnología y la globalización y tienen en cuenta el mundo abierto, diversificado, fragmentado, desigual, plagado de incertidumbres, vulnerable y frágil.

La cuestión y las dudas no tienen que ver con el europeísmo, como puso de manifiesto la votación del *Brexit* y corroboran los análisis de opinión pública, sino con los contenidos para construir la noción de hogar y el itinerario vital, pero si los empleos son inestables, mal pagados, alta temporalidad y muchas vinculaciones quebradas, los sueños se fragilizan, crece la vulnerabilidad y la periferización de la identidad de ser joven. En estos casos, la edad se transforma en la amenaza a la estabilidad interna de la Unión y, sobre todo, transmite la impresión de que en vez de envolver y seducir toma distancia con los moradores porque olvida las promesas y, sobre todo, cómo se realizan.

4. CONCLUSIONES

Salir de compras por la geografía europea demuestra que: I) La edad, el relevo generacional se vive en algunos casos, Gran Bretaña, especialmente, como brecha generacional, pero la movilización de los jóvenes, si se produce, provoca cambios en el sistema político, en la orientación del voto y en las políticas públicas. II) El carácter híbrido de la política. El eje derecha-izquierda no ha desaparecido, pero se atempera y los éxitos políticos dependen, cada vez más, de la capacidad de los líderes para tomar préstamos de las dos grandes tradiciones políticas que han creado la idea de Europa: liberalismo y socialismo. III) El éxito político, por precario que sea, se encomienda a políticas ligadas al estado de bienestar, la calidad de vida y la confianza institucional. Nadie triunfa si niega las esencias de la tradición política europea que envuelven al menos a las tres últimas generaciones de ciudadanos continentales. IV) El éxito político es «hijo» de la creación de seguridad y de la capacidad para gestionar incertidumbres. V) La desigualdad y la ausencia de la definición de por dónde debe ir el futuro son problemas de los que hay que ocuparse. El convencimiento popular dice que con los recursos que el Estado administra es posible crear políticas públicas para atender situaciones precarias que afectan a sectores sociales desfavorecidos. VI) Los mecanismos de la democracia no están para gestar el ideario o la interpretación del presente alrededor de la figura del chivo expiatorio, las políticas de imitación o la política cuántica, sean mediante la discusión sobre los cupos de inmigración, la seguridad pública, el terrorismo, el crecimiento económico, la desigualdad, la vulnerabilidad social o el papel de la ciencia y la tecnología. El mensaje es claro: la democracia puede y debe enfrentar ese tipo de proble-

mas. Fuera de ella la vida es experimental y más difícil. VII) Ser adulto no es la estación de tránsito, el punto de llegada o la forma específica de socialización sino la edad asociada a los usos específicos de la socialización que sirven a esa generación, pero no queda claro que la generación de los mayores sea el modelo de referencia para la edad joven. La edad marca formas de estar, no traza caminos obligados ni contenidos que deban seguirse de forma obligada. La edad adulta es la referencia para los que son adultos, pero el *continuum* socializador se rompe con la generación joven.

Si el diagnóstico se cumple o si el relevo generacional no se produce en los términos pactados, cada generación se construye sin mirar hacia atrás o hacia arriba. La fragilidad de la sociedad laboral en la cuarta Revolución Industrial es la losa que dificulta el reconocimiento y, en algunos extremos, interrumpe el funcionamiento habitual del relevo generacional. El debate promete radicalizarse en los próximos años, hay voces que detectan el problema, hablan sobre él y lo citan, pero hasta el momento hay pocas salidas elaboradas, mucho nerviosismo y más voluntad de enunciación que resultados. En los próximos años se corre el riesgo de tener que asistir y analizar la formación de conflictos con raíces en estos problemas por la falta de empleos dignos, los salarios bajos, la fragilidad de la sociedad laboral, las incoherencias y la desconexión de las relaciones generacionales tejen los términos de la alianza para ocuparse tanto de la escasez de empleos como de las dificultades para crear itinerarios de vida.

¿Qué instrumentos tienen los jóvenes para abordar las cuestiones que desatan los procesos descritos y definen el futuro? ¿Qué es lo que les une? Dependemos de la historia común que se presenta como forma de vinculación y hábitos regulados por la capacidad de las sociedades para ofrecer el futuro y el itinerario biográfico. La educación universal permite acceder a un mejor estatus y el trabajo sella las rendijas que pueden quedar abiertas en el edificio de la sociedad de pertenencia. Se confía en que la historia ponga el cemento, el trabajo aporte la realidad material de la subsistencia y la escuela y la formación las oportunidades para ascender por la escala de la movilidad social. Cuando los factores funcionan la argamasa crea la seguridad y las certidumbres necesarias para creer en la cohesión y la integración de los que forman parte del círculo virtuoso.

El mundo se apresta a resolver dos cuestiones básicas: I) Cómo coser los descosidos y forjar algún punto de unión desde la fragmentación para vivir la diferencia desde algún grado de cohesión. II) Dar voz a la incertidumbre transformando la inseguridad en el manifiesto del siglo XXI, escuchar el ruido para rescatar el silencio y dejar de navegar por aguas tranquilas porque el mar inunda las certidumbres de la historia común. Nada queda fuera de la nueva garganta que da voz al caos y a la entropía, sean la industria 4.0, la digitalización, los tecnólogos innovadores, las nuevas formas de empleo, los sentidos del trabajo, las nuevas rutas de la seda, el

ensanchamiento del mundo, la debilidad de la democracia liberal, el reestreno de Asia, el incremento de la desigualdad, el reencantamiento de la identidad, las voces ancestrales de la nación o el Estado sometido ¿Cómo y desde dónde encontrar voces que aspiren el nuevo mundo? Esta es la búsqueda, pero el punto de llegada está por hacer. Ahí debe estarse con los instrumentos más significativos citados: bienestar, calidad de vida, confianza, identidad y democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUDE, H. (2017). *La sociedad del miedo*. Herder: Barcelona.
- DEATON, A/ CASE, A (2020) *Muertes por desesperación*. Deusto: Madrid.
- NATHWEY, O. (2017): *La sociedad del descenso: Precariedad y desigualdad en la era posdemocrática*, Paidós: Barcelona.
- SENNETT, R. (1998). *La corrosión del carácter: Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama: Barcelona.

Los ODS como clave para el encaje de las entidades subestatales en la UE

ANDONI HIDALGO SIMÓN
Euriker

Sumario

1. Estrategias *top-down*, acciones *bottom-up*.
 2. Una herramienta para mejorar las políticas.
 3. Una oportunidad para la UE.
 4. Una herramienta de futuro.
- Referencias.

Uno de los principales puntos pendientes de mejora en la UE del futuro es el encaje de las entidades subestatales a través de una gobernanza multinivel sólida y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan una enorme oportunidad para hacerlo.

En este artículo se analizarán las oportunidades que los ODS abren para una mejor gobernanza multinivel y por qué las entidades subestatales están utilizando cada vez más —con el ejemplo de algunos territorios líderes, entre los que se encuentra Euskadi— la Agenda 2030 como modelo de gestión de políticas públicas que —además— les permite encontrar vías de comparabilidad y participación a nivel internacional.

Asimismo, se tratará de argumentar cómo se podrían aprovechar los ODS como oportunidad para llevar la subsidiariedad en la UE a un nivel más operativo, dando encaje a las entidades subestatales en la gobernanza europea y fomentando una UE más cercana a la ciudadanía, que es precisamente uno de los grandes objetivos de la actual Conferencia para el Futuro de la Unión.

Vayamos, pues, por partes. Para empezar ¿para qué sirve una agenda global y cómo se puede aprovechar a nivel local?

1. ESTRATEGIAS TOP-DOWN, ACCIONES BOTTOM-UP

Desde su aprobación por las Naciones Unidas en septiembre de 2015, la Agenda 2030 y sus diecisiete ODS han ido ganando terreno —lenta pero decididamente— como los parámetros esenciales para ayudar a cualquier gobierno, de cualquier nivel, a planificar y estructurar su actuación a corto, medio y largo plazo.

El modelo de una agenda global no es nuevo, cuenta con un precedente de gran alcance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que cubrieron el período entre 2000 y 2015 y que supusieron la primera gran iniciativa planetaria de afrontar retos que trascienden fronteras como, entre otros, la reducción de la pobreza extrema, la educación universal, la lucha contra las enfermedades (por aquel entonces los grandes enemigos eran el SIDA y la malaria, aunque como hemos visto esta lucha no deja de estar vigente), la protección del medio ambiente, etc.

La Agenda del Milenio tuvo sus luces y sus sombras, pero la gran lección fue que desde una actuación global con objetivos claramente definidos se podían hacer grandes progresos (Bettelli 2021): en esos quince años la pobreza extrema en el mundo se redujo a la mitad, así como la mor-

Cómo citar / How to cite: Hidalgo Simón, A. (2021-2022). «Los ODS como clave para el encaje de las entidades subestatales en la UE», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 215-218



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

alidad infantil, y se avanzó significativamente en materias como la salud materna y el acceso al tratamiento contra el VIH en amplias zonas geográficas del planeta. Hubo también otros objetivos que se quedaron muy lejos de alcanzarse, y también se detectaron severos problemas en cuanto a la gobernanza para implementar los ODM (se ponía el foco solo en los países menos desarrollados, olvidando la necesidad de actuación por parte de los países ricos, más allá de la cooperación al desarrollo) y los mecanismos de medición de progresos también mostraron deficiencias.

Como resultado del análisis crítico de la Agenda del Milenio, se adoptó la Agenda 2030, que con sus diecisiete ODS cubre un espectro de acción mucho más amplio e interpela a la acción a todas las organizaciones (gobiernos, sector privado, sociedad civil, academia...). Este es un elemento clave, ya que en la Agenda del Milenio la acción estaba exclusivamente en manos de los Estados.

Con su enfoque pragmático, que enlaza una perspectiva global con acciones concretas y medibles a nivel local, la Agenda 2030 y los ODS se han ido convirtiendo progresivamente en una herramienta de gestión y planificación de primer orden a la que instituciones de cualquier nivel recurren para fijarse objetivos comunes, medirlos a través de estándares similares y comparables, y promover cambios de todo tipo —organizativos, estructurales, asociativos— para la mejora de sus políticas públicas. Es interesante observar cómo este fenómeno se produce tanto a nivel de Estados como de municipios, incluso los de menor tamaño. Desde Naciones Unidas se favoreció desde el principio esta traslación de la agenda global al nivel local, en procesos denominados «localización de la Agenda 2030».

Euskadi fue una de las primeras entidades subestatales en asumir las metas globales como propias y establecer los mecanismos adecuados para hacerlas realidad. El Gobierno Vasco desempeñó un rol de liderazgo en la localización de los ODS con la aprobación en 2018 de la Agenda Euskadi *Basque Country* 2030, adoptada como «contribución vasca a la Agenda 2030».

Esta estrategia situaba los objetivos y metas globales en paralelo al Programa de Gobierno para la XI Legislatura, estableciendo el reflejo de los ODS en los objetivos de país, los planes estratégicos, los planes sectoriales, las iniciativas legislativas, los compromisos, e incluía asimismo un marco de indicadores para medir progresos. Todo ello siguiendo el principio básico, recogido en el preámbulo de la agenda vasca de que «los ODS no nos dicen lo que tenemos que hacer, sino que definen un contexto que ayuda a mejorar nuestras políticas públicas y a fijar prioridades teniendo en cuenta la realidad territorial propia».

El rol pionero de la agenda vasca ha sido repetidamente reconocido por numerosos organismos internacionales, como el *Joint Research Centre* de la Comisión Europea o la OCDE, entre otros. En paralelo, entidades de diversos niveles en otras partes del mundo también «movían ficha». En el mismo 2018, las ciudades de Nueva York, Helsinki y Kitakyushu (Japón) adoptaron sus «Informes Locales Voluntarios» o «*Voluntary Local Reviews*» (VLR), que es la

terminología con la que se conoce a nivel internacional a las estrategias de implementación de los ODS a nivel subestatal.

El objetivo de estos VLR fue demostrar una capacidad de actuación autónoma por parte de las entidades de otros niveles: la diplomacia internacional de ciudades y regiones, impulsada a través de asociaciones como CGLU o Regions⁴, entre otras, ha venido demostrando en los últimos años un dinamismo muy particular. Los VLR —que desde entonces se han multiplicado en todas las regiones del mundo, llegando a día de hoy a varias decenas¹— son una manifestación de que las ciudades y regiones también quieren que su voz sea escuchada en el espectro internacional.

2. UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS

¿Cuál es el valor añadido que ofrecen los ODS para las entidades subestatales? En cuanto a temáticas, está claro que la Agenda 2030 no pone nada nuevo sobre la mesa. Una lectura inicial de los ODS nos desvela que los diecisiete grandes objetivos afectan a materias como la reducción de las desigualdades, el fin de la pobreza y el hambre, la promoción de la agricultura y ganadería sostenibles, la preservación de la vida marina, el fomento de la economía circular, de la energía accesible y limpia, de la acción contra el clima, de la educación universal de calidad, de la igualdad de género, de la protección de ecosistemas, de la creación de empleo digno y estable, infraestructuras robustas e instituciones sólidas, de la correcta gestión de recursos hídricos y de la salvaguarda de los sistemas de salud. En definitiva, temas que llevan décadas en las agendas políticas de cualquier institución.

Sin embargo, la novedad de esta agenda está en la arquitectura del sistema que nos propone, con una serie de metas comunes muy concretas y de instrumentos de medición flexibles y adaptables a cada realidad. Se incide especialmente en la transversalidad de las acciones: cualquier organismo que se plantee implementar los ODS en su ámbito de actuación debe ir más allá de «salir bien en la foto» (evitando caer en la tentación de simplemente reflejar la contribución de sus políticas en tal o cual ODS) y ser exigente consigo mismo, detectando sus puntos débiles en cada uno de los objetivos y —desde una perspectiva de «no dejar a nadie atrás»— fijando metas concretas y mecanismos para medir progresos hacia ellas.

Las entidades subestatales que se implican en la localización de los ODS se benefician no solo del resultado final —que suele tratarse de «documentos vivos» que establecen el camino a seguir y se van adaptando con el tiempo— sino también del proceso en sí mismo (Pipa *et al.*, 2020), ya que se involucra a numerosas partes interesadas, tanto internas —diversos departamentos— como externas (*stakeholders* del sector privado, la sociedad civil, universidades y centros de investigación, etc.), en la definición de una visión común para el desarrollo sostenible. En definitiva, las ventajas que la adopción de agendas

¹ Ver lista completa y actualizada en <https://sdgs.un.org/es/node/32649>

2030 locales proporciona a instituciones de cualquier nivel puede resumirse en los siguientes puntos:

- Una mejor formulación de políticas: Los ODS ofrecen una serie de objetivos claros que afectan a todas las políticas públicas, junto con un mecanismo para medir los progresos de una forma consistente.
- Comparabilidad: Los ODS están siendo asumidos por casi todas las administraciones públicas, y por lo tanto proporcionan una herramienta para posicionarse en el ámbito internacional, haciendo que las actuaciones en este campo sean fácilmente comparables a través de un «código común de comunicación».
- Transversalidad: Los ODS se perciben como una herramienta que contribuye a romper los silos entre varios departamentos de una determinada administración, pero también entre distintas administraciones y otros *stakeholders*.
- Amplitud de la visión sobre sostenibilidad: La implementación de los ODS es una oportunidad para ampliar el alcance de las agendas locales y abarcar todas las áreas de sostenibilidad en su conjunto —aspectos medioambientales, económicos y sociales— y establecer estrategias consistentes y duraderas.
- Una oportunidad para atraer al sector privado: Las instituciones pueden utilizar los ODS como herramientas como las ya adoptadas en Euskadi —por ejemplo, la emisión de Bonos Sostenibles o el próximo Reglamento Fiscal de Bizkaia orientado a los ODS— que tienen un enorme potencial como atracción del sector privado hacia la sostenibilidad.
- Transparencia y rendición de cuentas: los ODS pueden ser —a través de su sistema de indicadores— unas herramientas de comunicación muy útiles sobre la actividad de las instituciones, no solo entre administraciones, sino también entre estas y la sociedad.
- Una forma de aprender a establecer alianzas: Un ecosistema de los ODS que funcione bien puede contribuir a que el mayor número posible de partes interesadas «hablen el mismo idioma» (metas, objetivos, indicadores), facilitando así la creación de alianzas, incluso insospechadas.

Además de estas ventajas, un elemento fundamental que explica el éxito de herramientas como los VLR es el hecho de que estos permiten a las entidades subestatales buscar su sitio en el marco internacional a través de iniciativas muy cercanas a sus realidades y respetando los diversos niveles de competencia en cuanto a la elaboración de políticas públicas. En Euskadi hemos llevado a cabo ejercicios de gobernanza multinivel para adaptar nuestras políticas públicas a los ODS. Gobierno Vasco, diputaciones y municipios, así como otros *stakeholders* (universidades, sector privado, sociedad civil) se han adaptado a la transversalidad y a las alianzas, y nos hemos convertido en una referencia internacional en cuanto a la implementación de la Agenda 2030 y la creación de un «Ecosistema ODS» (Hidalgo Simón - *Joint Research Centre*, 2021).

3. UNA OPORTUNIDAD PARA LA UE

¿Qué lecciones podemos sacar del rol destacado de las entidades subestatales en la localización de los ODS para la gobernanza europea? En este aspecto cabe hablar —por un lado— de los pasos dados hasta ahora, mientras que —por otro lado— se pueden mencionar los elementos en los que se puede progresar.

En general, cabe decir que desde que la sostenibilidad ganó protagonismo en el escenario internacional en Río en 1992 las ciudades europeas han estado entre sus principales defensores y actores (ICLEI, 2015), y lo mismo se podría decir con los ODS. Recientes estudios (Ciambra, 2021) demuestran que más de un tercio de todos los VLR publicados y otros documentos de revisión relevantes (22 de 63, o el 34,9 %) ha sido elaborado por ciudades, provincias y regiones europeas.

La UE ha realizado recientemente significantes esfuerzos por insertar los ODS en su *policy-making*: el *Green Deal*, la iniciativa estrella para integrar la sostenibilidad medioambiental, social y económica, integra plenamente los criterios recogidos en la Agenda 2030 y asimismo se han llevado a cabo numerosas iniciativas tendentes a reforzar el Pilar Social y a reformar importantes sectores económicos (por citar algunas: el Fondo de Transición Justa, la Comunicación sobre la configuración del futuro digital de Europa, la propuesta para convertir en ley el objetivo de hacer que la UE sea climáticamente neutra para 2050, la Estrategia de igualdad de género 2020-2025, la Comunicación sobre una nueva estrategia industrial para Europa, el Plan de Acción de Economía Circular, la Comunicación sobre la «Ola de renovación» que impulsará la regeneración urbana, la estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2030, etc.).

Otros ejemplos son la integración de los ODS en el sistema de monitoreo de semestre europeo y la progresiva formulación de los programas de financiación —*Next Generation* UE y el Marco Financiero multianual— en clave ODS, si bien aún queda mucho camino por andar para conectar objetivos, prioridades de inversión e indicadores de resultados relacionados con cada uno de los diecisiete ODS y brindar apoyo directo a los entes locales y regionales (Levarlet *et al.*, 2019).

Otro ejemplo es el trabajo que se está llevando a cabo actualmente en el *Joint Research Centre* (JRC) de la Comisión Europea sobre la adaptación de las Estrategias de Especialización Inteligente (S3 por sus siglas en inglés) a los ODS. Se está proponiendo «sostenibilizar» la S3 y promover una transición hacia el S4 (de *Smart Specialisation Strategies*, con una perspectiva tecnológica y económica que también integre la sostenibilidad). Se hace necesario que las estrategias regionales de especialización se dirijan a áreas que contribuyan a la sostenibilidad del sistema, y haciendo que las áreas elegidas orienten su innovación hacia la sostenibilidad, y hacia la triple transición (verde, digital y justa).

Sin embargo, estos progresos deben acompañarse por el establecimiento de nuevos modelos de gobernanza multinivel: vamos hacia una realidad en la que los ODS

deben ser considerados como «un auténtico plan de negocio» para el período de renovación y recuperación (Oleaga *et al.*, 2020), especialmente en la UE, y el rol dinamizador de las entidades subestatales en la implementación de los ODS representa una oportunidad para poner en marcha nuevos modelos colaborativos.

Un buen ejemplo de estos nuevos modelos es la reciente práctica en el contexto de la Agenda Urbana para la UE: la Comisión Europea puso en marcha una serie de grupos de trabajo o *partnerships* que reunieron a diversos *stakeholders* — ministerios nacionales, autoridades regionales, municipios, asociaciones de ciudades como Eurocities y otras entidades como el Banco Europeo de Inversiones— en las cuales se proponían planes de acción específicos para hacer frente a problemáticas locales como la movilidad sostenible, el empleo, la integración de inmigrantes y refugiados.

Los ODS invitan a la creación de nuevas alianzas y nuevas formas de liderazgo colaborativo, y también ofrecen una oportunidad renovada para la cooperación entre entidades subestatales con características y prioridades similares. La Agenda 2030 es una agenda transformadora en muchos aspectos y es necesario que el potencial transformador de los ODS se refleje también en la gobernanza y la UE es un territorio especialmente fértil para ello.

4. UNA HERRAMIENTA DE FUTURO

La coordinación entre los diferentes niveles debe pasar desde un enfoque de arriba abajo hacia una gestión compartida más colaborativa, con modelos de abajo arriba y una coordinación más horizontal, basada en competencias —esto es esencial para territorios como Euskadi— necesidades y capacidad en varios niveles de gobernanza. Hay que reconocer la potencialidad de estos modelos y aplicarlos al *policy-making* usando los ODS como hilo conductor, y dejando que las entidades subestatales con competencias en la materia se impliquen más, traspasando los corsés de los Estados y permitiendo que las realidades más cercanas a la ciudadanía tengan su voz.

Instituciones internacionales reconocen el rol de los ODS como vectores de actuación de las entidades subestatales: la OCDE estima que el 65 % de las 169 metas de los diecisiete ODS no se pueden alcanzar sin la participación o la coordinación de las autoridades locales y regionales (OCDE, 2020), y el Parlamento Europeo ha resaltado que dinamizar la gobernanza multinivel tiene un gran potencial para la sostenibilidad y es un requisito para acelerar la implementación de los ODS en todos los niveles (Parlamento Europeo, 2019). En los últimos años, sin embargo, los avances de la UE en la implementación de los ODS han sido con frecuencia objeto de crítica, ya que se constata una discrepancia entre el apoyo en declaraciones al desarrollo sostenible y la falta de una real transformación de los mecanismos y políticas existentes (Rijnhout *et al.*, 2018).

La COVID-19 no ha contribuido a mejorar la situación: en un reciente informe, el Comité de Regiones (CDR) analiza el rol de las regiones y ciudades de la UE en los Planes Nacionales de Recuperación post-pandemia, y lamenta

que los ODS hayan ido perdiendo terreno progresivamente en la narrativa de la UE, con un perfil más bajo en la formulación de políticas de la UE que pone en peligro sus posibilidades de implementación para 2030 (Valenza *et al.*, 2021).

Especialmente tras la pandemia, se corre el riesgo de tender hacia una mayor «estatalización» de las actuaciones de la UE, en detrimento de un rol de las entidades subestatales que —en paralelo al desarrollo de la localización de los ODS— parecía ir ganando vigor. Es tiempo de recuperar terreno y de dar a estas últimas un mayor rol en la elaboración de políticas coherentes que —partiendo de la realidad más cercana al terreno y desde el respeto a las competencias— reviertan en beneficios tangibles y duraderos para la ciudadanía.

REFERENCIAS

- BETTELLI, P. 2021: *What the World Learned Setting Development Goals - International Institute for Sustainable Development*.
- CIAMBRA, A.: *European SDG Voluntary Local Reviews: A comparative analysis of local indicators and data*, Siragusa, A. and Proietti, P. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-32321-1, doi: 10.2760/9692, JRC124580.
- ICLEI, 2015: *15 Pathways to localise the sustainable development goals: inspiration from cities implementing local actions contributing to global goals*.
- PARLAMENTO EUROPEO, 2019: *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*.
- OCDE, 2020: *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals*.
- OLEAGA, Mercedes, LORENZ, Usue, RODRÍGUEZ, Angélica (2020): *Los ODS: clave para la recuperación de la Covid-19*, Cuadernos Orkestra.
- COMISIÓN EUROPEA, 2020: *Delivering on the UN's Sustainable Development Goals: A comprehensive approach - Commission Staff working document*.
- HIDALGO SIMÓN, A.: *SDG localisation and multi-level governance: lessons from the Basque Country*, Siragusa, A. and Proietti, P. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-37769-6, doi:10.2760/20519, JRC124586.
- RIJNHOUT *et al.*, 2018: *Advancing sustainable development goals within Europe and globally: the role of the EU*. Institute for European Environmental Policy (IEEP).
- PIPA, T. / BOUCHET, M. 2018: *Next generation urban planning: Enabling sustainable development at the local level through voluntary local reviews (VLR)*.
- MARIUSSEN, Age y HEGYI, Fatime Barbara: *Creating Growth by Connecting Place-Based Development Strategies*, EUR 30417 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-23863-8, doi:10.2760/766038, JRC122247.
- LEVARLET *et al.*, 2019: *A territorial approach for the implementation of the SDGs in the EU - The role of the European Committee of the Regions*.
- VALENZA *et al.*, 2021: *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*.

Una fiscalidad justa en la Unión Europea

RAMÓN JÁUREGUI ATONDO

Presidente de la Fundación Euroamérica

Sumario

Escándalos.

Fugas fiscales.

Líneas de acción europea.

Queda mucho por hacer.

Reformas institucionales.

ESCÁNDALOS

¿Recuerdan ustedes Lux Leaks, los papeles de Panamá, las filtraciones de *Football Leaks*, las de Bahamas, los escándalos de Cum-Ex? ¿Cuál es el escándalo fiscal que más o mejor recuerdan? ¿El de blanqueo de capitales en el que estuvieron implicados bancos de Dinamarca, Estonia, Alemania, Letonia, Países Bajos y Reino Unido, o las «fugas» a paraísos fiscales de baja o nula fiscalidad de artistas, deportistas o particulares menos famosos, pero más ricos? ¿Sabe cuáles fueron las consecuencias y cómo acabaron los periodistas de investigación o los funcionarios que revelaron estos escándalos? ¿Sabía usted que el FMI estima que las pérdidas a escala mundial por la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) asciende a 600 000 millones de dólares por año? ¿Que el 40 % de los beneficios de empresas multinacionales se trasladan a paraísos fiscales? ¿Y que en torno a un 35 % de esos traslados corresponden a Europa? ¿Sabía que las multinacionales pueden pagar hasta un 30 % menos de impuestos que sus competidores nacionales?

Probablemente todo esto le suene, aunque no puede concretar ni cuál le impactó más, ni cómo se producen estos episodios, pero le quedan malas sensaciones al evocar estos recuerdos. Es normal. Todos los ciudadanos europeos asistimos alarmados a estas noticias y nuestro enfado crece al comprobar que, en un mundo financieramente globalizado, la evasión fiscal está a la orden del día. Es un enfado que se convierte en irritación cuando descubrimos que

la economía digital se escapa a las haciendas nacionales, que el Impuesto de Sociedades desciende progresivamente como fuente de ingresos de los Estados, que la deslealtad entre Estados en el seno de un Mercado Único es moneda corriente en Europa, que los periodistas denunciadores (*whistleblowers*) acaban ante los tribunales o que los funcionarios reveladores arruinan sus carreras profesionales. Hay alarma social ante todo ello y ¡no es para menos!

Estamos hablando de que las actuales normas fiscales se crearon para una recaudación nacional a comienzos del siglo pasado y los instrumentos de recaudación siguen siendo nacionales, aunque se enfrenten a empresas multinacionales y a flujos económicos y contribuyentes que operan a escala mundial. Es más, se enfrentan a una economía digital en la que la implantación física es totalmente aleatoria y a conveniencia. Todo ello ha generado una ingeniería de la evasión o de la elusión (la primera es delictiva, la segunda utiliza la dispersión normativa y evita el delito) fiscal que hace técnicamente muy difícil o imposible la captación de la fiscalidad debida.

En definitiva, hay una necesidad imperiosa de que reformemos nuestro ordenamiento jurídico y los instrumentos de recaudación nacionales, mediante normas y acuerdos transnacionales que estén preparados para los nuevos desafíos económicos y tecnológicos de este siglo. Todo ello adquiere particular interés y especial urgencia en el seno de la Unión Europea, un Mercado Único, favorecedor de aperturas comerciales y superación de

Cómo citar / How to cite: Jáuregui Atondo, R. (2021-2022). «Una fiscalidad justa en la Unión Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 219-224



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

fronteras nacionales, pero, al mismo tiempo, regido por estrictas normas de vigilancia a la competencia y a las ayudas de Estado. Resulta totalmente inaceptable que en una Unión donde rige la libre circulación de capitales exista una política monetaria única y una progresiva convergencia económica la coordinación y cooperación en materia tributaria siga brillando por su ausencia.

FUGAS FISCALES

Recapitemos. **Veamos primero dónde están los problemas y cuáles son sus causas.**

1. La fiscalidad de las empresas

Tal y como ya se ha dicho, la fiscalidad de las compañías se enfrenta a los problemas derivados de la globalización y de la tecnología. La combinación de ambas circunstancias permite a las empresas elegir la localización o el domicilio social, recurrir a la interacción de las disposiciones fiscales nacionales y a las redes de convenios fiscales para buscar la no imposición o su máxima reducción mediante la erosión de sus bases imponibles. Es lo que se ha llamado Planificación Fiscal Abusiva (PFA). A su vez, estas circunstancias dan lugar a problemáticas más particulares:

1.1. La fiscalidad digital de las compañías digitales

A la problemática que plantean las grandes compañías tecnológicas se añaden páginas web, nuevos servicios de Internet, etc. que se aprovechan de mercados locales, sin presencia física y que aprovechan las aportaciones de los usuarios y la información recopilada por el uso de la red para sus productos comerciales.

1.2. El lavado de dividendos y cupones

Se trata de prácticas financieras como el arbitraje o lavado de dinero y mecanismos similares que buscan la elusión fiscal. Se trata de transacciones denominadas *Cum-Ex* que el consorcio de periodistas europeos ha denunciado en Alemania, Dinamarca, Francia, España e Italia como principales países europeos donde se realizan estas prácticas comerciales.

1.3. Las sociedades fantasmas *offshore*

Es decir, compañías registradas en una determinada jurisdicción, sin ninguna actividad económica y con el único propósito de evadir o eludir responsabilidades fiscales en otras en las que verdaderamente operan o radican sus bienes y patrimonios.

2. El Impuesto sobre el Valor Añadido. IVA

El IVA equivale al 20 % aproximadamente de los ingresos fiscales en los Estados europeos. El fraude estimado es del 12 % del ingreso previsto y en algunos Estados puede llegar al 20 %. Además del fraude interior en cada país, la mayor fuente de pérdidas es el IVA transfronterizo, en particular en el fraude

en cascada del IVA o el fraude intracomunitario del «operador desaparecido».

3. Tributación de particulares

Se trata de ciudadanos con grandes patrimonios que utilizan estructuras fiscales complejas, incluidas sociedades mercantiles, y que trasladan sus ingresos, fondos o adquisiciones a través de jurisdicciones fiscales para reducir o anular sus cargas fiscales. Para ello se benefician de regímenes fiscales opacos de algunos Estados, creados para atraer capitales y patrimonios, sin actividad económica real. Constatamos tres tipos de estructuras:

3.1. Regímenes beneficiosos para este tipo de personas a las que se exonera de cargas fiscales mediante franquicias sobre una parte de las rentas obtenidas o tipos más bajos sobre pensiones transferidas. Se trata de una fiscalidad más baja que la que se aplica a los nacionales.

3.2. Regímenes de ciudadanía o de residencia por inversión. Popularmente llamados VISAS-ORO o pasaportes para inversiones, mediante los cuales se concede la ciudadanía o la residencia a cambio de inversión financiera o inmobiliaria en el país.

3.3. Puertos francos, depósitos aduaneros y otras zonas económicas especiales (ZES). Como se sabe, los puertos francos son zonas cerradas en el interior de un Estado miembro, exentos de derechos de importación y otros impuestos. Hoy se están utilizando en el almacenamiento de activos de sustitución financiados por fuentes desconocidas, incluidas obras de arte, joyas, antigüedades, oro y colecciones valiosas. Es decir, se utilizan las zonas francas con miras a conseguir los mismos efectos que un paraíso fiscal.

4. El blanqueo de capitales

Se trata de sumas enormes de dinero procedente del delito, la mayor parte transfronterizo. La Unión Europea calcula que los ingresos por actividades delictivas en Europa son el 1 % del PIB, es decir 110 000 millones de euros por año.

Aunque el control bancario se ha extremado contra este dinero sucio, especialmente desde los atentados terroristas en Nueva York en 2001, lo cierto es que sigue habiendo enormes sumas de dinero procedente de actividades tan odiosas como lucrativas: armas, trata de seres humanos, drogas, evasión fiscal, corrupción... etc.

5. Paraísos fiscales y jurisdicciones que facilitan la planificación fiscal abusiva

Actualmente, hay ocho grandes economías, llamadas de tránsito, que absorben el 85 % de las inversiones a escala mundial en sus entidades cuya finalidad está relacionada con razones fiscales. Son Países Bajos, Luxemburgo, Hong Kong, las Islas Vírgenes Británicas, Bermudas, las Islas Caimán, Irlanda y Singapur. Pues bien, únicamente Bermudas figura en la lista de países que la Unión Europea considera territorio no cooperador a efectos fiscales.

Los espacios fiscales opacos son claves para la evasión y la elusión fiscal en todo el mundo.

LÍNEAS DE ACCIÓN EUROPEA

En estos cinco grandes capítulos se concentran las actividades contra la fiscalidad justa. Es una descripción somera, simplemente conceptual y aplicada a nuestras haciendas nacionales, desde una perspectiva europea. Desde hace cinco años, cuando se produjo el primer escándalo informativo, el de Lux Leaks que reveló la existencia de acuerdos fiscales preferenciales con casi cuatrocientas multinacionales para acoger la sede social de las compañías, la Unión Europea se ha puesto al frente de la ardua y compleja tarea contra la evasión, la elusión y la planificación fiscal abusiva. Se están actualizando casi anualmente nuevas directivas y se está actuando en los espacios internacionales. Además, un grupo de trabajo en el Consejo, llamado Código de Conducta, elabora informes y recomendaciones de buenas prácticas fiscales. Este podría ser un resumen de las **medidas que la Unión Europea está adoptando o proponiendo**:

1. La obligación de los Estados miembros de informar «lealmente» al resto de los países de la Unión, de los acuerdos fiscales o *tax rulings* suscritos con las compañías.
2. Incorporar transparencia a los informes corporativos de las multinacionales y establecer con claridad dónde realizan sus negocios y cuántos impuestos pagan en cada uno de los países en los que operan: «Reporte país por país».
3. En materia de elusión fiscal, en sociedades el salto cualitativo para desactivarla en la Unión Europea pasará por la armonización de bases imponibles del Impuesto de Sociedades. Esta propuesta, ya presentada por la Comisión, debería completarse con la adopción de la noción de «presencia digital significativa» que haga efectiva dicha armonización también para la economía digital. Mientras estas iniciativas tan ambiciosas salen adelante, habría que instaurar un impuesto sobre los servicios digitales que contrarreste, desde ya, los muy bajos niveles impositivos de los gigantes tecnológicos. La propuesta de gravar con el 3 % la facturación nacional parece la más razonable, aunque desgraciadamente no ha obtenido consenso europeo todavía.
4. El establecimiento, a nivel comunitario, de un tipo efectivo mínimo entre el 15 % y el 18 %, que limite el uso de exenciones y deducciones cuando la multinacional no llegue a tributar hasta ese porcentaje por sus beneficios. Esto debe estar acompañado por más normas europeas antiabuso que las contenidas en la Directiva Antielusión en vigor, como las cláusulas de inversión que controlan la tributación de las repatriaciones de dividendos de fuente extranjera.
5. En lo referente a la evasión fiscal que, a diferencia de la elusión, es siempre ilegal por comportar la ocultación de un elemento de la renta, ha sido decisiva la extensión operada por la Directiva de Cooperación Administrativa de la obligación de intercambio automático de informa-

ción bancaria. Siguen quedando, sin embargo, excepciones relevantes que escapan a dicha obligación, como las obras de arte y otros activos de alto valor ubicados en puertos francos (como el de Luxemburgo, entre otros).

6. Las prácticas de blanqueo tienen mucho que ver con el anonimato del que goza, en ocasiones, el titular real de los activos. El abuso de sociedades pantallas y fideicomisos para ocultar la identidad o la existencia de acciones al portador (sin titular) son fenómenos que tienen que ser mejor regulados. Un paso importante en este sentido ha sido el establecimiento de «registros centrales de titulares reales» impuestos por la reciente normativa de la Unión Europea antiblanqueo.
7. La Unión debe dotarse, en su estrategia antiblanqueo, de una lista de «Estados de alto riesgo» más creíble, basada en criterios objetivos y comprensivos y no sujeta a injerencias políticas. Esto último también debe inspirar la lista de jurisdicciones «no cooperativas» en materia de evasión y elusión fiscal, aprobada en diciembre de 2017. Aunque no hay duda de que se trata de una iniciativa importante, dicha lista es susceptible de mejoras, como la de poder incluir en la misma a Estados miembros, y no solo terceros países. Pero para que el ejercicio de listas sea eficaz debe estar acompañado de un elenco de sanciones lo suficientemente disuasorio como para empujar a los territorios listados a realizar las reformas necesarias, algo que aún no se ha producido. Para empezar, la Unión Europea deberá aprovechar su condición de potencia comercial para exigir la inclusión de cláusulas de buena gobernanza fiscal en los acuerdos de libre comercio o para evitar que se firmen estos con jurisdicciones incluidas en la lista europea.
8. La Unión debería establecer una norma común para limitar los pagos en efectivo y eliminar los billetes de quinientos euros. Igualmente deben regularse las nuevas tecnologías de pago y la proliferación de activos virtuales, como son las criptomonedas.

QUEDA MUCHO POR HACER

Pero más allá de estas líneas de aproximación a la lealtad fiscal entre los Estados miembros y a la lucha por la justicia fiscal en el mundo, la Unión Europea tiene todavía muchas tareas pendientes. Los esfuerzos de la Comisión y especialmente del Parlamento Europeo se encuentran con obstáculos internos y externos. En el ámbito interno tenemos que constatar problemas jurídicos y políticos. El Parlamento no tiene capacidad de legislar en materia fiscal, solo de opinar. La Comisión tiene iniciativa legislativa, pero encuentra en el Consejo un muro que frena casi todas sus propuestas y el Consejo solo puede adoptar medidas por unanimidad. Los países que integran la Unión tienen intereses directos enfrentados para encontrar consensos y un manto de opacidad y de egoísmos nacionales cubre esa imposible tarea. Por otra parte, la justicia fiscal se choca siempre con una palabra maldita en Europa: la armonización. Cuando se plantean medidas armonizadoras en la fiscalidad, algo natural y a

todas luces necesario cuando buscas equidad y lealtad en el seno de un Mercado Único, saltan como un resorte todas las alarmas nacionales, los soberanismos caducos y los intereses egoístas, envueltos en sofisticados argumentos de competitividad y de estímulos económicos necesarios, dicen, en las políticas económicas de los Estados.

En el ámbito externo, las dificultades son conocidas. La OCDE, quizás el organismo más genuinamente llamado a coordinar los esfuerzos internacionales en esta materia, se encuentra con grandes obstáculos para avanzar, por las mismas razones que las que exponíamos en el seno de la Unión Europea. Son meritorios sus esfuerzos en la coordinación de las bases imponibles en el Impuesto de Sociedades y en la búsqueda de una nueva fiscalidad para las empresas tecnológicas. Pero es de temer que sus trabajos técnicos se limiten a recomendaciones voluntarias y es bastante evidente que los esfuerzos en la lucha contra los paraísos fiscales y las administraciones tributarias no cooperativas se enfrentan a vetos insalvables hoy en día.

Pero volviendo a nuestro ámbito, la Unión Europea sigue trabajando en su tarea de coordinación fiscal. Para tomar nota de **las tareas pendientes en ese ámbito**, a continuación, señalamos una serie de objetivos que marcan nuestra agenda reformista en los próximos años:

- 1.º A pesar de los avances del G-20 y OCDE en materia de combate a las prácticas BEPS (erosión de las bases imponibles y del traslado de beneficios) y de las directivas europeas contra la elusión fiscal siguen pendientes los trabajos para una definición consensuada de «establecimiento permanente» y de presencia económica y sobre «precios de transferencia».
- 2.º Es preciso adoptar medidas comunes de sanción y de combate a la PFA (Planificación Fiscal Abusiva), como por ejemplo que los Estados miembros se aseguren de que los contratos públicos no se realicen con empresas incursas en investigación por elusión fiscal.
- 3.º Es necesario superar multitud de obstáculos fiscales en la actividad económica transfronteriza, especialmente en el IVA. La coordinación entre Estados en esta materia está en sus inicios.
- 4.º Para acabar con el traslado de beneficios y asegurar que el impuesto se paga donde se genera el valor, la BICIS y la BICCIS deben introducirse simultáneamente en todos los Estados miembros y deben venir acompañadas de normas contables comunes, junto a una armonización de las prácticas administrativas.
- 5.º Conocida la oposición de Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia al impuesto sobre los servicios digitales, la Unión deberá acudir a la cooperación reforzada para establecer el impuesto digital y evitar así una mayor fragmentación del Mercado Único en esta materia. La negociación de este impuesto con Estados Unidos debería hacerlo la Unión Europea en nombre de los países que han adoptado esa cooperación reforzada.
- 6.º La reflexión sobre aproximación de tipos fiscales en sociedades es necesaria. En esa línea, estudiar el concepto de imposición mínima efectiva de los beneficios de las empresas favorecería enormemente la coordinación de esfuerzos en la coordinación y por la justicia fiscal.
- 7.º Son necesarias auditorías fiscales simultáneas en casos de empresas o particulares con intereses comunes en varios Estados miembros. La publicación de las resoluciones fiscales nacionales y la cooperación entre administraciones tributarias son esenciales.
- 8.º Los escándalos con los activos *Cum-Ex* se deben a deficiencias en las legislaciones fiscales nacionales. Revisar esas legislaciones y prohibir prácticas financieras que produzcan el lavado de dividendos y similares reclamará también la creación de una policía financiera europea en el marco de Europol.
- 9.º Será necesario también revisar la legislación de la competencia sobre ayudas de Estado dados los débiles resultados de las denuncias de la Comisión contra las prácticas desleales (recuérdese el Lux Leaks en Luxemburgo y Apple en Irlanda). Quizás sea necesario previamente que la Comisión publique directrices claras sobre lo que constituyen ayudas de Estado en el ámbito fiscal y sobre «recios de transferencia» adecuados.
- 10.º Unificar las legislaciones nacionales en materia de uso de sociedades fantasmas para la evasión, el fraude, el blanqueo y la planificación fiscal abusiva, en particular la prohibición de relaciones comerciales con ellas.
- 11.º Armonizar las normas del IVA a escala de la Unión en la medida en que sea necesario para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar distorsiones a la competencia.
- 12.º Eliminar los regímenes fiscales opacos dentro de la Unión, en lo que respecta a los beneficios fiscales que se otorgan a quienes no son nacionales con objeto de atraer su residencia fiscal. En la misma línea, eliminar progresivamente la concesión de ciudadanía o residencia a cambio de inversiones financieras o inmobiliarias.
- 13.º Elaborar una propuesta legislativa para garantizar el intercambio de información sobre titularidad y transacciones en puertos francos, depósitos aduaneros y ZES (zonas especiales económicas).
- 14.º En materia de lucha contra el blanqueo de capitales, es urgente un sistema de intercambio de información entre las autoridades judiciales dentro de la Unión para la investigación transfronteriza del blanqueo y otros delitos. Igualmente, la coordinación entre administraciones tributarias y policía fiscal.
- 15.º Los Estados miembros deben establecer registros centrales que contengan datos de titularidad efectiva de las empresas y fideicomisos, así como la interconexión de los registros nacionales. En la lucha contra el blanqueo de capitales es imprescindible la transparencia pública de esos registros.
- 16.º La Unión Europea debe continuar sus esfuerzos para dotar a «la lista de la Unión» sobre paraísos y

territorios no cooperativos de criterios exhaustivos, transparentes, sólidos, objetivamente verificables y comúnmente aceptados. El régimen de sanciones y contramedidas a esos países debe ser común y enérgico para toda la Unión.

Pero tan importante como sancionar a los países externos es mirar al interior de la Unión y recordar que la Comisión ha criticado a siete Estados miembros por diferencias en sus sistemas fiscales que facilitan la planificación fiscal abusiva y socavan la integridad del Mercado Único europeo. Estos son: Bélgica, Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Malta y Países Bajos.

- 17.º La Unión Europea debe desempeñar un papel de liderazgo en la lucha contra la evasión, la elusión, el blanqueo y la planificación fiscal abusiva, en todos los foros internacionales, especialmente en Naciones Unidas, G20 y la OCDE.
- 18.º Teniendo en cuenta que los intermediarios desempeñan un papel fundamental en la facilitación del blanqueo y de la evasión fiscal, es necesario tomar medidas en cuanto a los mecanismos transfronterizos de comunicación de información. Asimismo, hay que lograr una mayor cooperación entre administraciones fiscales y supervisores financieros para una vigilancia conjunta.
- 19.º La protección de los denunciantes, tanto en el sector público como en el privado, es esencial. Su contribución al interés general es incuestionable. La ley norteamericana ofrece un marco imitable para la recompensa de esas conductas. Unificar las disposiciones nacionales en esa materia es recomendable.

REFORMAS INSTITUCIONALES

Llegados hasta aquí, es necesario plantearnos el objetivo principal de este trabajo: ¿Qué reformas necesita la Unión Europea en su funcionamiento interno para abordar con éxito tan prolija como compleja tarea? Es muy fácil deducir que, en el actual esquema institucional y competencial, las posibilidades de avanzar de manera consistente en materias tan delicadas y tan controvertidas son muy limitadas. De hecho, esa es la conclusión después de cinco años largos de trabajo en las Comisiones Parlamentarias, especialmente creadas en el Parlamento Europeo, en directivas sucesivas de la Comisión y en múltiples e infructuosas reuniones del Consejo. No es despreciable lo hecho, pero es desproporcionadamente inferior a las expectativas, a las demandas de justicia fiscal de la sociedad y a las urgencias de nuestro Mercado Único.

Hay que partir del hecho de que la tributación sigue siendo competencia de los Estados miembros. ¿Es esto razonable en un marco de acción forzosamente europeo por exigencias del Mercado Único? ¿Es sostenible que las instituciones europeas no tengan competencias para imponer la cooperación entre administraciones tributarias y para abordar tantas materias, internas y externas, en un tema tan complejo? Pues ya tenemos aquí una primera

reforma a nuestro marco institucional. La Unión Europea **debe tener competencias compartidas con los Estados en materias fiscales**. El respeto de la soberanía estatal en una materia tan esencial para la democracia misma no está reñido con la atribución a la Unión de aquellas competencias que sean necesarias en su función de velar por el funcionamiento leal del Mercado Único y por las necesidades de una política económica y monetaria basada en un pilar fiscal potente, armónico y eficaz.

La segunda reforma apela a las competencias del Parlamento Europeo. Actualmente, a pesar del protagonismo político que esta institución ha tenido desde que surgieran los primeros escándalos fiscales, sus competencias legislativas son mínimas. Por no decir nulas. Solo puede emitir opiniones, que no son vinculantes, sobre las iniciativas legislativas de la Comisión. **Una reforma que necesita nuestro entramado institucional es reforzar las funciones legislativas y de control del Parlamento Europeo, por supuesto, en muchas otras materias, pero muy significativamente en el ámbito fiscal**. La representación soberana del pueblo europeo no puede quedar marginada de una materia que configura la soberanía misma: los impuestos.

La tercera reforma de nuestro entramado es ejecutiva. La Comisión necesita una organización hacendística propia que le permita operar en un entramado cooperativo como institución central. Dicho de otra forma, cuando se reclama la comunicación entre administraciones tributarias, entre resoluciones, tribunales, unidades de investigación, etcétera, alguien en Bruselas debe facilitar y registrar esa cooperación. Cuando se reclama unificar legislación, prácticas administrativas, aproximación en tipos, etcétera, alguien en Bruselas, debe hacer este trabajo. **La incorporación a la estructura orgánica de la Comisión de un departamento fiscal es fundamental**.

En una resolución al respecto, el Parlamento Europeo pide la creación de un nuevo centro de coordinación y coherencia de la política fiscal de la Unión en el marco de la estructura de la Comisión, que debería poder evaluar y supervisar las políticas iscales de los Estados miembros a nivel de la Unión y velar por que estos no apliquen nuevas medidas fiscales perjudiciales.

Por último, es necesario pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada para adoptar medidas en el Consejo en materia fiscal. La unanimidad es, en la práctica, un derecho de veto de cualquier país que se sienta perjudicado por cualquier medida que se somete a votación. Es la parálisis total.

La reforma de nuestros tratados debería abordar esta cuestión clave que no afecta solo a la política fiscal. La política exterior de la Unión sufre más y más a menudo esta norma de ultra protección nacional. Europa no puede seguir amarrada en sus movimientos por esa prerrogativa exagerada y paralizante.

Transitoriamente, hasta que estas reformas puedan materializarse, se propone la utilización del procedimiento establecido en el artículo 116 del TFUE con las

llamadas «cláusulas pasarelas», que permitan superar la unanimidad cuando se interpreta que hay una distorsión de las condiciones de competencia en el mercado interior. Es muy fácil entender que esta distorsión se produce y que por tanto procede aplicar el artículo 116 pero, claro, esta decisión también reclama unanimidad. He ahí la trampa de una fórmula de muy difícil aplicación.

Hay muchos obstáculos en esta larga marcha hacia una mayor justicia fiscal. Uno de ellos es el déficit aún existente en la arquitectura y gobernanza del sistema fiscal internacional. La OCDE no basta. Las Naciones Unidas están llamadas a esta tarea y la Unión Europea debe ser punta de lanza en las iniciativas, si bien los Estados miembros frenan muchas de ellas por intereses propios. En el fondo, siguen siendo multitud los que creen que la política fiscal debe ser eminentemente nacional y que es legítimo jugar con ella en la competencia globalizada. Defensores de este principio los hay a derecha e izquierda, y es fundamental acabar con él, porque su aplicación desemboca en una carrera loca hacia la minimización del Impuesto de Sociedades y hacia la elusión fiscal en detrimento de las haciendas públicas.

Gizon-emakumeen berdintasuna, Europar Batasunaren etorkizunerako elementu estrategikoa

MIREN IZASKUN LANDAIDA LARIZGOITIA
Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeko Zuzendaria

Gaur egun, Europak, eta Europarekin batera mundu osoak, erronka unibertsal handiak ditu, eta ezinbestekoa da denok batera eta globalki erantzutea. Gizon-emakumeen berdintasuna da, ezbairik gabe, Europaren erronka estrategikoetako bat, batez ere gizarte-justiziatik begiratuta, baina baita hobetzeko bultzaz-indar gisa hartuta ere; eta hobetzeko... bizikidetzan, gizarte-kohesioan, jendarte guztiaren talentua aprobetxatzeko ahaleginetan, garapen jasangarrian, mozkin ekonomikoetan eta gisa bereko gauza askotan hobetzeko. Azken hamarkadetan asko egin dugu aurrera berdintasunerantz, argi dago; baina gaur egun, oraindik, berdintasunik eza arazo unibertsala da, egiturakoa. Eta horrelako arazo bati aurre egingo badiogu, konponbide globalak behar ditugu, denok batera eta norabide berean egin behar dugu.

Horregatik guztiagatik, funtsezkoa da Europan eta munduan esparru bat lotzea berdintasun-politiketarako, gure jarduerak gida ditzan, eta, gainera, berdintasunaren arloan diseinatzen diren politikek hartan izan dezaten sostengu eta babes, bai gure herrialdean bai Europar Batasun osoan.

Esparru horietako bat garapen jasangarriko 2030 agenda unibertsala da. Agenda horretan, gizon-emakumeen berdintasuna ez da, soilik, bete beharreko hamazazpi helburuetako bat (5. helburua: genero-berdintasuna eta emakume-neskatoen ahalduntzea), aitzitik, genero-ikuspegia gainerako helburu guztietan txertatzeko deia egiten du, helburuok erdiesteko berme modura. Horrenbestez, Garapen Jasangarriko Helburuetan bertan, genero-berdintasuna arlo guztietan txertatzea berme modura dago aurkezturik; berme, eta baldintza ezinbesteko eta estrategikoa, aurrera egiteko helburu guztietan.

Begira dezagun Europar Batasunaren Tratatueta eta Europar Batasunaren Oinarriko Eskubideen Gutunean,

eta ikusiko dugu giza eskubideekiko errespetuan eta gizon-emakumeen berdintasunean oinarritzen dela Batasuna. Gizon-emakumeen berdintasuna, beraz, Europar Batasunaren funtsezko printzipioa da, baita helburu eta eginkizun ere, halaxe baitauka finkaturik Tratatueta. Batasunaren misioetako bat, zehatz-mehatz, gizon-emakumeen berdintasunaren printzipioa bere zeregin guztietan txertatzea da.

Ildo horretan, onartu berri da Genero Berdintasunerako 2020-2025 Europako Estrategia. Ikuspegi eta helburu politikoak eta ekintzak ezartzen ditu datozen bost urteetan Europan genero-berdintasunaren arloan aurrerapen zehatzak lortzeko eta, horrela, Garapen Jasangarriaren Helburuak erdiesten laguntzeko.

Izan ere, urratsak urrats, EBko estatu bakar batean ere ez da egundaino lortu (ezta munduan beste inon ere) gizon-emakumeen arteko berdintasun benetakoa eta efektiboa. Beraz, aitor ditzagun ahalegin kolektiboak ekarri dituen aurrerapenak, baina, EBk bere estrategian egiten duen bezala, seinala dezagun —beharrezkoa baita— zer esparrutan gabiltzan aitzina ezinik; horra hor, esate baterako, enplegu genero-arrakalak, soldadak eta pentsioak, erantzunkidetasunik eza, zainketen erronka handiak eta emakumeen aurkako indarkeria.

Eta ezin ahaztu atzera egiteko arriskua, hortxe baitago beti, COVID-19aren pandemian argiago ikusi ahal izan dugun moduan. Egiaztatu dugunez, ekonomia- eta gizarte-arloan izan dituen ondorio larriek eragin desberdina izan dute emakumeengan eta gizonengan, eta, besteak beste, agerikoagoak izan dira berdintasunaren arloan oraindik ere kulunkan dauden erronka itzelak.

Genero Berdintasunaren Indizearen arabera, Europa batez beste 67,4 puntutan dago. Garbi dago gizon-emakumeen benetako berdintasuna oraindik erronka

Nola aipatu / How to cite: Landaida Larizgoitia, M.I. (2021-2022). «Gizon-emakumeen berdintasuna, Europar Batasunaren etorkizunerako elementu estrategikoa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 225-226



Lan hau Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa lizentzia baten mende dago

joka dabilkigula, baita herrialde aurreratuenetan ere. Indar egiten jarraitu beharra daukagu beraz, ez baita gizarte-justizia hutsa —hori ere bai—; ordea, aukera bat da, berrikuntzarako, europarren benetako kezka eta eskaerekin konektatuago egoteko ahaleaginean eten gabe hobetzeko. Eta apustua ere bada, bikaintasunerako eta garapen jasangarrirako, izan ere, Europak aurrez aurre dituen erronka ugarietan genero-ikuspegia txertatzeak, zalantzarik gabe, erantzun hobea ematea eta norabide egokian aurrera egitea ahalbidetuko du.

Beraz, Europaren eraikuntzaz edo Europar Batasunaren etorkizunaz hitz egiten denean, ezinbestekoa da berdintasunaren arloko estrategia argi eta sendo bat izatea, estatu kide guztientzat gidari eta ibilbide-orri izan dadin; berdintasuna ona baita garapen handiagoa lortzeko, besteak beste berekin dakarrelako Europar Batasunean dagoen talentu guztia aprobetxatzea —bai gizonena bai emakumeena— eta bikaintasunerantz aurrera egitea. Hortaz, ibilbide-orri bat behar dugu, gida gisa balioko duena Europar Batasuneko herrialde guztientzat eta genero-ikuspegia esparru guztietan txertatzeko aukera emango duena; eta, aldi berean, funtsezkoa da estatu kideek hura ezartzeko benetako konpromisoa izatea. Horrela bakarrik jarraitu ahal izango dugu berdintasunean modu eraginkorrean aurrera egiten.

Emakundetik beti esaten dugu berdintasunean aurrera egiteko funtsezkoa dela, batetik, bakoitzak bere eragin-espaziotik eta erabaki-gaitasunetik lan egitea, baina beti helburu erkide batekin, eta, bestetik, sareko eta taldeko lana bultzatzea. Horregatik, behar-beharrezkoa da Europak berdintasuna sustatzeko egiturak izatea, hala nola EIGE, Genero Berdintasunerako Europako Instituta. Egitura horiek indartsuak izan behar dute, funtsak behar dituzte, eta estatu kide guztiek bere egin behar dute berdintasun-estrategia erkidea, eta bultzatu, banaka eta elkarlanean.

Nahi baldin badugu Europa erreferentea izatea, hobea, justuagoa, solidarioagoa, kohesionatuagoa, sendoa, jendearekin konektatua, garatua eta etorkizunari aurre egiteko hobeto prestatua, behar-beharrezkoa dugu eremu guztietan gizon-emakumeen berdintasuna bultzatzen jarraitzea, eta elkarrekin gainera.

La igualdad entre mujeres y hombres, elemento estratégico para el futuro de la Unión Europea

MIREN IZASKUN LANDAIDA LARIZGOITIA
Directora de Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundea

Hoy en día Europa, y con ella todo el mundo, se enfrenta a grandes desafíos de carácter universal que requieren de una acción conjunta y global. La igualdad de mujeres y hombres es, sin duda, uno de los retos estratégicos para Europa, sobre todo en clave de justicia social, pero también como elemento tractor de mejora en aspectos como la convivencia, la cohesión social, el aprovechamiento de talento de toda su población, el desarrollo sostenible, los beneficios económicos, etc. No hay duda de que en las últimas décadas los avances de la igualdad han sido importantes, pero actualmente la desigualdad sigue siendo un problema universal y estructural. Necesitamos, por tanto, de soluciones globales y acciones conjuntas y alineadas para poder hacerle frente.

Por todo ello es clave contar con un marco europeo y mundial de políticas de igualdad, que además de guiar nuestras actuaciones, respalde y ampare las políticas que se diseñan en materia de igualdad en nuestro país y en toda la Unión Europea.

La agenda universal para el desarrollo sostenible 2030 es uno de esos marcos de referencia en los que la igualdad de mujeres y hombres no es solo uno de los diecisiete objetivos a cumplir (objetivo 5: igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas), sino que además insta a que la perspectiva de género esté incluida en todos los demás objetivos como garantía para que se alcancen. Por tanto, ya en los Objetivos de Desarrollo Sostenible se presenta la incorporación de la igualdad de género en todos los ámbitos como una garantía y como un requisito esencial y estratégico para avanzar en los mismos.

El respeto a los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres son valores en los que se fundamenta la Unión, tal y como recogen el Tratado de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La igualdad entre mujeres y hombres es, pues, un principio fundamental de la Unión Europea consagrado en los Tratados, así como uno de sus objetivos y tareas, y es misión específica de la Unión la integra-

ción del principio de igualdad entre mujeres y hombres en todas sus actividades.

En este sentido, la recientemente aprobada Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025 establece una visión y objetivos políticos y acciones para lograr avances concretos en materia de igualdad de género en Europa en los próximos cinco años y contribuir con ello a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Porque a pesar de los pasos dados, ningún Estado de la UE (ni ningún país del mundo) ha alcanzado hasta ahora la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres. Por tanto, reconociendo los avances fruto del esfuerzo colectivo, hay que apuntar, tal y como hace la UE en su estrategia, a los ámbitos que se resisten como las brechas de género en el empleo, salarios y pensiones, la falta de corresponsabilidad, así como los enormes desafíos en el ámbito de los cuidados o la violencia contra las mujeres.

Igualmente, tampoco podemos obviar el riesgo real de retroceso que siempre existe, y que se ha mostrado más claramente durante la pandemia generada por la COVID-19. Hemos constatado que sus graves consecuencias en el ámbito económico y social han impactado de forma diferente en mujeres y hombres dejando más visibles, entre otras cuestiones, los enormes retos aún pendientes en materia de igualdad.

Según el Índice de Igualdad de Género, el índice medio de Europa se sitúa en los 67,4 puntos, lo que muestra que incluso en los países más avanzados la igualdad real entre mujeres y hombres sigue siendo un desafío. Por tanto, es necesario seguir impulsándola, pues no se trata únicamente de una cuestión de justicia social, que también, sino que representa una oportunidad para la innovación, para la mejora continua en la búsqueda de una mayor conexión con las preocupaciones reales y las demandas de las europeas y europeos, así como una apuesta por la excelencia y el desarrollo sostenible, pues la inclusión de la perspectiva de género en los múltiples desafíos

Cómo citar / How to cite: Landaida Larizgoitia, M.I. (2021-2022). «La igualdad entre mujeres y hombres, elemento estratégico para el futuro de la Unión Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 227-228



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

a los que se enfrenta Europa permitirá, sin duda, dar una mejor respuesta y avanzar en la dirección correcta.

Por tanto, cuando se habla de construcción europea o del futuro de la Unión Europea es indispensable contar también con una estrategia clara y fuerte en materia de igualdad que se convierta en guía y hoja de ruta para todos los Estados integrantes en la medida en la que la igualdad contribuirá a un mayor desarrollo pues, entre otras cuestiones, supone aprovechar todo el talento existente en la Unión Europea, el de mujeres y hombres y avanzar hacia la excelencia. Y junto con una hoja de ruta que sirva de guía para todos los países de la Unión, es clave que, al mismo tiempo, exista un compromiso real por parte de los Estados miembros de implementarla e incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos. Solo así podremos avanzar en igualdad de manera efectiva.

Desde Emakunde siempre decimos que para avanzar en materia de igualdad es clave, por un lado, que cada cual trabaje desde su espacio de influencia y capacidad de decisión, pero siempre con una meta común y que, por otro, se impulse el trabajo en red, en equipo. Por ello es preciso que Europa cuente con estructuras de impulso de la igualdad, como el EIGE, Instituto Europeo para la Igualdad de Género, que sean fuertes, con fondos y que todos los Estados miembros hagan suya la estrategia común en materia de igualdad y la impulsen, individual y colaborativamente.

No hay duda de que, si queremos una Europa referente, mejor, más justa, solidaria, cohesionada, fuerte, conectada con sus gentes, desarrollada y mejor preparada para afrontar el futuro, necesitamos seguir impulsando la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos y hacerlo de manera conjunta.

Europa eta kultura ikusezinak

IRENE LARRAZA AIZPURUA
Etxepare Euskal Institutuko zuzendaria

Sumario

1. Ez dago maitatzerik ezagutzen ez den hori.
2. Diplomazia politikoa versus kultur diplomazia.
3. Eta pandemia etorri zen.
4. Automobilgintzaren bikoitza.
5. Eraman al daiteke obra hori Parisera?
6. Idatz ez gaitzaten.

Behin batez, Bilbon, Lapurdiko idazle ezagun batek euskal antzerkiari buruzko hitzaldi bat eskaini zuen. Bu-kaeran, Gabriel Aresti idazleak hark asko famatutako euskal obra bati buruz galde egin zuen: «Zure ustez, eraman al daiteke obra hori Parisera?».

Galdera horrek zer pentsatua eman zion Koldo Mitxelena hizkuntzalari handiari ere. Hark garbi zuen erantzuna, ordea: «Kultur alorrean zerbait sortzen duen herriak beretzat eta besterentzat sortzen du, eta, orobat, besterentzat sortzen ez duenak ez du beretzat ere sortzen». «Ezin da hobeto azaldu arazoaren muina», zioen Bernardo Atxagak, Etxepare Euskal Institutuaren sorreran plazaratutako *AT!* (Etxepare Euskal Institutua, 2011) liburuan pasadizio hauek jaso zituenak.

Izan ere, kezka horrek berak eraman zuen Eusko Legebiltzarra Etxepare Euskal Institutua sortzera: 2007an onartu zuten Institutua sortu eta arautzeko legea, eta hiru urte geroago jarri zen abian, 2010. urtean. Institutuak Bernart Etxepareren izena hartu zuen, 1545. urtean argitaratu zen lehen euskarazko liburuaren idazlearena: *Linguae Vasconum Primitiae*. Euskara, jalgi hadi plazara; euskara, jalgi hadi mundura.

Duela hamar urte pasatxo bagenekien zein ziren Etxepare Euskal Institutuaren helburuak, legearen arabera-koak: euskarak nazioartean onespina lor dezan sustatzea; euskararen irakaskuntza, ikasketa eta erabilera munduan bultzatzea; euskal kulturari buruzko ikerketa sustatzea, bereziki unibertsitate eta goi-mailako ikerketarako erakundeetan; gure herrialdearen errealitatea euskaraz hitz egiten

duten munduko gizataldeengana eta herritara hurbiltzea; euskal kultura kanpoan ezagutaraztea, bereziki euskaraz sortutakoa; gure kulturaren bitartez, gure herriaren irudi positiboa eramatea mundura.

Bidea egitearen poderioz, eta gure neurrian, kanpoan euskal izaeraren, kulturaren eta hizkuntzaren berri nola eman ikasi dugu, izan kanpoko euskal gizataldeen euskalduntzea koordinatuz, izan euskal sortzaileen eta kultur eragileen lana munduratzan lagunduz. Bidaia kanpotik etxeraino ere abiatu ohi dugu: munduko unibertsitateetan euskarekiko eta euskal ikasketekiko jakinmina piztuz, atzerriko erakundeak eta kultur eragileak gu ezagutzera gonbidatuz, nazioarteko jaialdi eta programazioetan euskal kulturari leiho berriak sortuz, joan-etorriko kultur harremanak sustatuz; maiz, beste institutuekin elkarlanean.

Gurea bezalako hizkuntza gutxitu batentzat ezinbestekoa da gure helburu bera duten nazioarteko beste erakundeekin buruz buru lan egitea. Zilegitasun berbera dauka-gulako, eta garrantzi bera kultur diplomaziari dagokionez. Jakina, Europako gainontzeko kultura eta hizkuntza institutuen aldean beste neurri bat dauka Etxeparek, egitura zein tamaina aldetik; baina neurria ez da haiengandik gehien bereizten gaituena.

1. EZ DAGO MAITATZERIK EZAGUTZEN EZ DEN HORI

Kultur diplomaziak, diplomazia publikoaren giltzarri den aldetik, zeregin garrantzitsua du XXI. mendeko nazioar-

Nola aipatu / How to cite: Larraza Aizpurua, I. (2021-2022). «Europa eta kultura ikusezinak», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 229-232



Lan hau Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa lizentzia baten mende dago

teko harremanetan. Definizio ezagunenetako bat Milton Cummingsena da (2003); honela definitu zuen kultur diplomazia: «Nazioen eta haien herrien artean, elkar ulertzea sustatzeko, ideiak, informazioa, artea eta kulturaren beste alderdi batzuk trukatzeko». Beraz, kultur diplomazia identitate, kultura eta balio nazionalen transmisioaz eta hedapenez haratago doa. Kultur diplomazian ezinbestekoa da besteen berri ere entzutea, besteen bizimodura hurbiltzea eta elkarlaneanako eremu komunak bilatzea.

Denbora luzez, gobernuek nazioarteko harremanetan helburu politiko eta ekonomikoak lortzeko tresna gisa erabili izan dute kultura. Gaur egun, berriz, kanpo-politika hiru zutabez osatutako sistema gisa definitzen da, hots: politika/segurtasuna; ekonomia/merkataritza; eta kultura. Ondorioz, kultura ez da jada bigarren mailako elementu bat, agenda diplomatikoaren berarirazko beste eginkizun bat baizik.

Said Saddiki akademikoaren ustetan (2009), mende honetan kulturak nazioarteko harremanetan izango duen eraginaren urrezko aroa izango da. Hala, bai estatuko aktoreek bai estatu mailakoak ez direnak nazioz gaindiko kultur elkarrekintzak eta horien alderdi positiboak sustatuko dituzte, mundu osoko herri eta nazioen arteko konfiantza eta elkar ulertzea indartzea xede. Eta Saddikiren aburuz, helburu hori lortzeko esparru eraginkorrena kultur diplomazia izango da.

Eta oso garrantzitsua da ulertzea eta aitortzea, diplomaziaren beste dimentsio berri batzuetan gertatzen den bezalaxe, kultur diplomazia ere ez dela estatu-nazioen nagusitasun eskusiboa, gaur egun horiek ez baitira aktore bakarrak nazioarteko eszenatokian.

Erakunde publikoak ere ez dira eremu horretako aktore bakarrak: hori dira sortzaileak, kultur eragileak, gobernu kanpoko erakundeak, akademikoak, euskal diaspora historikoa eta diaspora berriak, eta baita munduan barrena bere burua euskaldun gisa aurkezten duen norbanako hori ere. Denok dugu zeresana eta zeregina. Ezinbestekoa da, beraz, sektore publikoak eta pribatuak eta gizarte zibilak elkarrekin lan egitea, nork bere eginkizunetan. Izan ere, Nicholas J. Cull autoreak dionez (2008), diplomazia kulturalaren sinesgarritasuna ez dator gobernu-erakundeetatik hurbil egotetik, kultur agintarrietatik hurbil egotetik baizik.

Aktore horien guztien ekarpena aintzat hartzea eta dagozkion eremu eta zereginetan mundura begirako lankidetzaz-esparruak sortzea, horixe da Etxepare Euskal Institutuaren eginkizuna, hori da bideratzen dituen egitasmo anitzen funtsa. Euskal leihoak munduan zabaltzea, hona begira jar daitezten eta ezagutu eta maita gaitzaten; eta guk besteekiko ere beste hainbeste egun dezagun.

2. DIPLOMAZIA POLITIKOA VERSUS KULTUR DIPLOMAZIA

«Kulturaren bidez, konfiantza eta ulermena eraikitzen dugu Europako herriaren eta munduaren artean». Horrela aurkezten du bere burua EUNIC Europe National Institu-

tes for Culture elkarteak. Haren estatutuen arabera, hauek dira lehen hiru helburuak: «Elkarrekin lan egitea; kultura-aniztasuna eta ulermena sustatzea; nazioarteko elkarriketa eta lankidetzak kulturala indartzea».

Esan gabe doa, Etxepare Euskal Institutuak guztiz egiten duela bat helburu horiekin. Are gehiago, gurea Europako kultur institutuaren artean hizkuntza gutxitu bat ordezkatzen duen bi institutuarekin bat izanik, Kataluniako Institut Ramon Llullekin batera. Hau harrotasunez azpimarratu behar dugula uste dugu, Etxepare Institutuak oso seriooki egiten duela lan eta hainbat proiektutan Europako gainerako kultur institutuekin buruz buruz jarduteko gaitasuna duela.

Egitasmoak egitasmo, baina, kasu batzuetan diplomazia politikoak kultur diplomazia baldintzatzen du.

EUNIC sarean estatu-nazio gisako ordezkariek baino ez daude: hogeita hamasei kide, hogeita sei estatuetakoak. Finean, guztien artean Europako hogeita lau hizkuntza ofizialak baino ez dituzte ordezkatzen. Gainontzekoek ez dute sarbiderik; euskarak eta katalanak, besteak beste, biak ala biak ibilbide sendoa eta eskarmentu handia erakutsi duten hizkuntza eta kultura institutuak izanda ere.

Hala, tokian tokiko kultur egitasmoetan bi institutu horien partaidetza ongi etorria den arren, ez dugu kideetza ofiziala lortzeko modurik. Herrialde mailako klusterretako kide elkartu izan gaitzke, baina ez EUNIC Global talde eragileko kide.

2021eko martxoaren 17an EUNICeko kideek aho batez hartutako erabakiaren arabera, sareko kide oso edo elkartu izan daitezke: «(i) Nazio-mailako erakunde ordezkariek; edo (ii) autonomia-maila bat duten legerakundeak, nazio-mailako erakunde baten ordezkariek edo izenean jardunez». Klausula hauen interpretazio posibleen artean, Espainiako Gobernu Nazioarteko Lankidetzako Estatu-Idazkaritzak Euskal Institutuarentzat edonolako kide bihurtzea ezinezkoa dela uste du; hala erantzun berri dio behintzat Eusko Jaurlaritzak egindako azken eskaerari, 2021eko martxoan bertan.

Gogora ekarri beharko genuke, Oinarrizko Eskubideen Europako Gutunaren 21. Artikuluak diskriminazio oro debekatzen duela, eta espresuki salatzen duela «hizkuntzagatik edo gutxiengo nazional bateko kide izateagatik» egindako diskriminazioa. Ez dirudi, ordea, berdintasun-helburu horretatik gertu gaudenik.

Kultur aniztasuna Europar Batasunaren bereizgarrietako bat da, eta haren babesa, funtsezko printzipioetako gisa aldarrikatzen du. Baina estatuko gobernuek zehatzen dute hizkuntza ofizial nagusia ez diren beste hizkuntzen eta kulturen araubide juridikoa.

Hizkuntza Gutxituen edo Eskualdeetako Hizkuntzen Europako Gutunak hogeita bederatzita urte bete dituen honetan, euskara bere eskubide guztiak bermatetik urrun dago, Behatokiak eta Kontseiluak berriki egindako txostenak nabarmendu duenez. Antzeko testigantzak jaso zituzten NPLD, Network to Promote Linguistic Diversity-

sareko eta ELEN Hizkuntzen Berdintasunerako Europako Sareko adituek, CALRE erakundeak 2018an sei hilabetez bildu zituenak. Aditu horiek kultur aniztasuna errespetatu dezaten sustatzea Europar Batasunaren ardura dela gogorazazi zuten. Eta «kultur ondarearen arloko edozein politikak integratzailea eta parte-hartzailea izan behar duela» eta «gutxiengoaren komunitateekiko kontsulta eta elkarriketa aurreikusi behar duela» aldarrikatu zuten.

«Aniztasunean elkartuta» dio Europar Batasunaren leloak. Baina Europa horrek berak ez du aintzat hartzen bere baitan nazio gehiago daudela estatu kideak baino, eta hizkuntza gehiago estatu kideetako hizkuntza ofizialak baino. Ez du bermatzen hizkuntza gutxituen ordezkagarritasuna, ofizialtasuna, babesia. Eta baldintza hauetan, euskara eta euskal kultura Europar ezagutarazteko ahaleginaren eta euskal kultur diplomaziaren abiapuntua ez da inola ere parekidea.

Edonola ere aurrera egin behar dugu eta egingo dugu, gure ahotsa entzunaraztea gure bokazioa eta gure betebeharra delako eta gure lanak ezinbesteko garrantzia duela sinesten dugulako. Nork egingo du bestela?

3. ETA PANDEMIA ETORRI ZEN

Gaur egun ezin dugu nazioarteko harreman kulturalak hitz egin mundu mailako osasun krisialdia kontuan hartu gabe. Hizkuntzen eta kulturen nazioarteko zabalkundeak egiten dute Europako institutuaren egoeraren ikuspegi orokorra ezagutzeko asmotan, EUNIC krisiak bere kideengan duen eragina dokumentatzen eta aztertzen ari da. Hona hemen ondorio garrantzitsuenetako batzuk:

- Kalkuluen arabera, EUNICeko kideek 6,6 milioi euroko diru-sarrerak galdu dituzte pandemiagatik hizkuntza irakasteko zentroak itxi behar izan dituztelako.
- Institutu kideen % 85ek aldi baterako itxi behar izan ditu munduan dituen egoitzen erdia, gutxienez ere.
- Institutu kideen erdiek, gutxienez ere, artistekin eta adituekin kontratuak ezeztatu behar izan dituzte; erdiek baino gehiagok aurrerantzean ere programak eten edo murriztu behar izatea aurreikusten dute.
- Diru-sareren iturri berriak bilatu behar izan dituzten kideen artean, % 40k bere eskaintza kulturalagatik kobratzera jo du, eta % 30ek finantzaketa pribatua eskatu du.
- Kideen % 85ek ez dituzte betetzen larrialdietarako gobernu-funtsak eskatzeko baldintzak.

Ettxepare Euskal Institutuaren kasuan ere, 2020 pandemiak erabat zeharkatutako urtea izan da, baina gure kasuan munduan egoitza fisikoak ez izateak gure alde jo du. Hala ere, hainbat neurri hartu behar izan ditugu hainbat zerbitzu eta programa egokitzeko, ahalik eta zerbitzu eta jarduerak gehien mantentzea helburu:

- Euskara eta Euskal Kultura munduan irakasteko bi sareek ahalegin handia egin dute online irakaskuntzari eutsi ahal izateko eta euskara eskolak mantendu egin dira Unibertsitateen % 97an eta Euskal Etxeen %99an.
- Euskal Ikasketen Katedrei dagokienez, munduko bederatzia unibertsitatetan, herena online eskaini ahal

izan dugu, eta gainerako programa akademikoak 2021era atzeratu dira.

- Euskal artisten eta kultur proiektuen nazioarteko mugikortasuna babesteko dirulaguntzak egoera berrira moldatu ditugu eta literaturaren itzulpengintza laguntzeko deialdia indartu dugu. Oro har, pandemiaren aurretik aurreikusitako zenbatekoaren % 63 banatu dugu.
- Nazioarteko jaialdi eta programazioetako Euskal Leihoen kasuan, 2020rako lotutako egitasmoen % 26,2 aurrez aurre egin dira eta % 23,8 online. Gainontzekoa atzeratu egin behar izan dugu, baina gogor egin dugu lan hartutako konpromiso bakar bat bera ere bidean ez galtzeko.
- Guztira 2020eko aurrekontuaren %7 exekutatu gabe gelditu da.

Apustuari eutsi ahal izan diogu, beraz. Eta eutsiko diogu, Eusko Jaurlaritzako Kultura eta Hizkuntza Politikarako Sailak Institutuarekiko babesia mantendu duelako 2021eko aurrekontuan, zerbitzu eta egitasmo guztiak egokitzeko eta mantentzen jarraitzea posible ginez.

4. AUTOMOBILGINTZAREN BIKOITZA

Kultur diplomaziaz haratago, kultur eta sormen produktzioak gero eta garrantzi handiagoa du merkatuaren eremuan; hau da, ekonomia/merkataritzaren diplomaziaren alorrean. Azken urteotan, batez ere Europako Batzordeak *Liburu Berdea: kultura- eta sormen-industriaren abalmena askatzea* (2010) argitaratu zuenetik, paradigma aldaketa esanguratsua gertatu da: kulturgintza Europako garapen sozial eta ekonomikorako, enpleguaren sorrerarako eta lehiakortasunerako funtsezko sektore gisa aintzat hartzen hasia da. Eta EUNICen arabera, sektore hau garrantzizkoa izango da pandemiaren osteko susperraldi ekonomikoan.

Egun, Europar Batasuneko kulturaren sektoreak 8,7 milioi pertsonari ematen die lana, enplegatzaile handienetako bat bilakatuz. Automobilgintzaren sektoreak baino bi aldiz lan gehiago ematen die europarrei, adibidez. Bestalde, kultur ondasunetan 8700 milioi euroko merkataritza-balioa gainditzen du, eta kultur eta sormen sektoreek % 4,2ko ekarpena egiten diote Europako BPGd-ari (*EU Agenda for Culture*, 2018).

Kultur eta Sormen Industriak Euskadin (Eusko Jaurlaritzak, Kultura eta Hizkuntza Politika Saila, 2020) txostenaren arabera, industria hauek EAeko enpresen % 10,25a izan ziren 2019an Euskadin, eta guztizko enpleguen % 5,29a. Azken urteotan egin da lehen aldiz Euskadin KSIen mugaketa kontzeptuala eta sektoriala, azterketa kualitatibo eta kuantitatibo berrien garapena eta babes-tresna berrien eta teknologiaren eta berrikuntzaren inplementazioa. Kultura azpisektoreak (% 61,6) zein sormen industriaren azpisektoreak (% 38,4) behar ezberdinak dituzte, baina guztietan da ezinbestekoa jardun profesionala bermatzea eta lehiakortasunaren parametroetan egituratzea. Alegia: Europako gainontzeko herrialdeetan kultur sektoreak dituen erronka berberak ditugu.

Europak lehiakorra izan nahi badu, herri eta eskualde guztiak ere halakoak izan beharko dute. Esanguratsua da Euskadi Europako sareetan parte hartzeko egiten ari den ahalegina. Azken urteotan CREADIS3 proiektua lideratu du eta RICC (Regional Initiative for Culture and Creativity) proiektua ere zuzendu du, Europako beste hainbat eskualderekin batera. Eta 2020-2024 urteetan RIS3 edo **Espezializazio Adimentsurako Ikerketa eta Berrikuntza Estrategian** (Regional Innovation Smart Specialization Strategy) ere parte hartzen ari da.

Euskal kulturagintzaren zati batek badu, beraz, garrantzitsua den dimentsio ekonomiko bat ere, berrikuntzarekin eta nazioartekotzearekin konpromiso argia duena; europar eskualdeen testuingurutik haratago ere bai. Eta alor honetan ere irisgarritasuna bermatzea da koska.

5. ERAMAN AL DAITEKE OBRA HORI PARISERA?

Dena dela, kulturaren eta sorkuntzaren ekarpen nagusia, beste ezein esparruk egin ez dezakeena, zenbakietan erraz neurtzerik ez dagoen gainbalioan datza: kulturagintzak, bai profesionala bai, bereziki, herri ekimenez sortutakoa, komunitatea indartzen du eta funtsezkoa da gure identitatearen eta balioen transmisioan.

Euskaldunak bizirik dagoen Europako hizkuntzarik zaharreneko hiztunak gara; hizkuntza gutxitu bat, UNESCOren atlas berrituak oraindik ere arriskuan direnen artean kokatzen duena. Baina gure hizkuntza ez da zaharra bakarrik, ezta txikia ere. Euskarak mundua izendatzeko erabateko gaitasuna eta heldutasuna erakutsi du, alor guztietan: esparru akademikotik zientziara, administrazio-zerbitzuetatik kultur sorkuntzara. Eta hala da euskal gizarte zibilak eta erakundeek gogoz bultzatu dutelako, berrikuntza sozialaren eremuan eredarri den biziberritze-prozesuan.

Gaur egun euskaldunak elebidunak eta eleaniztunak gara eta desafioa ez da gaztelaniarekiko diglosia egoera soilik; mundu globalizatuaren eragina lehen mailako erronka bilakatu da. Errealitate ekonomiko, teknologiko eta politiko berriek erronka berriak dakartzate, eta euskara biziberritzeko modu berriak jorratu behar dira; denetarik bideak izango dira, baina denak, ziur, kanpoko beste kulturen eraginarekin eta geuk ere gurea zabaltzeko dugun gaitasunarekin izango dute zerikusia.

Eraman al daiteke obra hori Parisera? Galdera hura egin zuenean, zer galdetu nahi zuen zehazki Gabriel Arestik? Ba ote duen gure kulturak maila nahikoa kanpoan arrakastatsua izateko? Zenbateraino partekatatu zitekeen?

Etxepare Euskal Institutuan gure ibilbidean ikasi dugun gauzarik garrantzitsuena da, gure kulturagintzak ez duela besteen inbiriarik: euskal sortzaileen ekarpenaren maila besteen parekoa dela eta munduan badagoela interesea haien, gure, munduaren ikuskerarekiko. Eta gure hizkuntzak jakinmin handia pizten duela, bai hizkuntzalaritzaren aldetik, bai parekorik ez duen herri baten arima gisa. Gure sortzaileak, gure kultur ekintzaileak, gure akademikoak eta euskara egin eta ikasten dutenak

dira gure enbaxadorerik onenak dira. Munduan, euskaraz, gehiago gara.

Arantxa Urretabizkaia euskal idazleak maiz aipatzen du literaturgintzan txoriak eta ornitologoak daudela. Batzuk letrak disezcionatzen dituzte, eta besteak hizkuntza hori bera sortzeko erabili. Eta berak, aukeran, nahiago duela txori izan. Txori horiek, baina, bozgorailuak ere behar dituzte, haien kanta garbi entzun dadin. Horixe da, nire ustez, kultur institutuen funtzio nagusia: erresonantzia-kutxa lana egitea, hemen dagoen herri baten testigantza urrunetik ere ozen entzun dadin.

6. IDATZ EZ GAITZATEN

«Batasuna aniztasunean». Europar Batasunaren leloak kontinenteko kultur adierazpideak eta hizkuntzak elkar aberasteko eta elkarbizitzarako duten garrantzia azpimarratu nahi omen du. Baina hori egia izan dadin, funtsezkoa da Europak kultur ondare eta adierazpide guztien irisgarritasunean indarra jartzea. Aniztasunean batu gaitezen bertan egon behar dugu. Orain inoiz baino gehiago Europak denon ahotsak entzungai izango direla bermatu beharko du, horietako batzuk, gutxiutuak izateaz gain, gutxietsiak izan ez gaitezen.

Guk, azpiordezkaturata gauden hizkuntzek eta kulturek, estrategia komunak bilatzen jarraituko dugu, elkar hartuta, gure identitatea defendatzeko eta nazioartean ere nabarmendu ahal izateko. Artistak eta sorkuntza mugaz gaindi lotuko dituzten ekimenak bultzatzen jarraituko dugu, kultur kolonizazioei aurre egiteko eta kulturen arteko ezezagutza eta isolamendua gainditzeko. Baina kultur diplomaziarako gaitasun horiek guztiak alferrikakoak izango dira Europak berak sarbidea zailtzen badigu.

Horregatik, Europako erakundeetan kultura-narratiba berri baten garaia dela uste dugu, hegemonikoak ez garen Europako hizkuntzak kulturak eta nazioak bazkide estrategikotzat hartuko dituen. Orainaldiko eta etorkizuneko agendak gai horri seriooki heldu beharko lioke: estrategia espezifikokoak behar ditugu, premiaz, kulturaren eremuan (ere) bereziki eriarik egon ez dadin.

Kulturen arteko parekidetasuna eskubide bat da; gutako bakoitzaren ekarpena bakarra eta ezinbestekoa da. Eta euskaldunona guk baino ezin dugu egin, ordezkaezinak gara. Horra gure erronka eta gure ardura, ikusezintasunaren mugetatik. Ederki adierazi zuen Eider Rodriguez idazleak, 2018an Euskarazko Euskadi Literatura Saria jasotzerakoan: «Idatziz etorri gara honaino, idatziz zeharkatu dugu historia, idatzi dugu, idazten dugu, eta idatzi beharko dugu idatz ez gaitzaten».

Europa y las culturas invisibles

IRENE LARRAZA AIZPURUA

Directora del Instituto Vasco Etxepare

Sumario

1. No puede amarse aquello que se desconoce.
2. Diplomacia política versus diplomacia cultural.
3. Y llegó la pandemia.
4. El doble que la automoción.
5. ¿Se puede llevar esa obra a París?
6. Para no ser escritos por otros.

En una ocasión, un reputado autor labortano impartió una conferencia sobre teatro vasco en Bilbao. Al término de la misma, el escritor Gabriel Aresti formuló una pregunta sobre una obra vasca que aquel había alabado mucho. «En tu opinión», le preguntó, «¿esa obra puede llevarse a París?».

Dicha cuestión también hizo reflexionar al gran lingüista Koldo Mitxelena. Pero él tenía clara la respuesta: «*El pueblo que crea algo dentro del ámbito de la cultura lo hace para sí mismo y para los demás y, por otro lado, quien no crea para los demás tampoco lo hace para sí mismo*». «*No se puede explicar mejor el fondo del problema*», afirmaba Bernardo Atxaga, que recogió esta anécdota en el libro *AT!* (Etxepare Euskal Institutua, 2011), publicado para conmemorar la creación del Instituto Vasco Etxepare.

De hecho, esa misma preocupación fue la que llevó al Parlamento Vasco a crear el Instituto Vasco Etxepare: en 2007 se aprobó la ley que creaba y regulaba el Instituto, que inició su andadura tres años más tarde, en 2010. El Instituto adoptó el nombre de Bernart Etxepare, autor del primer libro en lengua vasca, publicado en el año 1545: *Linguae Vasconum Primitiae*. «Euskara, sal a la calle; euskara, sal al mundo».

Hace ya algo más de diez años que estamos familiarizados con los objetivos del Instituto Vasco Etxepare, los que marca la ley: favorecer el reconocimiento internacional de la lengua vasca; fomentar universalmente la enseñanza, el estudio y el uso del euskara; promover la investigación relativa a la cultura vasca, especialmente en las universidades y organismos de investigación superior; acercar la realidad de nuestro país a las colectividades y pueblos de habla vasca en todo el mundo; dar a conocer la cultura vasca en el exterior,

especialmente la producida en euskara; trasladar al mundo una imagen de nuestro pueblo a través de nuestra cultura.

A fuerza de avanzar, y en la medida de nuestras posibilidades, hemos aprendido a difundir en el exterior el carácter, la cultura y la lengua vasca, ya sea coordinando la euskaldunización de colectivos vascos en el exterior o contribuyendo a difundir por el mundo el trabajo de los/las creadores/as y agentes culturales vascos. También hemos abordado el camino contrario, de fuera hacia dentro de nuestras fronteras: suscitando la curiosidad hacia la lengua y los estudios vascos en las universidades del mundo, invitando a que nos conocieran organismos y promotores culturales extranjeros, abriendo nuevas ventanas a la cultura vasca en festivales y programaciones internacionales, promoviendo relaciones culturales de ida y vuelta; en colaboración, muchas veces, con otros institutos.

Para una lengua minorizada como la nuestra resulta imprescindible trabajar codo con codo junto a otras entidades internacionales. Porque compartimos una misma legitimidad y una misma relevancia en cuanto a la diplomacia cultural. Obviamente, Etxepare no tiene el mismo tamaño que otros institutos culturales y lingüísticos, tanto en estructura como en dimensión; pero el tamaño no es lo que más nos diferencia de ellos.

1. NO PUEDE AMARSE AQUELLO QUE SE DESCONOCE

La diplomacia cultural, en tanto en cuanto es clave de la diplomacia pública, tiene una tarea relevante en las relaciones internacionales del siglo XXI. Una de sus defi-

Cómo citar / How to cite: Larraza Aizpurua, I. (2021-2022). «Europa y las culturas invisibles», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 233-237



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

niciones más conocidas pertenece a Milton Cummings (2003), que definió la diplomacia cultural como «el intercambio de ideas, información, arte y otros aspectos de la cultura entre las naciones y sus pueblos para fomentar el entendimiento mutuo». Por tanto, la diplomacia cultural trasciende la transmisión y difusión de identidades, cultura y valores nacionales. En la diplomacia cultural es indispensable escuchar al otro, acercarse a su forma de vida y buscar espacios comunes de colaboración.

Durante mucho tiempo, los gobiernos han utilizado la cultura en sus relaciones internacionales como un instrumento para obtener objetivos políticos y económicos. Hoy en día, en cambio, la política exterior se define como un sistema formado por tres columnas: política/seguridad; economía/comercio; y cultura. Por tanto, la cultura ya no es un elemento secundario, sino una nueva función específica de la agenda diplomática.

Según estima el académico Said Saddiki (2009), este siglo constituirá una época dorada para la influencia de la cultura en las relaciones internacionales. De manera que tanto los actores estatales como aquellos que carecen de un rango estatal fomentarán interacciones culturales supranacionales y sus aspectos positivos, con la intención de fortalecer la confianza y el entendimiento mutuos entre pueblos y naciones de todo el mundo. Y en opinión de Saddiki, el de la diplomacia cultural será el ámbito más efectivo para alcanzar dicho objetivo.

Por lo tanto, es muy importante entender y reconocer, tal como sucede en otras nuevas dimensiones de la diplomacia, que la diplomacia cultural tampoco es predominio exclusivo de las naciones-estado, puesto que en la actualidad no son los únicos actores en el escenario internacional.

Tampoco los organismos públicos son los únicos actores en este ámbito: lo conforman creadores/as, promotores/as culturales, organizaciones no gubernamentales, académicos/as, la diáspora histórica vasca y las nuevas diásporas, así como quienes se presentan por el mundo como vascos/as. Todos tenemos algo que decir y que hacer. Es imprescindible, por tanto, que el sector público, el privado y la sociedad civil colaboren, cada uno desde sus funciones. De hecho, como afirma Nicholas J. Cull (2008), la credibilidad de la diplomacia cultural no deriva de las instituciones gubernamentales, sino de su proximidad a las autoridades culturales.

Esa es precisamente la misión del Instituto Vasco Etxepare, esa es la base de la diversidad de proyectos que promueve: poner en valor la aportación de todos esos actores y crear espacios de colaboración orientados al exterior. Abrir ventanas de lo vasco por el mundo, para que se asomen a vernos y conocernos y para enriquecernos también nosotros mismos.

2. DIPLOMACIA POLÍTICA VERSUS DIPLOMACIA CULTURAL

«Generar, a través de la cultura, confianza y entendimiento mutuo entre los pueblos de Europa y el resto del

mundo». Así se presenta EUNIC, Europe National Institutes for Culture. Según sus estatutos, estos son sus tres primeros objetivos: «Trabajar conjuntamente, fomentar la diversidad y el entendimiento cultural, fortalecer el diálogo internacional y la cooperación cultural».

No es necesario decir que Etxepare Euskal Instituta comparte completamente dichos objetivos. Máxime siendo uno de los dos institutos que representan a una lengua minorizada entre los institutos culturales europeos, junto con el Institut Ramon Llull de Cataluña. Creemos que es algo que tenemos que destacar con orgullo, puesto que el Instituto Vasco Etxepare trabaja muy seriamente y que en numerosos proyectos es capaz de actuar mano a mano con otros institutos culturales del resto de Europa.

No obstante, y más allá de esos proyectos, en algunos casos la diplomacia política condiciona la diplomacia cultural.

En la red EUNIC solo participan representantes con el estatus de nación-estado: treinta y seis miembros de veintiséis Estados. Al final, entre todos ellos, solo representan las veinticuatro lenguas oficiales europeas. El resto no tiene acceso; el euskara y el catalán, entre otras, a pesar de que ambos cuentan con institutos de lengua y cultura que han demostrado una sólida trayectoria y una amplia experiencia.

De manera que, aunque la participación de ambos institutos suele ser bienvenida en los proyectos culturales, no tenemos forma de aspirar a ser miembros oficiales. Podemos participar como miembros asociados de clústeres de rango regional, pero no como miembros del grupo promotor de EUNIC Global.

Según la decisión adoptada unánimemente por los miembros de EUNIC el 17 de marzo de 2021, pueden ser miembros de pleno derecho o miembros asociados de esta red: «(i) Representantes de instituciones de rango nacional; o (ii) organismos legales con rango autonómico, actuando como representante o en nombre de una institución de rango nacional». Y entre las posibles interpretaciones de estas cláusulas, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Gobierno de España estima que no es posible para el Instituto Vasco Etxepare convertirse en miembro de ningún tipo; eso es al menos lo que acaba de responder, el mismo marzo de 2021, a la última petición formulada por el Gobierno Vasco.

Deberíamos recordar que el artículo 21 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida «por razón de lengua o por pertenecer a una minoría nacional». Pero no parece que nos encontremos próximos a dicho objetivo de igualdad.

La pluralidad cultural constituye uno de los rasgos definitorios de la Unión Europea y su defensa se proclama como un principio fundamental. Sin embargo, son los gobiernos estatales quienes definen la normativa jurídica de las lenguas y culturas distintas de la lengua oficial principal.

En el vigesimonoveno aniversario de la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias o Regionales el euskara está lejos de tener garantizados todos sus derechos, como

ha destacado un reciente informe realizado por Behatokia y Kontseilua. Los expertos de NPLD (Network to Promote Linguistic Diversity) y ELEN, la Red Europea por la Igualdad Lingüística, han recogido testimonios semejantes, recopilados durante seis meses en 2018 por la institución CALRE. Dichos expertos recordaron que es responsabilidad de la Unión Europea promover el respeto de la pluralidad cultural. Y reivindicaron que «toda política relativa a los bienes culturales ha de ser integradora y participativa» y que «ha de preverse la consulta y el diálogo con las comunidades minoritarias».

«Unidos en la diversidad» reza el lema de la Unión Europea. Pero la propia Europa no asume que en su interior existen más naciones que Estados miembros ni más idiomas que las lenguas oficiales de esos Estados miembros. No garantiza la representabilidad, la oficialidad, la protección de las lenguas minoritarias. Y en estas circunstancias, el punto de partida del esfuerzo para dar a conocer la cultura vasca en Europa y de la diplomacia cultural vasca no es en absoluto paritario.

En cualquier caso, hemos de seguir avanzando y así lo haremos, porque hacer oír nuestra voz es nuestra vocación y nuestro deber y porque estamos convencidos de que nuestra labor tiene una importancia irremplazable. ¿Quién la va a llevar, si no, a cabo?

3. Y LLEGÓ LA PANDEMIA

En la actualidad resulta imposible hablar de relaciones culturales internacionales sin tener en cuenta la crisis sanitaria mundial. A fin de tener una perspectiva global de la situación de los institutos europeos dedicados a la promoción internacional de sus lenguas y culturas, EUNIC está documentando y analizando el impacto de la crisis entre sus miembros. He aquí algunas de las conclusiones más relevantes:

- Los miembros de EUNIC estiman, según sus cálculos, haber perdido 6,6 millones de euros de ingresos a causa de la pandemia, por haber tenido que cerrar centros de enseñanza de idiomas.
- El 85 % de los institutos miembros han debido cerrar temporalmente al menos la mitad de sus sedes.
- Al menos la mitad de los institutos miembros han tenido que cancelar contratos con artistas y expertos; más de la mitad prevén que en lo sucesivo también habrán de interrumpir o reducir programas.
- Entre los miembros que se han visto abocados a buscar nuevas fuentes de financiación, el 40 % tiende a cobrar por su oferta cultural y el 30 % ha solicitado financiación privada.
- El 85 % de los miembros no cumple los requisitos para solicitar fondos gubernamentales para emergencias.

También en el caso del Instituto Vasco Etxepare 2020 ha sido un año atravesado completamente por la pandemia, pero en nuestro caso el hecho de carecer de sedes físicas en el exterior ha jugado a nuestro favor. No

obstante, hemos tenido que adoptar una serie de medidas para readaptar ciertos servicios y programas, con el objetivo de mantener el máximo número de servicios y actividades:

- Las dos redes de enseñanza en el extranjero de Lengua y Cultura Vasca han tenido que hacer un gran esfuerzo para proseguir con la enseñanza *online*, manteniéndose las clases de euskera en el 97 % de las universidades y en el 99 % de las Casas Vascas.
- En el caso de las Cátedras de Estudios Vascos, que se imparten en nueve universidades del mundo, un tercio ha podido ser ofrecido *online* y el resto de los programas académicos han sido pospuestos hasta 2021.
- Hemos adaptado las subvenciones para fomento de la movilidad internacional de artistas vascos y proyectos culturales y hemos reforzado la convocatoria de apoyo a la traducción literaria. En total, en 2020 hemos asignado el 63 % de la cantidad prevista antes de la pandemia.
- En el caso de las Ventanas Vascas en los festivales y programaciones internacionales, el 26,2 % de los proyectos concertados para 2020 ha sido presencial y el 23,8 % *online*. El resto ha tenido que ser pospuesto, pero nos hemos esforzado vivamente para que ni uno solo de los compromisos decaiga.
- En total, ha quedado sin ejecutarse el 7 % del presupuesto.

Hemos logrado pues aguantar el envite. Y lo podremos seguir aguantando, ya que el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco ha mantenido su apoyo al Instituto en el presupuesto de 2021, haciendo posible continuar adaptando y manteniendo todos sus servicios y proyectos.

4. EL DOBLE QUE LA AUTOMOCIÓN

Más allá de la diplomacia cultural, la producción cultural y creativa tiene una importancia creciente en el ámbito del mercado; es decir, en el de la diplomacia económica/mercantil. Durante estos últimos años, especialmente desde que la Comisión Europea publicó su *Libro Verde: liberar el potencial de las industrias culturales y creativas* (2010), se ha producido un significativo cambio de paradigma: el cultural ha empezado a ser considerado como un sector fundamental para el desarrollo social y económico de Europa, para la creación de empleo y la competitividad. Y según EUNIC, este sector desempeñará un papel relevante en la recuperación económica que seguirá a la pandemia.

En la actualidad, el sector cultural en la Unión Europea emplea a 8,7 millones de personas, constituyendo uno de los mayores empleadores. Da empleo, por ejemplo, al doble de europeos/as que el sector de la automoción. Por otra parte, supera el valor de mercado de 8700 millones de euros en bienes culturales y los sectores culturales y creativos aportan un 4,2 % al PIB europeo (*EU Agenda for Culture, 2018*).

Según el informe *Industrias Culturales y Creativas de Euskadi* (Gobierno Vasco, Departamento de Cultura y Política Lingüística, 2020), estas industrias representaron el 10,25 % de las empresas de la CAV y el 5,29 % sobre el empleo total. En los últimos años se ha realizado por primera vez en Euskadi la delimitación conceptual y sectorial de las ICC, el desarrollo de nuevos análisis cualitativos y cuantitativos y la implementación de nuevos instrumentos de protección y de tecnología e innovación. Los subsectores culturales (61,6 %) así como los subsectores de las industrias creativas (38,4 %) tienen necesidades diferentes, pero en todos ellos es imprescindible garantizar la actividad profesional y estructurarla en parámetros de competitividad. Es decir: nuestro sector cultural comparte los mismos desafíos que los del resto de países europeos.

Si Europa pretende ser competitiva, todos sus pueblos y regiones han de serlo también. Es significativo el esfuerzo que está llevando a cabo Euskadi para participar en las redes europeas. Estos últimos años ha liderado el proyecto CREADIS3 y ha dirigido RICC (*Regional Initiative for Culture and Creativity*) junto con otras regiones europeas. Y en el período 2020-2024 está participando en RIS3 o Estrategia de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (*Regional Innovation Smart Specialization Strategy*).

Una parte del sector cultural vasco cuenta, por tanto, con una dimensión económica relevante, con un compromiso claro con la innovación y la internacionalización; incluso más allá del contexto regional europeo. Y también en este ámbito la clave está en garantizar la accesibilidad.

5. ¿SE PUEDE LLEVAR ESA OBRA A PARÍS?

Con todo, la principal aportación de la cultura y de la creación, que no se puede alcanzar en ningún otro ámbito, radica en un valor añadido difícilmente cuantificable: la producción cultural, tanto la profesional como, especialmente, la que surge por iniciativa ciudadana, refuerza la comunidad y resulta fundamental en la transmisión de nuestra identidad y nuestros valores.

Los/as vascos/as hablamos la lengua viva más antigua de Europa; una lengua minoritaria, que el renovado atlas de la UNESCO sitúa entre las que todavía se encuentran en situación de riesgo. Pero nuestra lengua no es solo antigua, ni es pequeña. El euskara posee completa capacidad para nombrar el mundo y ha demostrado su madurez en todos los ámbitos: del académico a la ciencia, de los servicios administrativos a la creación cultural. Y es así por el impulso firme de la sociedad civil y las instituciones vascas, en un proceso de revitalización que es ejemplar en materia de innovación social.

En la actualidad, los/as vascos/as somos bilingües y plurilingües y el reto no consiste exclusivamente en la situación diglósica respecto del castellano; la influencia del mundo globalizado se ha convertido en un desafío de

primer orden. Las nuevas realidades económicas, tecnológicas y políticas plantean nuevos retos y han de cultivarse nuevas maneras de revitalizar la lengua vasca; habrá que explorar múltiples vías, pero todas, seguramente, tendrán que ver con la influencia de otras culturas extranjeras y con la capacidad de difundir nosotros también la nuestra.

¿Puede llevarse esa obra a París? ¿Qué trataba exactamente de preguntar Gabriel Aresti cuando formuló esa pregunta? ¿Si nuestra cultura tiene el nivel suficiente para resultar exitosa fuera de nuestras fronteras? ¿Hasta qué punto puede ser compartida?

Lo más importante que hemos aprendido en el Instituto Vasco Etxepare durante nuestro trayecto es que nuestra producción cultural no tiene nada que envidiar a las demás: que la aportación de los/as creadores/as vascos/as está al nivel del resto y que en el mundo existe un interés por su, nuestra, visión del mundo. Y que nuestra lengua suscita una gran curiosidad, desde una perspectiva lingüística y también como expresión del alma de un pueblo único. Nuestros/as artistas, nuestros/as activistas culturales, nuestros/as académicos/as y quienes hablan y estudian la lengua vasca son nuestros/as mejores embajadores/as. En el mundo, en euskara, somos más.

La escritora vasca Arantxa Urretabizkaia señala a menudo que en la literatura existen pájaros y ornitólogos. Que unos diseccionan las letras y otros usan esa misma lengua para crear. Y que ella, puestos a elegir, prefiere ser pájaro. Pero lo cierto es que estos también han de contar con altavoces para que su canto pueda ser escuchado con precisión. Esa es, en mi opinión, la principal función de las instituciones culturales: actuar como caja de resonancia, a fin de que nuestro testimonio pueda oírse alto y claro, también desde lejos.

6. PARA NO SER ESCRITOS POR OTROS

«Unidos en la diversidad». El lema de la Unión Europea subraya la relevancia de las lenguas y las expresiones culturales del continente para el enriquecimiento mutuo y la convivencia. Pero para que eso se haga realidad es fundamental que Europa avale la accesibilidad de todos los bienes y expresiones culturales. Para poder unirnos en la diversidad hemos de estar todos presentes. Ahora más que nunca Europa debe garantizar que todas las voces puedan ser escuchadas, para que algunas de ellas no sean, además de minoritarias, menospreciadas.

Nosotras, las lenguas y las culturas subrepresentadas, seguiremos buscando estrategias comunes, trabajando conjuntamente para defender nuestra identidad y para destacar también en el contexto internacional. Seguiremos impulsando iniciativas que pongan en comunicación artistas y propuestas creativas más allá de las fronteras, para plantar cara a las colonizaciones culturales y para superar el desconocimiento entre culturas y su aislamiento. Pero estas capacidades diplomáticas culturales resultarán inútiles si es la propia Europa quien dificulta nuestro acceso.

Por eso creemos que es tiempo de una nueva narrativa cultural en las instituciones europeas, una narrativa que considere como estratégicas las lenguas, culturas y naciones de Europa que no somos hegemónicas. La agenda del presente y del futuro debe ocuparse seriamente de este asunto: necesitamos con urgencia estrategias específicas a fin de que no exista discriminación (también) en el ámbito de la cultura.

La paridad entre culturas es un derecho; la aportación de cada una de nosotras es única e intransferible. Y la del pueblo vasco no la puede realizar nadie más, somos irremplazables. He ahí nuestro reto y nuestra obligación, desde los límites de la invisibilidad. La escritora Eider Rodríguez lo expresó perfectamente al recibir el Premio Euskadi de Literatura en euskara: «Hemos llegado hasta aquí escribiendo, hemos atravesado la historia escribiendo, hemos escrito, escribimos y habremos de escribir, para no ser escritos por otros».

Emprendimiento con perspectiva de género: necesidades y propuestas para la construcción de una Unión Europea igualitaria

MIREN LAUZIRIKA JAUREGI

Directora del Instituto Vasco Etxepare presidenta de EmakumeEkin, Asociación de Emprendedoras y Empresarias de Euskadi

La desigualdad social existente entre mujeres y hombres en distintos ámbitos de la sociedad es una realidad fundamentada y documentada en muchas áreas. El emprendimiento no es una excepción. Crear una empresa propia conlleva que las mujeres, además de afrontar los retos propios de sacar adelante un negocio, deban lidiar con dificultades internas y externas que tienen su origen en el género, en cómo nos han venido educando a las mujeres, en los roles que esta sociedad ha venido diseñando para nosotras.

Los roles de género, como corsés limitantes que son, son nocivos para mujeres y hombres. Al mismo tiempo, el hecho de que aún hoy exista una desigualdad estructural en el seno de la sociedad europea hace que las mujeres jueguen con desventaja, también en el emprendimiento. Una desventaja que, en última instancia, va en contra de la propia UE, al no permitir que las mujeres desarrollen plenamente su potencial, en este caso como emprendedoras, se priva a sí misma de percibir todo el beneficio que eso supondría. Establecer políticas correctoras con perspectiva de género es, por tanto, urgente.

En la vida adulta, los roles y estereotipos que han moldeado nuestra educación afectan de manera consciente e inconsciente a la autoestima personal y profesional. A la hora de liderar un negocio propio hay que recurrir a fortalezas internas y, a causa de los condicionantes sociales, en el caso de las mujeres emprendedoras se encuentran con la necesidad de recurrir a habilidades nunca antes entrenadas. Esto puede afectar en la dimensión que alcanzan los negocios o bien en el posicionamiento que alcanzan estas empresas dentro del mercado.

La no suficiente visibilización pública de mujeres emprendedoras es otro factor que ahonda en los estereotipos de género. Somos, estamos, pero no se nos ve. Porque no se nos muestra en la misma medida que somos. Y a la ausencia, o cuando menos escasa presencia, de mujeres empresarias y emprendedoras en medios de comunicación y eventos profesionales públicos y privados se suma el ocultamiento de formas de hacer que difieren del mo-

delo tradicional y masculinizado de hacer empresa. Las empresas fueron creadas desde una perspectiva androcéntrica y los modelos mentales predominantes asociados a la economía, a la empresa y al emprendimiento continúan teniendo ese molde. En el imaginario colectivo existe una determinada manera de entender el éxito o cómo se desempeña la labor comercial, entre otros muchos aspectos.

Como consecuencia de todo ello, a las mujeres nos faltan espejos en los que mirarnos. Nos faltan referentes con formas de hacer propias y singulares, y esto hace que muchas mujeres no sepan cómo afrontar algunas de las tareas que conlleva una empresa de forma alineada y coherente con sus valores y formas de hacer. El reto de encontrar ese lugar y estilo propio desde el que emprender está profundamente ligado con la autoestima y la validación del propio criterio, con el empoderamiento.

Todo ello resulta especialmente llamativo porque esas mujeres sí existen. La falta de visibilidad no se debe a que sean pocas, sino a una invisibilización, ya sea intencionada o inconsciente, por parte de agentes y foros que no están contribuyendo debidamente a la construcción de un imaginario colectivo más igualitario. En definitiva, a una sociedad más diversa e igualitaria.

En ocho años de trayectoria de EmakumeEkin hemos acompañado y realizado acciones en las que han participado más de 1 800 mujeres en distintas etapas de su proceso emprendedor, trabajando para favorecer el empoderamiento individual y colectivo y, en consecuencia, aumentar la autoestima laboral y confianza en el criterio propio de las mujeres emprendedoras. En este tiempo, hemos observado que existe una tensión provocada por los estereotipos de género: las mujeres quieren liberarse de los estereotipos que se les han atribuido históricamente y al mismo tiempo no quieren reproducir los roles establecidos por la empresa tradicional, androcéntrica, donde el máximo beneficio económico es la medida del éxito y la vida se desplaza a la periferia de las prioridades.

Cómo citar / How to cite: Lauzirika Jauregi, M. (2021-2022). «Emprendimiento con perspectiva de género: necesidades y propuestas para la construcción de una Unión Europea igualitaria», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 238-241



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

En ese sentido, la conciliación laboral y familiar, situar la vida en el centro, es para muchas mujeres un reto añadido. Es también un factor que deriva en una mayor precariedad de los negocios iniciados por mujeres y, a la larga, en una peor situación social y económica de las mujeres, también cuando trabajan por cuenta propia.

Corsés con consecuencias reales en los negocios:

Como consecuencia de todo lo anterior, roles y estereotipos de género, invisibilización, ocultamiento de «otras» formas de hacer, falta de referentes, afloran reiteradamente varios asuntos clave que venimos observando en el contacto diario con mujeres emprendedoras. Consideramos, además, que son asuntos a los que no se está prestando suficiente atención por parte de los estamentos con arte y parte para influir en ellos.

Miedo al fracaso: Un menor reconocimiento y confianza del entorno en las mujeres influye en la auto-percepción de ellas mismas con respecto a su capacidad de iniciativa, liderazgo y autoestima laboral. El menor apoyo social que reciben, y perciben, las mujeres que emprenden, unido a la autoexigencia, tener que demostrar que sí que valemos porque no se nos valora externamente, hace que sientan una mayor responsabilidad y eso puede influir en el tipo de decisiones que toman: decisiones basadas en los miedos (lo que no quieren) y no en los sueños (lo que desean).

La soledad: La falta de redes profesionales es otro asunto clave. La propia Comisión Europea avala este hecho en su informe *Promotion of Women Innovators and entrepreneurship. Final Report*. Según este informe, las redes son esenciales para cuestiones empresariales tales como el desarrollo de las ideas de negocio, encontrar a clientela potencial, empresas proveedoras, entender los mercados, compartir oportunidades y fortalezas y obtener información estratégica, cooperación y apoyo; también para cuestiones de apoyo emocional y orientación-aprendizaje mutuo, compartir inquietudes y experiencias.

Miedo al éxito: Sobresalir de la media, destacar, es también exponerse al juicio crítico. Dado que la sociedad ha venido educando a las mujeres para que escuchen el juicio externo y no tanto para confiar en su autovalidación, muchas emprendedoras explican que existe, de forma inconsciente, un autosabotaje que hace imposible realmente caminar hacia el éxito. Además, el propio concepto del éxito es algo que necesita una revisión. Debe ser un asunto alineado con los valores más profundos. Y no tanto con lo exclusivamente económico, que es a lo que tradicionalmente ha estado ligado. Un proceso de empoderamiento ha servido a muchas para tomar conciencia de esos pensamientos y trabajar desde un lugar en el que el éxito se aborda sin miedo ni reglas establecidas.

Adicionalmente, en los encuentros con las mujeres que forman parte de la red de EmakumeEkin venimos detectando las siguientes necesidades añadidas:

— Las mujeres emprendedoras precisan verse reflejadas en otras mujeres para aprender unas de las otras. Sentirse acompañadas en el proceso de emprender. Unas son referentes de las otras. «Si tú has podido, yo también puedo».

— Las mujeres emprendedoras quieren entender de dónde vienen sus creencias limitantes. Es preciso tomar conciencia del peso de los roles de género también en el emprendimiento y encontrar estrategias individuales y colectivas para superarlos, desde una mirada crítica a las estructuras que han venido imperando.

— En el caso de mujeres emprendedoras migradas necesitan en mayor grado disponer de una comunidad de aprendizaje mutuo. Por ello buscan en mayor medida el apoyo de una red establecida: para mitigar la falta de contactos, colaborar, salir del aislamiento.

En todo esto vemos soluciones en las que trabajamos desde la asociación y consideramos que más agentes deben alinearse hacia esos objetivos.

— Las mujeres emprendedoras precisan explorar otras formas de liderar y encontrar un modelo propio y personal de éxito, donde cada una encuentre su propia voz, su estilo, sin tener que acudir a modelos de emprendimiento individualistas, basados en la competición.

— La soledad del proceso emprendedor conlleva que las mujeres emprendedoras necesiten encontrar contraste para hacer de su empresa un proyecto profesional más sostenible económicamente, salir de la precariedad y la espiral de precios bajos.

— Las mujeres que emprenden necesitan encontrar espacios para el autocuidado. Precisan tomar conciencia de la importancia de tener espacios para la escucha, el descanso y la empatía con una misma, aspectos a menudo olvidados en el emprendimiento.

— Las mujeres emprendedoras necesitan herramientas y espacios para trabajar temas clave para la supervivencia de la empresa, como la estrategia, la innovación y la acción comercial.

¿Qué dicen los datos?

¿Tenemos datos que certifiquen toda este aprendizaje extraído del día a día? Lo cierto es que existen pocos datos que ahonden en la realidad de las mujeres emprendedoras y su situación de desventaja o desigualdad respecto a los hombres que emprenden, pero algunos hay. Por un lado, los estudios indican que existe un cierto equilibrio entre sexos a la hora de emprender: según el *Global Entrepreneurship Monitor*, GEM País Vasco 2018-2019, por cada diez hombres hay aproximadamente ocho mujeres emprendiendo. Pero es necesario mirar más allá. Por ejemplo, el periódico Cinco Días (19 de noviembre de 2019) se hace eco del GEM y apunta que «el miedo al fracaso les marca también a ellas más que a los hombres, esto es, un 34,2 % frente a un 31,5 % de hombres. Además, un 52,2 % de ellas conoce a otras personas que han emprendido durante el año anterior, frente al 57,7 % de los hombres».

Otra diferencia sustancial aparece cuando miramos a la cuenta de resultados. Como ejemplo, el periódico Nueva Tribuna recoge (2 de febrero de 2020) una noticia relacionada con la brecha de las autónomas y su acceso a las pensiones: «La Unión de Asociaciones de Mujeres Autónomas y Emprendedoras (UATAE Mujer), organización integrante de la Unión de Autónomos, se ha

sumado esta mañana al *manifiesto* suscrito por más de sesenta organizaciones feministas exigiendo soluciones para atajar la *brecha de género* (...). Con datos de enero de 2020, sobre el total de pensiones (incluyendo incapacidad, jubilación, viudedad y orfandad), los trabajadores y *trabajadoras autónomas* tienen un 37,1 % menos de pensión media que los asalariados y las asalariadas (1 096,5 euros en el régimen general frente a 689,3 euros en el régimen de autónomos). Pero a ello hay que añadir que las *trabajadoras autónomas pensionistas* tienen una pensión media que es un 27,2 % inferior a la de los hombres. Es decir, la *mujer autónoma* sufre una doble brecha y su pensión media (586,09 euros) es un 47 % inferior a esos 1 096,5 euros de la pensión media del régimen general».

¿Cuál es la razón de que la brecha salarial se mantenga también en el trabajo por cuenta propia? Es más, según datos de un informe del FMI de 2014, en países de la OCDE la brecha salarial por cuenta propia se sitúa en un 28 % frente al 16 % por cuenta ajena. A las causas estructurales ya mencionadas, podemos añadir otras que, en última instancia, hunden sus raíces en lo dicho hasta el momento y generan situaciones de ganancias exiguas, por debajo del salario mínimo interprofesional o el umbral de la pobreza:

- **La flexibilidad/el trabajo a tiempo parcial**, lo cual hace que muchas veces las mujeres asuman una mayor carga de las labores de cuidado. Esto puede suponer para muchas renunciar a darle a su proyecto la importancia que desea en términos de tiempo empleado en tareas estratégicas para la sostenibilidad de la empresa.
- La tendencia a implementar negocios en **sectores feminizados y precarizados**, y alejarse de sectores tractoros, como por ejemplo el tecnológico, donde solo un 8 % emprende en ese sector.
- **Una estrategia de precios inadecuada**: la falta de autoconfianza influye en el precio que se acaba poniendo al propio trabajo, lo cual devalúa la cuenta de resultados y también la calidad percibida.

Medidas correctoras:

¿Qué puede hacer la UE para caminar hacia la erradicación de las desigualdades por razón de género, también en el emprendimiento, y contribuir a una sociedad más justa e igualitaria para el conjunto de su ciudadanía?

Medir la desigualdad económica en el emprendimiento

Para poder poner en marcha políticas públicas y acciones positivas que reduzcan esta brecha de género, hemos de conocer los datos y, como ya se ha mencionado, apenas existen estudios que recojan la realidad de las mujeres que emprenden. Necesitamos disponer de informes sobre brecha salarial o brecha económica por cuenta propia. Hace falta medir, obtener datos segregados, no solo vale conocer el porcentaje de mujeres y hombres que emprenden. Necesitamos saber cuánto ganan ellas y cuánto ganan ellos, qué beneficios obtienen, cuánto cotizan, cómo es esa desigualdad en cada país.

Cuota de cotización específica para mujeres que son madres o cuidadoras de personas dependientes

Observamos que existe una desigualdad general de ingresos entre mujeres y hombres que, en buena medida, se produce por el cuidado de menores. Así mismo, vemos que por este hecho las mujeres llegan a la jubilación con bases de cálculo menores, ya que las mujeres que son madres han estado más tiempo sin cotizar o con jornadas reducidas.

Así como a las personas trabajadoras del mar cada año de cotización les cuenta más, cuentan con un régimen especial, las personas que son madres, padres o personas cuidadoras deberían ver incrementada su base de cotización en función del número de hijos e hijas o personas dependientes a su cargo. Se trataría de una medida compensatoria de lo que realmente sucede en los hogares, de modo que el cuidado de menores no suponga un detrimento en su pensión posterior, que deriva en el empobrecimiento de las mujeres mayores.

Esta misma medida podría aplicarse a los hombres que interrumpen o reducen su actividad laboral por cuenta propia para ejercer la paternidad.

Cuota trabajo autónomo

En aras de una UE más igualitaria, consideramos de interés que la Unión Europea establezca un marco o unas recomendaciones comunes que insten a los países a homogeneizar la cuota de trabajadores/as autónomos/as. El estado español es uno de los lugares donde más se paga de forma mensual, desde el mismo inicio de la actividad, con el consiguiente perjuicio para los pequeños emprendimientos y el agravio comparativo respecto a nuestros vecinos europeos. En ese sentido, consideramos que una cuota flexible, que se pueda rebajar y regular, puede ser un incentivo para las emprendedoras que no pueden acogerse a la tarifa plana o que posteriormente no reúnen los ingresos necesarios para hacer frente a la cuota estándar. Una cuota que sea proporcional a los ingresos o beneficios podría servir para que el crecimiento natural y gradual de las empresas se vea acompañado por la cuota a abonar.

Emprendimiento y *Start Ups* compatibles con la vida

Tanto la situación de pandemia, que ha provocado una crisis de cuidados, como el camino hacia la igualdad entre mujeres y hombres que avanza, han puesto de manifiesto la necesidad de revisar y deconstruir el reparto de trabajo productivo y reproductivo. El tipo de cultura empresarial que envuelve a la *startup*, el tipo de empresa pequeña que recibe más apoyo financiero, no está pensada para construir una vida equilibrada. De ahí que sea necesario replantear el modelo de éxito, así como los indicadores de éxito actuales en empresas de pequeño tamaño. El indicador económico no puede ser el único. Del mismo modo, entendemos que el autocuidado de las personas emprendedoras es vital si queremos que su salud y bienestar y el de las personas de su alrededor sea sostenible.

Por todo ello, proponemos que se realice desde Europa un manual del autocuidado en el emprendimiento con perspectiva de género y acciones de sensibilización en esta línea, que puedan ayudar a una mayor toma de conciencia a instituciones y entidades financieras.

Ayudas a I+D+i, tecnología, y transformación digital

En muchas ocasiones las personas destinatarias de las grandes ayudas económicas son en menor medida mujeres. Esto se debe a que se quiere apoyar a empresas de tamaño y por ello los requisitos que se plantean ejercen de barrera para muchas empresas lideradas por mujeres. Genera un *gap* de acceso a este tipo de financiación. Esto deviene a la larga en una mayor brecha de género en el emprendimiento, porque estas ayudas acaban teniendo un sesgo de género que podría ser evitado.

Co-Workings públicos mixtos e interdisciplinarios

La mezcla de disciplinas y colaboraciones cruzadas entre emprendimientos de distinta índole es algo que consideramos puede ayudar a enriquecer el ecosistema emprendedor, encontrando en esa hibridación un espacio en el que se generen también otras formas de hacer empresa, de liderazgo, que ayude a construir estructuras en red donde las empresas de menor tamaño puedan ganar en innovación y competitividad por trabajar en red. De este modo se establecen relaciones profesionales a largo plazo que mitiguen la soledad en el emprendimiento.

En definitiva:

- Existen obstáculos internos y externos que afectan al emprendimiento liderado por mujeres y que estos están arraigados en el género.
- Los agentes socioeconómicos con responsabilidades en este ámbito, entre ellos la Unión Europea, no están trabajando suficientemente dichas limitaciones desde una perspectiva de género.
- Las diferencias no son explicables únicamente por la incidencia del desigual reparto del peso de la conciliación y los cuidados.
- Todas estas limitaciones con origen en la brecha de género pueden incidir en menores ventas y/o ventas por debajo de precios sostenibles, lo cual, a la larga, redundará en unas peores condiciones laborales y económicas y una brecha de género en la jubilación de las autónomas, así como en un mayor riesgo de pobreza.
- El favorecimiento de un ecosistema público y privado que permita a las empresas lideradas por mujeres y hombres trabajar en igualdad de oportunidades repercute positivamente en la construcción de una sociedad más igualitaria.

La Unión Europea puede, y debe, incidir en las políticas públicas. Dotar de datos, continuar apoyando investigaciones y realizar las pertinentes acciones que favorezcan un emprendimiento en igualdad de oportunidades repercute en el bienestar común.

Derechos fundamentales e instituciones de garantía para una Unión Europea cada vez más integrada y cercana a la ciudadanía

MANUEL LEZERTUA RODRÍGUEZ
Ararteko, Defensor del Pueblo del País Vasco

Sumario

1. Los derechos fundamentales como condición y como motor de la integración política.
2. Derechos fundamentales, ciudadanía e instituciones de garantía.
3. Propuestas.

1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO CONDICIÓN Y COMO MOTOR DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

A lo largo de la historia, los procesos de federalización de entidades políticas a través de los cuales estas ceden parte de su soberanía a una entidad política superior han ido acompañados de la exigencia de proclamar unos derechos fundamentales y garantizar su respeto. Históricamente, cuando se han creado o fortalecido instituciones comunes de gobierno, dotándolas de amplios poderes ejecutivos y legislativos en territorios más extensos, se ha sentido la necesidad de poner un contrapeso a esos poderes mediante su vinculación a una serie de derechos de la ciudadanía considerados básicos e indispensables. Un claro ejemplo son los Estados Unidos de América. Si bien uno de los hitos iniciales de la fundación del Estado fue la Declaración de Derechos de Virginia, de 1776, los Artículos de la Confederación de 1777 carecieron de una declaración de derechos. La Constitución de 1787, aprobada bajo tensiones entre federalistas y anti federalistas, no incluyó tampoco un catálogo de derechos fundamentales. Mientras los federalistas consideraban que los derechos fundamentales se encontraban suficientemente protegidos por las constituciones de los Estados federados, los anti federalistas querían condicionar el otorgamiento de poderes más amplios a las instituciones federales a la inclusión de un catálogo de derechos en la Constitución federal.

Cuando llegó el momento de la ratificación, varios Estados en proceso de federalización exigieron que se añadiera una declaración de derechos como freno a un gobierno federal más fuerte que el previsto en los Artículos de la Confederación. Los derechos fundamentales entraron en la Constitución finalmente en 1791, a través de las diez primeras enmiendas, y de otras que se añadieron posteriormente.

Un segundo ejemplo es Alemania. La República Federal Alemana fundada mediante la Ley Fundamental de 1949 es el producto de los Estados preexistentes, que se constituyeron a través de sus propias constituciones a partir de 1945. A pesar de que esas constituciones estatales contienen sus propios catálogos de derechos fundamentales, también se dotó a la Ley Fundamental de un articulado relativo a dichos derechos. El artículo 142 de la Ley Fundamental mantiene en vigor las disposiciones de las constituciones estatales que establezcan derechos fundamentales, no obstante, la prevalencia del Derecho federal en caso de conflicto, siempre que no sean contrarias a los artículos 1 a 18 de la propia Ley Fundamental, que consagran los derechos fundamentales federales. En este artículo se pone de manifiesto un espíritu unificador, dentro de la diversidad, de la Ley Fundamental. La idea radical de igualdad de todas las personas que subyace a los derechos fundamentales exige que estos sean los mismos para quienes constituyan el fundamento legitimador de la misma entidad política, sin excepciones. Hoy en día, la interpretación y aplicación que ha hecho el

Cómo citar / How to cite: Lezertua Rodríguez, M. (2021-2022). «Derechos fundamentales e instituciones de garantía para una Unión Europea cada vez más integrada y cercana a la ciudadanía», *EuroBasque Open Collaquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 242-246



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Tribunal Constitucional Federal de los derechos fundamentales resulta imprescindible para comprender cualquier rama del Derecho alemán, sea federal o estatal.

La Unión Europea ha desarrollado muy gradualmente los derechos fundamentales dentro de su ordenamiento jurídico. Los primeros Tratados Constitutivos no contemplaban ninguna disposición al respecto; sin embargo, la práctica reveló que la legislación de la Comunidad Económica Europea, en principio pensada para realizar un mercado común, podía tener repercusiones para los derechos fundamentales. A través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales entraron en el Derecho Comunitario como principios generales¹. El Tratado de la Unión Europea² (TUE) finalmente les reconoció esta calidad en 1992, que quedó así fijada en su artículo F.2: «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario». El momento en el que los derechos fundamentales entraron a formar parte del ordenamiento comunitario no es casual. El propósito del Tratado de la Unión Europea era, precisamente, dar un paso más en la integración, como claramente indicaba su artículo A al decir que «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos». Se iniciaba así un proyecto político más ambicioso, que dejaba atrás la idea del mercado común como único elemento integrador. El Artículo F.2 contiene dos aspectos interesantes: Al hablar de las tradiciones constitucionales «comunes» ya nos indica que existe en los derechos fundamentales de los Estados miembros algo que nos une y que nos acerca a nuestros vecinos europeos, más allá del interés en el establecimiento de un espacio económico compartido, y que puede servir como base para ese proyecto político más amplio que se propuso en el TUE. Por otro lado, la naturaleza de principios generales otorgó a los derechos fundamentales un carácter transversal en el Derecho comunitario que los hace insoslayables en cualquier situación en la que dicho Derecho sea aplicable. Por tanto, hace de ellos también un elemento de integración. Aunque se utilicen otros términos, esta idea de la transversalidad de los derechos fundamentales no es original ni exclusiva del Derecho de la Unión. La célebre sentencia *Lüth*, del Tribunal Constitucional Federal de Alemania,³ ya habló en 1957 del «efecto irradiador» de los derechos fundamentales respecto al Derecho privado. Por su parte, el Tribunal Constitucional de España ha seguido la teoría

de los derechos fundamentales como elementos objetivos y estructurales del ordenamiento jurídico⁴.

El siguiente paso notable de la Unión Europea en materia de derechos fundamentales llegó con la Carta de Derechos Fundamentales (CDFUE),⁵ proclamada en diciembre del año 2000. Esta Carta supuso que la Unión dispusiese, por fin, de un catálogo propio de derechos fundamentales, que dotó de una mayor visibilidad a dichos derechos. Finalmente, tras las modificaciones que el Tratado de Lisboa introdujo en el Tratado de la Unión Europea, la Carta adquirió carácter jurídico vinculante, con el mismo rango que los Tratados, de acuerdo con el artículo 6.1 TUE⁶. Pero, además, los derechos fundamentales conservan su carácter de principios generales del Derecho de la Unión, como reafirma el artículo 6.3.

De nuevo, tras la entrada en vigor de la Carta, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha puesto en marcha para extraer su potencial integrador. Aunque el TUE y la propia Carta determinen que la Carta no amplía las competencias de la Unión, y restrinjan su ámbito de aplicación al propio del Derecho de la Unión (artículo 51.1 CDFUE), el Tribunal de Justicia ha interpretado de manera generosa su ámbito de aplicación y ha establecido ya varias situaciones en las que considera que los Estados miembros actúan en el ámbito del Derecho de la Unión, con la consecuente sujeción de su actuación a la CDFUE. Además, el TJUE ha puesto límites a la facultad de los Estados miembros de otorgar un nivel de protección superior al de la propia CDFUE, consagrada en el artículo 53 de la misma. Mientras actúen en el ámbito del Derecho de la Unión, los Estados miembros no pueden poner en peligro su primacía, unidad y efectividad. Un nivel de protección más alto que cuestione estos dogmas del Derecho de la Unión está por tanto proscrito, como tuvo la ocasión de comprobar el Tribunal Constitucional de España en la saga *Melloni*⁷.

También hay que mencionar la actuación legislativa de los órganos competentes de la Unión en materias sensibles para los derechos fundamentales, la cual, aliada con la jurisprudencia del TJUE, ha federalizado, incluso armonizado, áreas que antes correspondían a la soberanía exclusiva de los Estados miembros. El ejemplo más sobresaliente es la protección de datos. Pero a niveles operativos, también se deja notar el impacto de los derechos fundamentales como elemento federalizador en la actuación de la Unión. El impulso político de la Comisión von der Leyen lo demuestra con, por ejemplo, la estrategia LGB-

¹ STJ de 17 de diciembre de 1970 en el caso C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.

² Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de las Comunidades Europeas 92/C 191/01 de 29 de julio de 1992.

³ Colección de decisiones del Tribunal Constitucional Federal, tomo 7, pp. 198 y ss. (BVerfGE 7, 198).

⁴ Véase, por todas, la STC 53/1985 de 11 de abril, FJ 4.

⁵ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea C 202/2 de 7 de junio de 2016, p. 389.

⁶ Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), Diario Oficial de la Unión Europea C 202/1 de 7 de junio de 2016, p. 13.

⁷ Véanse ATC 86/2011 de 9 de junio, STC 26/2014 de 13 de febrero y STJUE de 26 de febrero de 2013 en el caso C-399/11, *Melloni*.

TIQ⁸ y la estrategia para la igualdad de género⁹ aprobadas en 2020. Mediante estas estrategias, la Comisión muestra su voluntad de explotar todos los instrumentos a su disposición en favor de la igualdad en los Estados miembros, y habla incluso de una «Unión de la igualdad». El punto de inspiración, como no podría ser de otro modo, es la prohibición de discriminación establecida por el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales.

Estos ejemplos dejan claro que los derechos fundamentales aproximan a comunidades políticas independientes y les proporcionan un sustrato común sobre el que desarrollar proyectos políticos de tipo federal. Los derechos fundamentales han actuado en la historia como presupuestos necesarios de la federalización, pero una vez iniciada esta, se han convertido también en sus motores. Los derechos fundamentales son un componente esencial de la ciudadanía, y esta, a su vez, es la base de cualquier proyecto político democrático. De hecho, el artículo 20 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea,¹⁰ al crear la ciudadanía de la Unión, afirma que «los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados».

2. DERECHOS FUNDAMENTALES, CIUDADANÍA E INSTITUCIONES DE GARANTÍA

Precisamente este artículo 20 TFUE aúna todos los elementos de los que trata la presente aportación. Como ya hemos reproducido, los derechos reconocidos en los Tratados constituyen el contenido de la ciudadanía de la Unión. Más específicamente, el artículo 20 reconoce a las ciudadanas y ciudadanos de la Unión el derecho «de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo», institución que también se encuentra prevista en el artículo 43 CDFUE.

Los derechos fundamentales, como nos ha recordado en innumerables ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han de ser reales y efectivos, y no meramente teóricos o ilusorios¹¹. Para eso son necesarias, entre otras cosas, instituciones de garantía eficaces y de fácil acceso. En este sentido, desde la perspectiva del Ararteko, es indispensable tomar en consideración la labor que realizan instituciones de carácter extrajudicial, también a nivel europeo. Ya ha quedado subrayado el papel de la jurisprudencia en la protección de los derechos fundamentales a lo largo de esta aportación. Sin embargo, no se pueden perder de vista las dificultades que presentan los procesos

judiciales: los costes, la necesidad de asistencia letrada, la rigidez de los procedimientos, la lentitud de la justicia en algunas ocasiones... Especialmente a nivel europeo, el acceso a la justicia presenta grandes barreras. En el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), fuera del ámbito de la Unión Europea, es necesario agotar los recursos judiciales nacionales. Las cifras ilustran la dificultad de acceso. De acuerdo con su estadística oficial,¹² en 2019, el TEDH resolvió sobre 40 667 demandas, de las que 35 281 fueron declaradas inadmisibles (86,75 %). En cuanto al TJUE, basta la lectura del artículo 263 TFUE para comprobar lo restringida que es la legitimación activa de los particulares para actuar directamente ante este Tribunal, si bien la cuestión prejudicial (artículo 267 TFUE) amplía considerablemente las posibilidades de acceso, aunque sea a través de los tribunales nacionales.

La práctica de las defensorías del pueblo existentes en múltiples estados y de las instituciones equivalentes subestatales ha demostrado ya, desde hace tiempo, su virtualidad para proteger los derechos e intereses de la ciudadanía y para ayudarla a conocer y comprender mejor esos derechos. Las defensorías actúan como un puente entre la ciudadanía y la Administración Pública, las aproximan la una a la otra y facilitan su comprensión mutua. Sus principales virtudes son la facilidad de acceso, la sencillez en los procedimientos, la flexibilidad de las formas de actuación y la gratuidad. La propia Comisión Europea ha subrayado el importante papel que juegan las defensorías del pueblo en el marco de su actuación en favor del principio del Estado de Derecho¹³.

La Unión Europea descubrió el potencial de las defensorías del pueblo en 1995, cuando creó la institución del Defensor del Pueblo Europeo. Como hemos visto, esta institución ya está plenamente integrada en el Derecho primario y, a lo largo de sus veinticinco años de existencia, ha tramitado más de 57 000 quejas de la ciudadanía y abierto más de 7 300 investigaciones¹⁴. En un momento en el que se repite el sentimiento de lejanía que experimenta la ciudadanía respecto de la Unión Europea, la institución del Defensor del Pueblo Europeo ha contribuido a cerrar ese abismo de incompreensión. Sus investigaciones sobre el procedimiento legislativo en el Consejo, sobre la toma de decisiones en el Eurogrupo o sobre las negociaciones de acuerdos comerciales con terceros países han mejorado la transparencia del funcionamiento de la Unión. Su papel ha sido muy importante en el acceso a la información y a los documentos oficiales. Así, ha contribuido a que agencias de la Unión como Frontex mejoren sus prácticas y proporcionen un acceso a la información más completo. También ha hecho recomendaciones a esta misma agencia relativas al respeto de los dere-

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGB-TIQ 2020-2025, COM(2020) 698 final, 12 de noviembre de 2020.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, COM(2020) 152 final, 5 de marzo de 2020.

¹⁰ Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), Diario Oficial de la Unión Europea C 202/1 de 7 de junio de 2016, p. 47.

¹¹ Véase, por todas, la sentencia del TEDH en el caso Airey c. Irlanda, sentencia de 9 de octubre de 1979, § 24.

¹² Ver European Court of Human Rights, *Analysis of statistics 2019*, enero de 2020, disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2019_ENG.pdf.

¹³ Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión. Propuesta de actuación, COM(2019) 343 final, 17 de julio de 2019, p. 10.

¹⁴ Ver European Ombudsman, *25 years of the European Ombudsman*, 2020, disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/en/index.html>.

chos fundamentales en las operaciones conjuntas de retorno de personas extranjeras que coordina y exigido a la Comisión Europea que incluyese una evaluación del impacto sobre los derechos humanos de los migrantes en sus informes sobre la aplicación del acuerdo entre los Estados miembros y Turquía relativo a los refugiados. Se ha ocupado asimismo de estándares éticos, recomendando a la Comisión Europea mejores prácticas relativas a las «puertas giratorias» y a los conflictos de intereses. En definitiva, con su actuación, la institución del Defensor del Pueblo Europeo, cuya titular es actualmente la irlandesa Emily O'Reilly, ha ayudado a hacer la Unión Europea más transparente y comprensible para la ciudadanía y ha impulsado a sus instituciones a actuar de manera más respetuosa con los derechos fundamentales y con estándares de ética pública.

En el ámbito del Consejo de Europa, la otra gran organización internacional europea de integración, se creó en 1999 la institución del Comisario de Derechos Fundamentales, cuyo primer titular fue el español Álvaro Gil-Robles. Es cierto que no se trata de una defensoría del pueblo, porque no tiene la función de tramitar quejas de la ciudadanía ni la misión de controlar la actuación de la administración del Consejo de Europa. Sin embargo, se trata de una institución de promoción de los derechos humanos que, con sus visitas a los Estados miembros, sus recomendaciones, sus informes y sus solicitudes de información, contribuye de manera valiosa a la preservación de estos derechos y empodera a la sociedad civil. El informe del antiguo comisario Hammarberg sobre orientación general e identidad de género¹⁵ tuvo una repercusión muy positiva para los derechos de estas personas, y la actual comisaria, Dunja Mijatović, ha estado permanentemente alerta para detectar y ayudar a corregir vulneraciones de derechos fundamentales originadas en medidas adoptadas para combatir la pandemia de la COVID-19, con especial atención a las personas en prisión, las personas con discapacidad, los migrantes, las mujeres, las personas mayores y las niñas y niños.

El Ararteko, en cumplimiento de su función de salvaguarda de los derechos fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución, y velando por los principios generales del orden democrático del artículo 9 del Estatuto de Autonomía para Euskadi, ha trabajado por incorporar a su labor los impulsos que, en materia de derechos fundamentales, provienen del ámbito europeo. Euskadi forma parte de la Unión Europea y ha vivido la dinámica federalizadora que se puso en marcha, con renovada intensidad, con el Tratado de la Unión Europea en 1992. Por ello, el Ararteko no puede pasar por alto la dimensión europea en el desarrollo de su defensa y promoción de los derechos de la ciudadanía, y debe velar por que las administraciones públicas vascas se atengan a los estándares europeos de derechos fundamentales. Es deber de dichas administraciones hacerlo. Así se lo impone conocidamente el artículo 10.2 de la Constitución española y, menos conocidamente, el artículo 29 de la Ley 25/2014, de Tratados y otros

Acuerdos Internacionales. La idoneidad del Ararteko para actuar como correa de transmisión y como garante de los derechos fundamentales europeos a nivel autonómico viene avalada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En su reciente informe relativo a las instituciones nacionales de derechos humanos, la Agencia considera que las defensorías del pueblo tienen un papel que jugar en la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en sus respectivos países¹⁶. Para cumplir esta función, el Ararteko se dotó, en 2018, de una Oficina de Asuntos Europeos e Internacionales.

El Ararteko se ha incorporado a distintas redes europeas de defensorías del pueblo, que posibilitan un precioso intercambio y aprendizaje mutuos entre colegas de todo el continente. El Ararteko participa en la Red Europea de Defensores del Pueblo, coordinada por la oficina del Defensor del Pueblo Europeo; en la sección europea del Instituto Internacional del Ombudsman y en la Red Europea de Defensorías de Infancia. En el marco de estas redes, el Ararteko ha colaborado con la Defensoría del Pueblo Europeo y con la Agencia de Derechos Fundamentales en diversos estudios y análisis, poniendo el foco en la experiencia vasca en relación con cuestiones de interés europeo (COVID-19, terrorismo...). También ha llevado a cabo diversas actuaciones de cooperación bilateral con *Ombudspersons* de otros Estados miembros en relación con casos individuales y problemas compartidos.

En este contexto merece la pena citar, asimismo, la organización por parte del Ararteko en Vitoria-Gasteiz, en 2018, de un congreso dedicado a *La buena gobernanza ambiental: el papel de las instituciones Ombuds en la defensa de los derechos medioambientales*. También se ha encargado de la elaboración de un estudio comparativo sobre prácticas en la acogida de menores extranjeros no acompañados, que próximamente se hará público en euskera y en castellano. Para dar un último ejemplo, la participación en estas redes internacionales ha permitido a la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko familiarizarse con la metodología del *Child Rights Impact Assessment*, que ya se practica en otros países. El Ararteko también traducirá y difundirá entre las administraciones públicas vascas los documentos y guías que se han producido sobre este tema, que incluyen la aportación de los adolescentes en la Red Europea de Defensorías de Infancia. Así, el Ararteko absorbe los impulsos que provienen del ámbito europeo y los traslada a la sociedad y a las instituciones vascas.

Por otra parte, el Ararteko está actuando en sus procedimientos internos para incorporar, de manera más sistemática e intensiva, el Derecho europeo e internacional en sus resoluciones sobre quejas, en sus recomendaciones generales e informes.

Con estas actuaciones, el Ararteko pretende consolidar su participación en el concierto de instituciones eu-

¹⁵ Commissioner for Human Rights, *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, segunda edición, Estrasburgo, 2011.

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, *Strong and effective national human rights institutions: challenges, promising practices and opportunities*, Luxemburgo, 2020. Véanse FRA opinions n.º 5 (p. 14), 6 (p. 15) y 8 (p. 17).

ropeas e internacionales puestas en marcha para procurar una mejor protección de los derechos fundamentales y los intereses de la ciudadanía, aprovechando al máximo las posibilidades que nos ofrece el Derecho europeo e internacional, y contribuyendo así, desde su modesta posición, a la federalización de, y a través de, los derechos fundamentales.

3. PROPUESTAS

El Ararteko es consciente de que queda mucho por hacer para que el valor de los derechos fundamentales se enraíce en las mentes y los corazones de la ciudadanía, y también, en la actuación de los poderes públicos. Una reciente encuesta de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁷ reveló que las personas que están pasando por dificultades económicas, se encuentran en situación de desempleo, presentan alguna discapacidad o padecen de alguna enfermedad grave muestran una actitud más escéptica hacia los derechos fundamentales. Así, mientras, en Europa, el 52 % de los encuestados cree que todas las personas disfrutan de los mismos derechos fundamentales, solo el 36 % de las personas desempleadas y el 41 % de las personas empleadas, pero con dificultades económicas, lo cree así. Un 33 % de los encuestados manifestó creer que los únicos que se benefician de los derechos humanos son aquellos que no los merecen, como terroristas y criminales. En el caso de las personas con discapacidades o enfermedades graves, este porcentaje sube hasta el 43 %. Las personas con dificultades económicas muestran también una mayor desconfianza hacia los servicios públicos. Por lo que respecta a la garantía de los derechos, en Europa, el 44 % considera que las autoridades públicas les ofrecen medios fáciles para presentar quejas formales. En España, ese porcentaje sube hasta el 54 %, el segundo más alto de la UE. Este resultado comparativamente bueno es alentador para el Ararteko, pero demuestra que hay que seguir mejorando. En cuanto al conocimiento ciudadano de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la encuesta de la Agencia Europea revela que en el Estado español el 68 % ha oído hablar alguna vez del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el 61 % de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los porcentajes descienden con el nivel educativo. Para el Ararteko, se trata de porcentajes notables, pero que aún dejan mucho lugar para la mejora.

Este estudio nos demuestra que, precisamente las personas que más necesitan los derechos fundamentales, los servicios públicos y la protección de las autoridades son quienes menos creen en todos ellos. Algo está fallando, a pesar de lo mucho que está en juego: la integración europea, pues ya nos ha enseñado la historia que, sin derechos, la ciudadanía no está dispuesta a otorgar más poderes a instituciones federales.

Para mejorar esta situación, a juicio del Ararteko, serían recomendables las siguientes actuaciones:

- Ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos por parte de la Unión Europea. Esta ratificación, obligatoria de acuerdo con el artículo 6.2 TUE, ha demostrado ser muy difícil, y en 2014 ya fracasó un intento. Sin embargo, en aras de contar con un mecanismo de control externo en materia de derechos humanos, sería muy conveniente que la ratificación se produjese. Las negociaciones se reanudaron, después de varios años, a finales de 2020. Esperemos que esta vez lleguen a buen puerto.
- Alineación de la legislación reguladora de las defensorías del pueblo, y de su práctica, con los estándares internacionales en la materia: los Principios de París¹⁸ y los Principios de Venecia,¹⁹ que no solo se refieren a las propias defensorías, sino también a las autoridades públicas que se relacionan con ellas. En el caso del Ararteko, esta alineación corresponde, de *lege ferenda*, al Parlamento Vasco, con la participación de la institución del Ararteko.
- Inclusión de las defensorías del pueblo en los informes anuales sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea, en dos sentidos: como fuente de información a la hora de elaborarlos y como objeto de estudio de los informes, con el fin de reforzarlas y de alertar sobre cualquier situación preocupante respecto a ellas. El primer Informe Anual²⁰ ya hace referencia a las defensorías, pero sería deseable profundizar.
- Incremento de la presencia de los derechos fundamentales y el Derecho europeo e internacional en los currículos escolares y universitarios, en los temarios de oposición y en la formación permanente del personal al servicio de las administraciones públicas.

El Ararteko confía en que obras colectivas como esta servirán para promover una conciencia de ciudadanía europea y de los derechos que implica.

¹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights, *What do fundamental rights mean for people in the EU?*, Luxemburgo, 2020.

¹⁸ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993.

¹⁹ European Commission for Democracy through Law, *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution*, CDL-AD(2019)005, 3 de mayo de 2019.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea, COM(2020) 580 final, 30 de septiembre de 2020.

La importancia de la solidaridad internacional: el modelo vasco

SOFÍA MARROQUÍN GUERRERO

Presidenta de la Coordinadora de ONGD de Euskadi

Euskadi es solidaria. Del eslogan a la realidad, del marketing al compromiso

En ocasiones, cuando nos detenemos a analizar cómo es nuestro pueblo, cómo hacemos las cosas, qué nos diferencia, corremos el riesgo de caer en la autocomplacencia, salpicada no pocas veces de cierta vanidad. Avanzar en la mejora constante requiere no solo subrayar todo aquello que nos enorgullece, sino también aprender de los errores desde una perspectiva crítica.

En Euskadi nos gusta mirar a Europa. Compararnos y de alguna manera competir con quien hace las cosas bien. Situarnos a la cabeza y ser referentes. En el caso de la solidaridad vasca y de las políticas que se implementan para ponerla en práctica, los agentes sociales que somos parte activa en este proceso hemos mantenido una cierta tensión entre la demanda de la necesaria ampliación del músculo solidario y el cumplimiento de los mandatos internacionales, y el reconocimiento de que, en esta comparación con otros, no salimos tan mal parados.

Euskadi es, por volumen y por arraigo, el mayor exponente de cooperación descentralizada a nivel mundial. En un sentido estricto, la cooperación descentralizada es la llevada a cabo por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones y ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el sur global, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países empobrecidos en su propio desarrollo¹.

En el marco europeo hay algunos países que están a la cabeza en el *ranking* de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), destacando sin duda el norte de Europa con Dinamarca, Noruega o Suecia, que destinan a estas políticas un porcentaje superior al 0,7 % de sus RNB, cumpliendo así el acuerdo firmado por Naciones Unidas en 1970, o Alemania y Francia, con porcentajes y volúmenes nada desdeñables.

No podemos decir lo mismo del caso español. Los informes de la Coordinadora Estatal de ONGD sitúan el porcentaje de AOD española en torno al 0,21 % sobre la RNB.

El pasado mes de abril de 2020 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicaba los datos preliminares de las contribuciones de ayuda internacional del año 2019. La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) desembolsada por los países donantes de la OCDE alcanzó la cifra histórica de 152 800 millones de dólares. De esta cantidad, se calcula que la cooperación descentralizada supone un 2 % del total de la ayuda. La cooperación descentralizada se caracteriza fundamentalmente por el papel que juega la sociedad civil y la importancia que se le otorga a una democracia participativa, mucho más fácil de canalizar desde gobiernos subestatales, en los que la cercanía, la horizontalidad, la fiscalización de la política pública y la transparencia están más presentes que en gobiernos estatales, situados más lejos de la ciudadanía y donde la gratuidad de las acciones vinculadas con el desarrollo puede ser más cuestionable. Euskadi cuenta con una sociedad rica en participación, generación de conciencia crítica, activismo social y compromiso solidario, y esta es precisamente una carta de presentación que debemos poner en valor

La cooperación vasca nace de la demanda social, fruto de una articulación ciudadana que, aglutinada en torno a las ONG de desarrollo, quiso contribuir a vivir en un mundo más justo, impulsando al mismo tiempo las políticas públicas necesarias para ello.

El concepto de cooperación descentralizada en el marco de la UE surge en 1990 en la IV Convención de Lomé, donde se buscaba otorgar un mayor protagonismo a los grupos y personas afectadas en las sociedades de origen, así como el compromiso más activo de la sociedad civil en defensa de sus propios intereses. La Coordinadora de ONGD de Euskadi es registrada por primera vez en 1988, cuando un grupo de organizaciones de desarrollo, queriendo contribuir a un modelo de sociedad solidario y comprometido con los derechos de las per-

¹ Dubois, Alfonso. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.



sonas más vulnerables, se aglutinó en torno a un marco común, a una única entidad que velara por sus intereses y coordinara las acciones. Desde entonces, se ha recorrido un importante camino, evolucionando y llegando al nivel de consolidación e importancia actual.

Los recursos de la cooperación descentralizada, por los orígenes y principios de los que parte, se canalizan mayoritariamente a través de ONGD, alcanzando el 80 % del presupuesto, mientras que la cooperación estatal responde a un enfoque bilateral que deja en manos de las ONGD apenas el 15 % de los fondos disponibles. Si hablamos del modelo vasco de cooperación, las ONGD se consolidan como un actor relevante.

Tenemos mucho que decir en términos de estrategia e impacto, y también en lo relativo a la gestión y la eficiencia. Un análisis estadístico de Aitor Pérez² señala que apenas hay diferencias entre lugares, sectores y líneas de acción en los que actúa la Cooperación Centralizada y la Descentralizada. No existe además ningún estudio riguroso que compare en términos de impacto o de coste/beneficio los proyectos ejecutados por las ONGD o por otras modalidades de intervención, y que acredite que la ayuda directa es más eficaz que la gestionada por ONGD. Donde sí hay una diferencia sustancial es en que, en el modelo centralizado, los gastos y costes administrativos y de gestión son casi el triple de esos mismos costes en la descentralizada (17 % frente a un 6 %). La conexión causal que podemos hacer con estos datos es que la cooperación descentralizada, la que fundamentalmente ejecutamos las ONGD y donde Euskadi se sitúa a la cabeza, es en términos económicos más eficiente que la cooperación directa, bilateral o multilateral.

El valor de un tejido social fuerte tiene elementos tangibles y otros menos evidentes, pero suponen un avance como sociedad nada desdeñable. Por ese motivo, debemos aprovechar esta coyuntura donde suenan con fuerza discursos relativos a la importancia de nuevos modelos de gobernanza participativa e inclusiva, para poner en valor la importancia del instrumento de cooperación ya que, desde el mismo, se da protagonismo a la sociedad civil organizada, sin dejarse seducir por la tentación del mimetismo, la homogenización y el control, en aras de una mayor eficacia. Estamos, por lo tanto, ante un modelo que puede servir como referencia en términos de eficacia y de fortalecimiento de la participación y el activismo.

Una sociedad civil dinámica y activa es el reflejo de la existencia de una democracia plena y una buena gobernanza. Europa tiene por delante el reto de afrontar la falta de participación de la sociedad civil y la limitada implicación de las personas individuales en la solución de los problemas ciudadanos y de convivencia, por lo que es necesario impulsar políticas que faciliten y animen, a todos los niveles, la participación de la sociedad civil. En Euskadi, la política pública de cooperación y su despliegue codo con codo con las organizaciones sociales y la ciudadanía es la constatación de cómo un modelo

participativo y dinámico puede funcionar y ser además ejemplo de buen hacer en el ámbito internacional.

Una sociedad civil articulada y con capacidades es «(...) un componente crucial de cualquier sistema democrático y constituye una baza en sí misma. Representa y fomenta el pluralismo y puede contribuir a unas políticas más efectivas, un desarrollo equitativo y sostenible y un crecimiento integrador. Constituye un actor importante en la promoción de la paz y en la resolución de conflictos. Al articular las preocupaciones de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) operan en la esfera pública, tomando parte en iniciativas que refuerzan la democracia participativa. Encarnan una demanda creciente de una gobernanza transparente y responsable».³ En esta lógica la Unión Europea recomienda:

- Redoblar los esfuerzos destinados a promover un entorno favorable a las OSC (organizaciones de la sociedad civil) en los países socios.
- Fomentar una participación significativa y estructurada de las OSC en las políticas nacionales de los países socios, en el ciclo de programación de la UE y en los procesos internacionales.
- Aumentar la capacidad de las OSC locales para desempeñar de manera más eficaz su papel como actores de desarrollo independientes.

Si bien defendemos unas políticas públicas fuertes y consolidadas, sobre todo en ámbitos tan cruciales como la sanidad, la educación o las políticas sociales en general, esto no parece incompatible con la, en ocasiones, innecesaria sustitución de actores de la sociedad civil por la administración pública en la implementación de tareas y funciones que la sociedad civil puede y, sobre todo, quiere hacer en condiciones de calidad y eficiencia. Esta posible sustitución merma el activismo y participación social y en su caso colisiona frontalmente con ese enfoque que cuestiona el reconocimiento del principio de subsidiariedad que está en la base de la Carta Europea de Autonomía Local.

Las relaciones en el entorno de la sociedad civil cuentan con niveles de credibilidad elevados entre la mayoría de la población. Si bien la credibilidad de la clase política en Euskadi (EUSTAT 2018) es de apenas 2,4 y la percepción sobre corrupción alta, 6,4; la credibilidad de las redes personales y/o sociales (familias-amistad) está en 7,2. En esa misma línea, el interés de la población por cuestiones públicas solo es significativo en el entorno local, en el de las administraciones más próximas. Desde este escenario, potenciar el papel de las ONGD, especialmente las que tienen una base social significativa en Euskadi, se intuye como una vía efectiva en la lógica de devolver la confianza a la población e incrementar la credibilidad en la transparencia del uso de recursos públicos.

Si hacemos una genealogía de la cooperación vasca y analizamos sus orígenes, vemos que es un fiel reflejo de lo

² La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España (Aitor Pérez, 2018).

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores.*

que era la sociedad de entonces, hace unos cuarenta años. Las ONGD vascas surgen con fuerza en la década de los ochenta y responden a tres pilares. Por un lado, las organizaciones de base cristiana, que desarrollaron procesos de caridad con poblaciones empobrecidas a través del innegable papel que han desempeñado para ello los misioneros y las misioneras. En segundo lugar, las organizaciones de motivación política de izquierdas, que apoyaban los procesos revolucionarios en países como Nicaragua o El Salvador. Y, finalmente, las organizaciones vinculadas a organismos internacionales de defensa de los derechos humanos que, en menor medida, completaron el elenco. Tres orígenes que describen la foto del sector en la actualidad, rica en heterogeneidad, pluralidad y diversidad.

Desde esta diversidad se ha conseguido transitar hacia un modelo referente que parte de unos principios básicos compartidos por todas las entidades: la lucha por la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la lucha por la dignidad de las personas y la necesaria perspectiva crítica que cuestione este modelo generador de injusticias.

Hemos aprendido a trabajar en procesos transformadores, codo con codo con nuestras socias en los países en los que hemos implementado nuestras principales acciones, siempre bajo el paradigma del desarrollo humano sostenible con equidad de género. Hemos evolucionado desde proyectos con un enfoque más caritativo hacia un enfoque de derechos, donde las personas son sujetos protagonistas de su propio desarrollo. Y es aquí, en una innegable alianza con el movimiento feminista, donde hemos transitado desde incorporar a las mujeres en los proyectos hasta entender que no hay acción de desarrollo que no tenga una necesaria lectura de género, porque aquí y en cualquier sociedad del mundo la discriminación es manifiesta.

Y en esta línea evolutiva que hemos recorrido las ONGD junto a las administraciones vascas hemos visto reconocido nuestro trabajo. Muchas veces por parte de las socias, como en el texto que nos dedicaba la Defensora de Derechos Humanos guatemalteca Claudia Samayoa titulado *Elkartasuna*, en el que afirmaba que la cooperación vasca era sencillamente diferente y mejor. (Noviembre 2020, Puesta en Valor de la Cooperación).

O el ejemplo que obtenemos el 26 de junio de 2018 cuando la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea (CE) presentaron el informe titulado *Reformulando la cooperación para el desarrollo descentralizada: el papel clave de las ciudades y las regiones para la Agenda 2030*. En la presentación de dicho informe se incidió en el Marco de Referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo aprobado en Euskadi y, en el caso de Euskadi, focalizado en la equidad de género mediante la cooperación, que se encontraba incluido entre los cuatro estudios de caso que había empleado la OCDE para ilustrar enfoques innovadores de Cooperación al Desarrollo Descentralizado (DDC). Con ello, la OCDE reconocía y posicionaba en la esfera internacional el potencial de la cooperación vasca y el caso de Euskadi.

Tenemos por lo tanto un importante camino recorrido y debemos dotarlo de reconocimiento, pero con ánimo y pretensión de mejora. Enfrentamos nuevos retos, estamos en un contexto complejo, vivimos en un mundo donde las problemáticas están interrelacionadas, donde hay una serie de medidas económicas y políticas que ahondan en las desigualdades y en la brecha que cada día va en aumento entre personas y territorios empobrecidos. Pese a que estas cobran intensidad en determinados contextos geográficos, el fenómeno de un modelo que aboga por el crecimiento ilimitado (para lo que adecuán la regulación), de recursos limitados, solo consigue acentuar las graves consecuencias del mismo.

Nos enfrentamos a fenómenos terribles como las migraciones forzadas, los conflictos armados y políticos, la mercantilización de la vida, las vulneraciones más atroces de los derechos humanos, las expresiones más crudas de explotación y anulación, en un contexto en el que hay quienes siguen acumulando capital, poder y dominio. Tenemos grandes retos por los que seguir trabajando, más si cabe en un contexto mundial donde, a problemáticas ya existentes se le suma la crisis económica, social y sanitaria provocada por la COVID-19. Una crisis que está poniendo de relieve la incapacidad de la comunidad internacional para garantizar una atención suficiente que llegue a todas las personas, así como la importancia de unos servicios públicos y una ciudadanía activa que haga frente a las consecuencias de esta situación sin dejar a nadie atrás.

Para la consecución de nuestros objetivos necesitamos unas políticas públicas de cooperación consolidadas, fuertes, referentes y en la vanguardia, que nos permitan seguir defendiendo las causas de la equidad de género, la justicia social y el desarrollo humano sostenible como claves para vivir una vida que merezca la pena ser vivida. Unas políticas que, en definitiva, respondan a la inquietud social ampliamente manifestada en Euskadi de cumplir con los mandatos internacionales y con la solidaridad internacional. Y todo esto pasa por seguir siendo punta de lanza en lo que respecta a la cooperación descentralizada a nivel estatal (y mundial), pero sin que el optimismo nos ciegue, porque las estadísticas nos llevan también a repensar nuestros niveles de compromiso y la vulnerabilidad de nuestras políticas solidarias. Creemos que, pese al contexto de dificultad económica derivada de la sanitaria, el compromiso con las personas más vulnerables debería ser más firme si cabe que nunca.

Queremos una Euskadi solidaria que muestre su mejor cara en Europa, para que la UE se contagie de perspectiva crítica y de compromiso. Que haga una lectura crítica de la escasa defensa de los derechos humanos que ha demostrado, por ejemplo, en la respuesta insolidaria e inhumana que ha dado a las crisis migratorias. O ante una gestión de la pandemia que ha puesto de manifiesto que, si no enfrentamos los problemas desde una perspectiva global, sumando sinergias y coordinando esfuerzos, no hay solución posible.

Hoy más que nunca es necesario reducir la distancia que hay entre la ciudadanía y las instituciones europeas. Incrementar la credibilidad de las instituciones, hoy mer-

mada y reflejada en la baja participación en las elecciones europeas, y trabajar para que la UE no sea percibida como el paradigma de la burocratización, la irracionalidad en los gastos de gestión o los privilegios de la clase política.

Europa tiene ante sí un escenario plagado de retos sin precedentes, en los que la solidaridad y el bien común deben ser centrales:

- La gestión de las vacunas para la COVID-19, asegurando la accesibilidad y reparto para todos los países.
- Los nacionalismos y populismos exacerbados que han propiciado el egoísmo de algunos países reflejado en la imposibilidad de alcanzar una política coordinada y el abandono a su suerte de los Estados que están en primera línea en la acogida de personas inmigrantes, siendo no solo un problema de insolidaridad y compromiso entre los Estados miembros, sino constituyendo una grave vulneración de los derechos humanos.
- O las respuestas a las crisis financieras, que deben superar la tentación de aplicar el «sálvese quien pueda» y el argumento tantas veces escuchado de «primero los de aquí, después los de fuera».

La AOD debe estar también al servicio de todos estos retos, incluida la cooperación vasca, a través de un modelo de participación civil organizado, articulado y con unos resultados reconocidos a nivel internacional. Quizá debamos seguir mirando fuera para obtener los necesarios aprendizajes que ayuden en la mejora de nuestra acción, pero quizá debemos también exportar un modelo del que podemos estar orgullosos.

Porque siempre con margen de mejora, Euskadi es solidaria.

De la Europa de la competitividad a la Europa de la cooperación

ÍÑIGO MARTÍNEZ ZATÓN

Parlamentario de Elkarrekin Podemos-IU

Responsable adjunto de Política Internacional de Izquierda Unida

Sumario

1. Preparando el mundo postCOVID-19.
2. Foro Europeo de Fuerzas Verdes, progresistas y de la Izquierda Europea. Una posibilidad de unir fuerzas por otra Europa.
3. Propuestas de futuro.

El futuro de Europa. La reflexión a la que nos invita EuroBasque es un debate que no se puede separar del futuro del conjunto del planeta. El 22 de agosto de 2020 se superó la biocapacidad del planeta, lo que simbólicamente representa el punto a partir del cual utilizamos recursos que no se pueden regenerar en el mismo año. Por lo tanto, ello significa que el sistema capitalista de producción y consumo es insostenible y que las reformas necesarias en la economía deben ser intensas, radicales y sobre todo dirigidas al objetivo de preservar la vida. Nunca será suficiente recordatorio: sin planeta no hay base material sobre la que elevar sociedad humana alguna. Aunque sea una tarea para realizar a nivel mundial, Euskadi y Europa tienen el deber específico de realizar una eficaz transición ecológica en el menor lapso de tiempo posible, de modo que consecuentemente los recursos económicos deben orientarse a este objetivo vital de carácter básico. Ningún movimiento de corto alcance o de coyuntura puede ignorar esta imperiosa necesidad. Puede parecer crudo comenzar esta breve reflexión con un dato de esa magnitud, pero no podemos abordar un debate franco sobre nuestro modelo de integración europeo si no abordamos las bases materiales en las que se asienta.

La izquierda alternativa que representamos desde Izquierda Unida y Podemos pertenece a una tradición histórica con un fuerte carácter internacionalista y defensora de la idea de que la mejor forma de garantizar el bienestar y la seguridad humana es la transición de un modelo de competitividad entre personas, territorios y mercados a un modelo de cooperación y de complementariedad.

Eso tiene su propio reflejo en las políticas que defendemos desde el ámbito local, nacional, estatal y por supuesto al modelo de integración europea. Somos fuerzas profundamente europeístas al mismo tiempo que disintimos de este modelo de integración. El inicio del proceso de integración europea se produjo tras las Segunda Guerra Mundial, en la que los pueblos europeos se dejaron la vida para derrotar al nazismo. Las fuerzas comunistas y de izquierdas del conjunto de Europa fueron fundamentales para dicha derrota en un claro ejemplo de solidaridad y de lucha por la paz. Desde esa legitimidad histórica reivindicamos nuestro europeísmo y nuestro análisis crítico del actual proceso de integración europea.

El diseño del Mercado Común ya contenía para el sur y/o periferia de lo que más tarde sería la Unión Europea, elementos desfavorables. Se comenzaba a consolidar un modelo económico neoliberal donde en el reparto de la división internacional del trabajo los países del sur tenían decretada la desindustrialización y la privatización de las grandes empresas públicas y estratégicas. Al mismo tiempo se producía el fortalecimiento de la capacidad industrial y exportadora del centro (léase Alemania). Su profundización, especialmente con el Tratado de Maastricht (1992) y otros mecanismos como el Pacto de Estabilidad y el propio carácter fundacional del BCE, fue la consolidación de una arquitectura institucional y constitucional (europea y de cada Estado miembro) de los principales dogmas del neoliberalismo.

Un referente político e intelectual de la izquierda europea como era Julio Anguita afirmaba, ya en 1992, que era obvio que una unión monetaria sin unión fiscal

Cómo citar / How to cite: Martínez Zatón, I. (2021-2022). «De la Europa de la competitividad a la Europa de la cooperación», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 251-254



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

y sin unión política estaba condenada a hacer crecer las asimetrías en Europa. Y lo que tenemos son una Europa del norte y una Europa del sur en términos no solo geográficos, sino de potencia industrial y económica y cuyas diferencias están creciendo.

Alberto Garzón, actual coordinador general de IU y ministro de Consumo del Gobierno de España, ahondaba en ese tema recientemente en una entrevista: «Alemania está creciendo con una estructura productiva con un alto componente tecnológico, alto contenido en conocimiento que le permite tener salarios altos y está integrándose en cadenas de valor con la periferia del este y con los mercados emergentes. Eso le está permitiendo tener una distancia creciente sobre una periferia del sur que, además de haber tenido una industrialización tardía en comparación con Alemania, fue sometida a políticas de austeridad no solo en la última crisis, sino incluso un proceso de desindustrialización desde los años ochenta y noventa, cuando en España se decía aquello de que la mejor política industrial es la que no existe»¹.

Es obvio, tanto en la crisis de 2008 como en la actual, que en la periferia europea estamos padeciendo las consecuencias de cuarenta años sin una política industrial clara y de asimetría de la Unión Europea detrás de la que no hay ninguna conspiración, sino una mala teoría económica y un pensamiento naíf que decía que con una unión monetaria se desarrollarían la unión política y la unión fiscal. No ha sido así y lo que tenemos es una asimetría creciente en la UE que requiere medidas para corregirla.

1. PREPARANDO EL MUNDO POSTCOVID-19

La situación de emergencia sanitaria y crisis económica nos plantea toda clase de desafíos y para afrontarlos se necesitan espacios comunes, porque cada vez es más evidente que lo que comenzó como una crisis de salud ahora se ha convertido en una recesión económica mundial que necesita ser afrontada desde la máxima cooperación entre todos los Estados del planeta. Para ello, hay que tomar conciencia de la necesidad de un nuevo concepto de orden internacional que parta de un proyecto compartido para toda la humanidad, sobre la base de un modelo de relaciones respetuoso con la soberanía de los pueblos y de seguridad universal desde la paz, el desarme, la justicia social y la sostenibilidad del planeta y que conforme un mundo sin pobreza ni hambre articulando sociedades abiertas e inclusivas. La estrategia internacional de vencer a la pandemia de la COVID-19, ahora que ha llegado el momento de aplicar las vacunas, debería asumir el convencimiento político, económico, social y medioambiental de que, si no incluye a toda la humanidad, habremos fracasado.

En el marco europeo, la crisis ha puesto en evidencia la necesidad de plantearse un nuevo modelo de integra-

ción regional que rompa con una Unión Europea que ha demostrado su incapacidad para responder adecuadamente a los retos que se presentaban en este siglo XXI y que han sido acelerados por la pandemia. La Unión Europea tiene ante sí dos caminos: seguir por la senda neoliberal o cambiar el rumbo hacia políticas sociales, justas y sostenibles. Imponer un mercado único sin una unificación fiscal implica renunciar al desarrollo y equiparación de muchos países europeos con las regiones más prósperas del continente. Se necesita una fiscalidad común y progresiva para abordar los gravísimos problemas sociales que esta crisis ha destapado en el ámbito de la sanidad, la enseñanza, los servicios públicos o las pensiones y viviendas, al igual que una reducción de gastos en armamento, subvenciones millonarias a empresas o privilegios.

Poner en marcha estas medidas es impensable con la actual Comisión Europea, y más cuando no ha sido capaz de frenar la presión de los Estados del este europeo, con gobiernos más autoritarios que amenazaron con el bloqueo de los fondos consignados, y condicionados en su finalidad hacia objetivos sociales, para los países que más están sufriendo las consecuencias sanitarias y económicas provocadas por la COVID-19. Se han visto las consecuencias adversas de seguir con el modelo de gestión de la Unión Europea intergubernamental en la amenaza del veto continuo, sin atreverse a pasar a otro modelo cuasi federal con capacidad para las propuestas de nivelación financiera, social, medioambiental y económica. Las tendencias nacionalistas y disgregadoras en la Unión Europea tipo *Brexit* tienen mucho que ver con ello.

El proceso de negociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea y del Plan de Recuperación que lo acompaña ha vuelto a demostrar la capacidad que tiene la extrema derecha para marcar la agenda. El bloqueo por parte de los gobiernos autoritarios de Hungría y Polonia (apoyados tácitamente por otros como Eslovenia) ha puesto en jaque durante meses los recursos acordados durante el verano para poner en marcha políticas expansivas para afrontar la crisis generada por la pandemia. La causa del bloqueo fue la condicionalidad en la recepción de fondos al respeto al estado de derecho, habiéndose constatado además que ha habido recursos comunitarios en estos países destinándose directamente a proyectos y programas que lo vulneran. Tras meses de negociaciones, el acuerdo final suscrito por todos los gobiernos queda muy lejos de las propuestas iniciales y hace que solo sea posible cortar los fondos con una sentencia condenatoria del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Pese a ser un pequeño paso adelante frente a la actual impunidad, el resultado de la negociación ha sido leído como un éxito por la extrema derecha en toda la Unión. El protagonismo que han tenido en los últimos meses en Bruselas les ha servido para marcar perfil propio y visibilizar su influencia. Con una izquierda débil a nivel comunitario, la extrema derecha es la única fuerza con capacidad de erigirse como una supuesta alternativa a los

¹ https://www.eldiario.es/politica/alberto-garzon-via-union-europea_128_6067174.html

poderes de Bruselas. Vox ha sacado pecho de este papel de la ultraderecha en el Congreso, pero igualmente importante es analizar el papel del PP que, aunque permanece en silencio, se ha vuelto a convertir en el principal apoyo de Fidesz, el partido del gobierno húngaro, dentro del Partido Popular Europeo, bloqueando un nuevo intento de expulsión que impulsaban los sectores más moderados.

Aunque es cierto que el Plan de Recuperación pone de manifiesto un cambio de tendencia en la Unión Europea, que desde Unidas Podemos-Izquierda Unida llevamos tiempo reclamando que se aproveche para acelerar las grandes transformaciones que Europa, España y Euskadi necesitamos. No solo hablamos de los 140 000 millones de euros que llegarán a España en los próximos años, sino también de la suspensión de los límites al gasto público que imponía el Pacto de Estabilidad y la reformulación de los mecanismos de revisión presupuestaria del Semestre Europeo. Somos conscientes de que son cambios temporales y que sigue imperando una lógica neoliberal en las políticas de Bruselas, pero el cambio de paradigma respecto a la crisis de 2008 es visible. Pese a los cambios, sigue presente el elemento de «resiliencia institucional» entre los criterios de revisión presupuestaria de Bruselas, un eufemismo para los posibles recortes que podrán venir en futuras recomendaciones al gobierno. A nadie se le escapa que el seguidismo o no de unas recomendaciones europeas de recorte puede ser una de las principales disputas dentro del gobierno de coalición PSOE-UP. Además de esto, este Marco Financiero Plurianual, que determina las principales líneas de gasto de la Unión hasta el 2027, mantiene algunas de las líneas de gasto con las que somos más críticas y críticos, como los recursos para blindaje de fronteras y deportaciones, que prácticamente se triplican.

Por tanto, y pese a nuestra posición crítica, estamos ante una oportunidad importante para poner en marcha políticas de izquierdas que pongan en valor lo público a través de estos recursos, que ya venían contemplados en los Presupuestos Generales del Estado. El hecho de que haya un compromiso de que el 30 % del presupuesto se destinará a objetivos relacionados con la lucha contra el cambio climático y que se haya pactado la creación de nuevos recursos europeos relacionados con tasas sobre el comercio de emisiones o el ajuste de carbono en frontera son también elementos a valorar. Desde una correlación de fuerzas en España muy diferente a la de la Unión, tenemos que trabajar para poner estos recursos a trabajar en beneficio del país y de su mayoría social. El Estado español es el único país de cierto peso en el que la izquierda gobierna y tenemos la posibilidad de visibilizar una forma diferente de hacer las cosas, sin miedo a confrontar con Bruselas cuando sea necesario. De esta forma diferente de hacer las cosas se pueden generar y construir alianzas que nos permitan ganar posiciones a las fuerzas que luchamos por otro modelo de integración europeo en clave social, ecologista y de derechos.

2. FORO EUROPEO DE FUERZAS VERDES, PROGRESISTAS Y DE LA IZQUIERDA EUROPEA. UNA POSIBILIDAD DE UNIR FUERZAS POR OTRA EUROPA

En un momento en el que Estados Unidos y China se plantean cómo afrontar su futuro, es interesante tomar nota de que el Foro Europeo de Fuerzas de Izquierda, Verde y Progresista, un espacio político, plural y participativo de debate y cooperación entre grupos de izquierda, verdes y progresistas, que abarca desde partidos políticos hasta sindicatos, ha celebrado este año su cuarta edición en formato *online* para plantearse cómo afrontar la situación de emergencia que vive el planeta.

El eje de esta IV edición ha sido abordar propuestas para afrontar la crisis sanitaria, social, económica y medioambiental y la necesidad de una salida progresista que entierre definitivamente las políticas de reformas y recortes de carácter neoliberal que han primado desde la crisis de 2008 y se plantee una refundación del proceso de integración europea desde parámetros solidarios, integradores y socialmente avanzados.

La pandemia de la COVID-19 golpea Europa con toda su fuerza. Están muriendo decenas de miles de personas en una crisis que ha revelado las importantes fallas que existen en unos sistemas de salud públicos degradados durante años por las políticas de austeridad y recortes, al tiempo que millones de personas se enfrentan al desempleo y situación de pobreza y marginación.

La reacción de Europa a la crisis fue desde un principio descoordinada y carente de solidaridad, poniendo en evidencia que el modelo actual de la Unión Europea demuestra ser inadecuado para abordar la pandemia, su impacto económico y la crisis climática. La presión de algunos gobiernos, entre ellos el de España, y el pánico a una implosión de la propia UE llevó a tomar una serie de medidas que suponen un avance respecto a las tomadas en la crisis de 2008, pero la lentitud en su aplicación y las presiones que siguen existiendo para condicionar las ayudas a la realización de políticas neoliberales ponen en evidencia la necesidad de cambiar de rumbo y defender una Europa comprometida con el desarrollo social y medioambiental sostenible; una Europa centrada en mejorar la vida de la mayoría, salvar el clima y proteger la biodiversidad.

Una nueva Europa que empiece por plantearse un cambio de rumbo para comprometer a Europa con determinación en un nuevo modelo de desarrollo social y ecológico, cuyas prioridades son la seguridad humana, el bienestar común, la protección del planeta y la biodiversidad. Una Europa, en definitiva, que actúe para cambiar el curso de la globalización.

La defensa de este cambio de políticas en Europa no vendrá sola. Poco se puede esperar de una derecha que trata de repetir las mismas recetas que en 2008 provocaron un retroceso en la calidad de vida, derechos sociales y laborales de millones de europeos y, mucho menos, de

una extrema derecha que ve la crisis como una oportunidad para hacer avanzar sus propuestas racistas, autoritarias e insolidarias.

Tienen que ser las fuerzas progresistas, verdes y de la izquierda europea quienes junto con sindicatos y movimientos sociales construyan nuevas alianzas. Debemos poner el rumbo de Europa hacia una economía más justa y ecológica y una sociedad más equitativa y justa, entendiendo que la pandemia provocada por la COVID-19 es un desafío que nos reta a plantearnos la construcción de una Europa de solidaridad.

En esta necesidad radica la importancia de la celebración en noviembre de 2020 de este IV Foro como referencia de la convergencia activa en la acción de las fuerzas europeas, verdes, izquierdas progresistas, sindicatos, fuerzas asociativas y ciudadanas dispuestas a construir este nuevo modelo de desarrollo, buscando alcanzar acuerdos sobre proyectos y acciones conjuntas para marcar una diferencia real con la derecha y extrema derecha europea.

3. PROPUESTAS DE FUTURO

Las propuestas para el futuro de la UE deben ser concretas, deben marcar la prioridad en los sistemas de salud pública y en que los servicios públicos aseguren la vida de millones de trabajadores y trabajadoras de toda Europa, dentro y fuera de la UE, abriendo el camino hacia un nuevo modelo social, ecológico y feminista. Un futuro en el que la producción de las vacunas y cualquier medicamento no dependa de la voluntad de una junta de accionistas y sí de un gran polo público de sanidad, investigación y producción de medicamentos a escala europea.

Para ello es imprescindible que se recupere la soberanía de los pueblos europeos sobre una economía hoy confiscada por los grandes intereses del capital financiero con instituciones económicas sin ningún control democrático. Pensar de manera diferente sobre el uso del enorme potencial de creación de riqueza que tiene Europa para que la deuda no vuelva a convertirse en una carga insostenible nuevamente para sus pueblos y se pueda actuar de manera más justa, con un mundo más unido, más pacífico y más cooperativo.

Un futuro en el que la política exterior y de vecindad dé un giro de 180 grados. Que pase de apoyar a dictaduras y gobiernos autoritarios a poner los Derechos Humanos como principio básico de las relaciones exteriores. Y que pase de militarizar las fronteras y tenga una política de migración criminal a una política de acogida basada en los derechos humanos de las personas migrantes y la solidaridad internacional.

De una realidad donde se toleran gobiernos autoritarios en el seno de la UE y donde se permite la prohibición del aborto en Polonia a una integración europea que garantice los derechos humanos, económicos, sociales, sexuales y culturales del conjunto de la población.

En definitiva, transitar del actual modelo de integración hacia un modelo de cooperación entre los pueblos de Europa, donde la democracia, los derechos sociales, la igualdad, la paz y los límites ecológicos del planeta sean las columnas vertebrales.

Después de esta crisis valoraremos más los instrumentos de protección, de la sanidad pública a la red de cuidados familiares-comunitarios, pero también tendremos más miedo. En este contexto de incertidumbre total juega un papel central el concepto de protección. Los reaccionarios apuestan por el sálvese quien pueda para las clases populares y un proteccionismo nativista, la izquierda por una sociedad en la que la vida y los derechos de la ciudadanía no estén por debajo de los beneficios privados de unos pocos. Por una sociedad en la que nos cuidamos en vez de pisotearnos y humillarnos.

NOTAS

Manifiesto del Foro Europeo de Fuerzas Verdes, Progresistas y de la Izquierda Europea

<https://europeanforum.eu/online-2020/registration-2020/>

La cultura más allá de la cultura

CLARA MONTERO TELLETXEA
Directora cultural de Tabakalera

CAMILA EPALZA AZQUETA
Técnico de Acción Exterior de la Delegación del Gobierno Vasco en Bruselas

Sumario

1. ¿Qué es la Nueva Bauhaus Europea?
2. La cultura en el ecosistema de políticas de la Nueva Bauhaus Europea.
3. Década Digital.
4. La investigación y la innovación: Horizonte Europa.
5. Nueva Bauhaus Europea en Euskadi.
6. Cómo afrontar los retos de la NEB desde un centro de cultura contemporánea: Tabakalera.
7. Consideración final.

La creación puede tener un gran impacto de valor en los tres grandes retos europeos: sostenibilidad, digitalización e innovación. Pero solo si mantenemos su autonomía y espacios para la experimentación.

Este texto pretende analizar cómo las políticas europeas impulsan el impacto de la cultura a través de programas estratégicos y transversales, como la Nueva Bauhaus Europea (NBE). Analizaremos el ecosistema de políticas de la Nueva Bauhaus Europea desde la perspectiva del sector cultural y creativo. Finalmente, trataremos la posición de Euskadi con respecto a dicha iniciativa y cómo puede afrontar los retos propuestos por la NBE un centro de cultura contemporánea desde la experiencia de Tabakalera.

La cultura y la creación son fundamentales en nuestra sociedad. La cultura nos ofrece una elaboración compartida, crítica y simbólica de la realidad en la que vivimos. Ofrece expresiones que conectan lo colectivo desde lo personal, y nos ayudan así a explicarnos y a contarnos el mundo.

La creación se adelanta a mundos que vienen. Plantea nuevas perspectivas, escenarios de futuro y procesos que oscilan entre el mundo tal como es y tal como podría ser.

Ante momentos de transformación y polarización como los que vivimos, el potencial y la necesidad de dar

una mayor centralidad a la cultura, en cuanto a generadora de valores comunes y sentimiento de comunidad, y a la creación, en cuanto a su potencial para el cambio, son esenciales.

La creación y la cultura pueden, además, hacer una gran aportación a los retos clave del futuro europeo que plantea *Next Generation EU*: sostenibilidad, digitalización e innovación¹. De hecho, vemos que los diferentes programas europeos, incluso los transversales y estratégicos, apelan al potencial de impacto e innovación que pueden aportar las personas creativas a otros ámbitos. Para que esto ocurra, es fundamental, sin embargo, salvaguardar la autonomía de las artes, los espacios para la experimentación y el valor intrínseco de la cultura.

Las políticas europeas reconocen la importancia del sector cultural y creativo (SCC). La principal herramienta de apoyo al SCC de la Comisión Europea sigue siendo el programa Europa Creativa. Sus líneas principales son: Cultura, centrada en la cooperación cultural y movilidad de artistas, y Media, el gran programa europeo de apoyo al cine y el sector audiovisual. El actual programa de Europa Creativa, que abarca el período 2021-2027, cuenta con un presupuesto de 2,44 mil millones

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

Cómo citar / How to cite: Montero Telletxea, C. y Epalza Azqueta, C. (2021-2022). «La cultura más allá de la cultura», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 255-258



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

de euros, frente a los 1,47 mil millones del período anterior (2014-2020)².

Este aumento presupuestario parece subrayar la importancia que la Comisión otorga al SCC, pero nos parece interesante observar, además, cómo se aborda la aportación de los sectores culturales y creativos en el diseño de políticas transversales. Aquí se observa una nueva tendencia, según la cual se va teniendo en cuenta el potencial de la aportación de dichos sectores a otros, y esta aportación aparece en políticas más allá de las políticas culturales. Este es el caso de la iniciativa de la Nueva Bauhaus Europea (NBE).

La Nueva Bauhaus Europea es una de las iniciativas más celebradas de la actual legislatura de la Comisión Europea y que más expectativas ha causado. Se trata de una iniciativa transversal y estratégica que fue presentada por la presidenta, Úrsula von der Leyen, durante su discurso sobre el estado de la Unión en septiembre de 2020. En su presentación, von der Leyen afirmó que la iniciativa «no es solo un proyecto ambiental o económico: debe ser un nuevo proyecto cultural para Europa (...) Es por eso que crearemos una nueva Bauhaus europea, un espacio de co-creación donde arquitectos, artistas, estudiantes, ingenieros, diseñadores trabajan juntos para que eso suceda».³

El hecho de que una iniciativa tan transversal y estratégica sea definida como proyecto cultural y que se plantee la necesidad de incluir perfiles creativos en el diseño de la Europa del futuro es una muy buena noticia para el sector.

1. ¿QUÉ ES LA NUEVA BAUHAUS EUROPEA?

La Nueva Bauhaus Europea es la gran iniciativa de la Comisión Europea que pretende implementar el Pacto Verde Europeo, a través de cambios tangibles sobre el terreno, interviniendo para mejorar nuestras ciudades, viviendas, espacios públicos, incluso la moda o el mobiliario, y mejorando así nuestra vida cotidiana.

La Nueva Bauhaus Europea tiene por objeto crear un nuevo estilo de vida que una la sostenibilidad con un diseño de calidad que sea más ecológico y, al mismo tiempo, inclusivo y asequible para todas las personas.

Hay tres términos en los que se insiste en todos los documentos de la iniciativa: *beautiful, sustainable, together*. Hermoso, por el papel fundamental que se da al buen diseño. Sostenible, porque se busca que la reducción de carbono y la vertiente ecológica sean un medio y un fin en todo el proceso, y *juntos* porque el diseño de la iniciativa se ha caracterizado por un proceso participativo que ha permitido a diferentes entidades de toda Europa participar a lo largo de las diferentes fases. La iniciativa busca, además, dar soluciones compartidas a los retos actuales.

La comunicación de septiembre de 2020 presentaba el ideario y el proceso de diseño. Una vez avanzado en

ese diseño y establecida una red de socios oficiales (entre los que se encuentran cuatro entidades vascas), la Comisión avanza, en su comunicación del 15 de septiembre de 2021, en sus objetivos y en el plan para alcanzarlos⁴. Como principal misión, se plantea integrar la sostenibilidad con la inclusión social y con la estética. Parte de las estrategias y programas ya existentes y propone enfoques integrados para optimizar el impacto de las políticas, fomentando sinergias para el refuerzo mutuo.

El ecosistema de políticas que se presentan para avanzar en los objetivos de la Nueva Bauhaus Europea no consiste necesariamente, por tanto, en nuevos programas específicos, sino en la coordinación y el enfoque nuevo de las líneas de actuación existentes.

2. LA CULTURA EN EL ECOSISTEMA DE POLÍTICAS DE LA NUEVA BAUHAUS EUROPEA

En el documento de Ecosistema de Políticas de la Nueva Bauhaus Europea⁵ el marco político de unión entre la NBE y los SCC se centra en dos líneas programáticas: La Nueva Agenda para la Cultura y el Marco Europeo de Actuación sobre el Patrimonio Cultural. En cuanto a la Nueva Agenda para la Cultura, se subraya la contribución de la cultura al desarrollo social y económico sostenible, valores completamente alineados con los objetivos de la NBE. En cuanto al Patrimonio Cultural, el Marco Europeo destaca, a través de sesenta acciones, el potencial del patrimonio cultural para mejorar el capital social, impulsar el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad medioambiental. Como parte distintiva de nuestro entorno (construido), el patrimonio cultural y los edificios históricos pueden contribuir a alcanzar los objetivos de la Nueva Bauhaus Europea de desarrollo inclusivo, bello y sostenible.

Sin embargo, no son únicamente las políticas culturales las que vinculan el sector cultural y creativo con la NBE. Los programas de Década Digital, o los de Innovación e Investigación, como Horizonte Europa, tienen en cuenta la aportación de las personas creativas para conseguir los objetivos de la NEB.

3. DÉCADA DIGITAL

Los sectores creativos pueden jugar un papel importante en los programas para configurar el futuro digital de Europa. Dichos programas buscan, entre otros, capacitar a las personas para aprovechar un futuro digital centrado en el ser humano, sostenible y más próspero. En la red de centros digitales europeos que se reforzarán para tal fin se prevé crear un foco, también en el sector de la creatividad y las artes. Dichos centros se movilizarán en

² <https://ec.europa.eu/culture/funding-creative-europe/about-creative-europe-programme>

³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_es.pdf

⁴ https://europa.eu/new-european-bauhaus/system/files/2021-09/COM%282021%29_573_EN_ACT.pdf

⁵ https://europa.eu/new-european-bauhaus/system/files/2021-09/COM%282021%29_573_3_ES_annex.PDF

el contexto de la Nueva Bauhaus Europea para desarrollar entornos y experiencias sostenibles, inclusivas, reales y virtuales.

También participarán artistas en el recién creado Programa Europa Digital, un programa que aportará financiación estratégica para acelerar la recuperación económica y configurar la transformación digital de la sociedad y la economía de Europa. Este programa apoyará enfoques participativos y el despliegue de infraestructuras para comunidades inteligentes que contribuyan a la implementación del desarrollo de la Nueva Bauhaus Europea.

Y cómo no, el Programa S+T+ARTS, el programa que impulsa proyectos entre la ciencia, la tecnología y las artes, también puede avanzar tanto en la innovación del ámbito digital como en reducir, a través de la cultura, la brecha digital y empoderar a la ciudadanía en cuestiones científicas y tecnológicas.

Estas iniciativas son ejemplos de cómo artistas, junto con expertos de los ámbitos tecnológicos, pueden contribuir al éxito de la NBE.

4. LA INVESTIGACIÓN Y LA INNOVACIÓN: HORIZONTE EUROPA

Horizonte Europa es el gran programa marco de investigación e innovación de la Comisión Europea y será el instrumento fundamental para llevar a cabo las políticas de I+D+i de la UE. El objetivo general del programa es alcanzar un impacto científico, tecnológico, económico y social de las inversiones de la UE en I+I, fortaleciendo de esta manera sus bases científicas y tecnológicas y fomentando la competitividad de todos los Estados miembros.

Horizonte Europa será, además, la mayor fuente de financiación de la NBE. Se considera que la investigación y la innovación, especialmente en los ámbitos de las tecnologías limpias y transiciones sociales, son fundamentales para apoyar la transición ecológica de Europa, algo que cumple plenamente con los objetivos de la Bauhaus.

El programa Horizonte Europa, uno de los programas más estratégicos de la Comisión, tiende a ser percibido como un programa ajeno a los sectores culturales. Sin embargo, encontramos una presencia importante de la cultura en uno de los *clusters*, concretamente el *cluster* 2, con un foco en el patrimonio cultural, una gestión sostenible del mismo y su aportación a una sociedad más inclusiva.

Sin embargo, lo más interesante, una vez más, es encontrar interpelaciones al sector creativo en convocatorias de otros *clusters*, ya que se parte de la idea de que el sector cultural y creativo puede tener un impacto positivo en otros sectores, como el industrial o tecnológico, en términos de innovación, creatividad y competitividad. Es el caso del *cluster* 4, por ejemplo, que busca proyectos en los que artistas contribuyen a encontrar soluciones a retos tecnológicos, industriales y medioambientales.

Es muy interesante observar cómo se va instaurando el valor de la co-creación. Para que la colaboración y el intercambio de conocimiento sean reales, es necesario definir metodologías de trabajo en las que se salvaguarda la autonomía del artista. No se trata de que el artista encuentre una solución concreta, ni de confundir el papel del arte con el del diseño, que es un arte aplicado. Se trata de que el propio proceso genere un impacto en ambas partes que contribuya a encontrar soluciones novedosas y aporte un desarrollo tanto al arte como a la tecnología y a la ciencia.

5. NUEVA BAUHAUS EUROPEA EN EUSKADI

Euskadi ha conseguido un posicionamiento excepcional en la nueva iniciativa. Cuatro entidades vascas han sido seleccionadas como socias oficiales de la iniciativa: Bilbao Metrópoli 30, Conexiones Improbables, *The Languages of Energy* y Tabakalera. Cuatro entidades diferentes y complementarias de los tres territorios. Además, el proyecto donostiarra de huerto-jardín comunitario *Uliako Lore Baratzak* ha recibido uno de los premios. Este reconocimiento significa que ya tenemos en Euskadi un ecosistema de entidades, ya sean públicas o privadas, de mayor o menor tamaño, que trabajan de forma alineada con los valores que se marcan desde la Comisión, abordando las tres vertientes: sostenible, creativa y social. Tal y como se plantea en el documento de ecosistema de políticas para la NBE, no se trata necesariamente de desarrollar nuevos proyectos y programas, sino de alinear nuestro trabajo con los tres valores que se marcan desde la Comisión.

Ahí tenemos un gran potencial, y la clave está en la co-creación y la transversalidad. Es decir, impulsar colaboraciones reales entre el sector creativo y otros sectores para conseguir un impacto positivo y transformador.

Euskadi cuenta con un gran tejido cultural. Cuenta con instituciones culturales y artísticas de primer nivel, desde el Museo Guggenheim hasta el Zinemaldia, y artistas, escritoras o cineastas de reconocimiento internacional. Pero donde está poniendo el foco la NBE, y reconociendo un potencial, es en el dinamismo, la capacidad asociativa y de innovación de nuestro tejido para participar en los retos claves de nuestro tiempo.

6. CÓMO AFRONTAR LOS RETOS DE LA NEB DESDE UN CENTRO DE CULTURA CONTEMPORÁNEA: TABAKALERA

Teniendo en cuenta que se trata de asumir enfoques integrados y alineados con los valores NBE, desde Tabakalera nos hemos planteado cómo puede un centro de cultura contemporánea aportar a esta iniciativa estratégica.

La respuesta es ofreciendo un espacio para vincular la creación artística con la creación ciudadana y personas expertas de otros sectores para abordar conjuntamente, y desde la creación, los retos que compartimos con Eu-

ropa. Para ello, es clave encontrar una metodología que permita una colaboración real, justa y un intercambio de conocimiento.

Tabakalera es el gran centro de producción de Euskadi. Atiende ante todo a la creación artística y audiovisual, pero también a la creación ciudadana. El Medialab de Tabakalera ofrece todo tipo de herramientas y recursos para la creación al servicio de la ciudadanía, una ciudadanía que a veces se constituye en comunidades abiertas que deciden implicarse en proyectos. Incluyendo artistas, diseñadores y expertos en la ecuación, generamos proyectos que impulsan la economía circular, el reciclaje, la estética, la inclusión y la solidaridad.

Desde estos principios y con esta metodología se desarrollan programas, por ejemplo, para la movilidad sostenible. En torno a la bicicleta impulsamos proyectos como *Openbike*, un modelo de bicicleta DIY abierto, replicable y realizado con materiales reciclados, o las sesiones de la mano de la asociación Darkum (constituida por jóvenes en riesgo de exclusión social) para arreglar, decorar y donar bicicletas. O el trabajo con el grupo de padres y madres de la ikastola del barrio para diseñar elementos para que trasladarse en bicicleta por el barrio sea más seguro: desde señalización a aparcabicis.

También se aborda la economía circular y el reciclaje. Contamos con una comunidad de personas de diferentes edades que quedan regularmente en Tabakalera para, con el acompañamiento de diseñadores, recoger ropa usada y dedicar su tiempo y su creatividad a tricotar, coser, arreglar, embellecer o personalizar las prendas, y donarlas a quienes las necesitan. No es solo el trabajo que realizan. Al ocurrir en un centro de cultura, que también es una gran plaza pública por la que circulan casi un millón de personas al año, socializamos los retos y los proyectos y generamos conciencia en torno a ellos.

Estas son tan solo algunas de las líneas de creación ciudadana con un fin social y sostenible (*beautiful, sustainable, together*).

Esta ciudadanía implicada en proyectos de creación con un componente creativo, sostenible y social hace de Tabakalera un espacio abierto y dinámico. Pero también se impulsan proyectos artísticos más ambiciosos, como las coproducciones que desarrollamos con entidades científicas o tecnológicas. Es el caso de la instalación audiovisual *Supraspectives*⁶, coproducida entre Tabakalera y el Donostia *International Physics Center*, y creada por los artistas Quadrature, con la ayuda de dos astrofísicos y el grupo de ciencia ciudadana. La pieza, visualmente espectacular, trataba sobre el contraste entre la belleza del cosmos y la tierra vista desde el espacio, por un lado, y sobre los problemas de basura espacial y supervigilancia que ocasionan el crecimiento exponencial de los satélites, por otro. Esta pieza fue posible gracias al conocimiento compartido entre las partes, y la experiencia estética fue capaz de transmitir los conceptos, riesgos y amenazas de

una forma en la que los científicos solos tal vez no habrían llegado.

Otro ejemplo es la colaboración con el centro de investigación tecnológica Tekniker⁷: una coproducción para crear una pieza de arte robótico y con Inteligencia Artificial, de la mano de los artistas Mar & Varvara. El propio proceso de trabajo y sus conflictos aportan un impacto en innovación y creatividad hacia los ingenieros, y la obra artística resultante aportará al público nuevas impresiones sobre los conceptos de confianza y emociones entre humanos y robots, además de plantear debates de gran calado, como la explicabilidad y transparencia de los algoritmos.

Se trata, finalmente, de obras de arte que funcionan en sí mismas, y que han sido posible gracias al intercambio de conocimiento y a haber respetado la autonomía y la visión de los propios artistas. Ambos proyectos se enmarcan en los objetivos de la NBE, pero también en los antes mencionados Década Digital y Horizonte Europa. Estas colaboraciones buscan un impacto de innovación, competitividad y creatividad desde las artes, y buscan también una ciudadanía empoderada y concienciada en torno a los retos de la era digital y un futuro sostenible.

Siguiendo los retos que se nos plantean desde las políticas europeas —no solo desde las políticas culturales— los centros culturales del siglo XXI debemos desarrollar desde el arte (*beautiful*) otra implicación con las comunidades de nuestro entorno para aportar a una ciudadanía crítica, informada e implicada (*together*), y establecer relaciones de colaboración y confianza con otros sectores para contribuir a los objetivos de una tecnología más humana y un futuro más sostenible (*sustainable*).

7. CONSIDERACIÓN FINAL

La Comisión Europea pone en valor, más que nunca, la aportación que el sector cultural y creativo puede hacer más allá de la producción cultural. Este sector es clave para alcanzar el éxito en los tres términos clave de la NBE (*beautiful, sustainable, together*), y puede tener un impacto positivo, además, en términos de innovación, competitividad e inclusión en los tres ejes estratégicos para el futuro de Europa: una Europa más ecológica, más digital y más resiliente.

Los artistas y el sector cultural pueden ser agentes de cambio, pero para que esto ocurra es imprescindible salvaguardar los espacios para la experimentación, buenas condiciones de trabajo en el sector cultural, la autonomía de los artistas y la independencia de la cultura.

⁶ <https://www.tabakalera.eus/es/supraspectives>

⁷ <https://www.tekniker.es/es/tabakalera-y-tekniker-colaboran-para-promover-proyectos-que-aunen-arte-ciencia-y-tecnologia>

Aniztasunean bat eginik?

ERRAMUN OSA IBARLOZA

Euskaltzaindiko idazkariordea eta euskaltzain urgazlea

*Dakienak badaki
nora joan jakiteko
behar duela
nondik datorren jakin.*

Joxan Artze

2000. urtean erabili zen lehenbiziko aldiz «Aniztasunean bat eginik» goiburua. Goiburu hori erabiliz, europarren arteko batasuna, Europar Batasunaren sorrera ekarri duena, bai eta batasun horrek kontinenteko askotariko hizkuntzez, kulturez eta tradizioez baliatzeko eskaintzen dituen aukerak ere azpimarratu nahi dira. Alabaina, halakoetan ohi denez, komeni da ikustea nola azaltzen den goiburu hori kide diren estatuen Europar Batasunari buruzko webgune ofizialetan: estatu bakoitzaren estatu-hizkuntzan, hain zuzen.

Horrela, Espainiaren kasuan gaztelaniaz eta Frantziaren kasuan frantsesez ageri da, Espainiak eta Frantziak barruratzten dituzten hiztun-elkarteak ezkutatu, gutxietsiz eta bazterrean lagaz... Beste estatu batzuek hitz egingo bagenu, ondorioa bera da. Europar Batasunaren zimentarria, beraz, estatuak dira, ez askotarikoak diren herritarrek, kontrakoa baieztatu arren.

Estatuek irmotasunez eusten diete haien nortasun ikurri beste estatu batzuekin partekatzen dituzten plazetan, bigarren mailan geratuko diren beldur dira eta. Ondorioz, arreta bereziz zaintzen eta dezaketen guztia egiten dute bizi-indar handiagoa duten eta hegemonikoak bihurtzen ari diren hiztun-elkarteen aurrean irmoago agertze aldera. Estatu batzuek are neurri zorrotzagoak hartu dituzte ingelesaren hedapenari aurre egin eta haien estatu-hizkuntzak babesteko, estatu horien barruan mendeetan irautea lortu duten hiztun-elkarteak jagoteko baino. Horixe da errealitate gordina!

Baina joera hori ez da hizkuntza eta kultura kontuetara mugatzen. Ohikoa baita Europar Batasunak eskumenak eskuratu eta, horren ondorioz, estatuak zelanbait ahuldu ahala, berrindartzen saiatzea tokian tokiko erakundeei eskumenak mugatuz, oinarrizko araubidearen garapenaren

bidez, autogobernua etengabe berrirakurrituz eta kimatuz. Hor ere, asimetria begien bistakoa da, eta, halakoetan, Europak nahiago du beste aldera begira jarri, joera hori Europan nagusi den diskurtsoaren eta sustatu nahi den gobernantza ereduaren kontrakoa izan arren. Izan ere, erakundeak herritarrengana hurreratzea eta gobernantza eredu partekatua sustatu nahi dira, besteak beste, herritarren eta gizarte zibilaren parte hartzea errazteko, tokian tokiko errealitate eta erronkak bizkorrago eta era eragingarriago batean bideratzeko.

Hizkuntza eta kultura gutxiagotuz ari garenean, askotarikoak dira errealitateak. Badira Europako estatuen arteko gorabeherak tarteko, estatu batean gutxiengo izatera iritsi diren hiztun-elkarteak, eta ondokoan hegemonikoak eta estatuak babestuak... Baina egoera hori ez dutenak ere badira.

Hiztun-elkarte horiek esperantzaz hartu ohi dute Europar Batasunaren altzoan hiztun- elkarre gutxiagotuak babesteko garatu den ekimen oro... baina neke eta frustrazio moduko bat ere antzematen da bazterretan ikusirik estatuak beraiena den erantzukizuna gainetik kendu eta tokian tokiko erakundeen esku (beraz, eremu bakoitza gobernatzen duenaren alderdi eta borondate politikoaren baitan) etengabe uzten dutela, Europatik datozen proposamenen irismena erabat baldintzatuz. Areago, Espainiaren oinarrizko araubidean, 1978ko Konstituzioan, estatuaren arduren artean jasotzen da tokian tokiko hizkuntzak babesteko eta sustatzeko eginbeharra. Nolanahi ere, Espainiak eremu guztietan gaztelaniaren presentzia eta erabilera segurtatzeko ehunka arau ezarri eta hartzen diharduen bitartean, ofizialkide diren euskararen, katalanaren eta galegoaren erabilera normalizatzeke hartutako neurriak, aldiz, hutsalak dira.

Nola aipatu / How to cite: Osa Ibarloza, E. (2021-2022). «Aniztasunean bat eginik?», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 259-260



Lan hau Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa lizentzia baten mende dago

Frantziaren kasuan ere lazgarria da egoera. 1992an, Europako Kontseiluak Eskualde Hizkuntzen eta Hizkuntza Gutxituen Aldeko Europako Karta onartu bazuen ere, Frantziak berretsi gabe segitzen du. Izan ere, Frantziako Konstituzio Kontseiluak jakinarazi zuen Kartaren edukia Frantziako Konstituzioaren kontrakoa dela, 1999ko ekainaren 15ean. Denboran aurrera eginenez, 2021eko apirilaren 8an, Frantziako Asanblea Nazionalak Eskualdeko Hizkuntzen Ondarea Babesteari eta Sustatzeari buruzko Legea onartu zuen gehiengo handiz. Horren aurrean, Frantziako Asanblea Nazionalako hirurogeita bat diputatuk helegitea aurkeztu zuten Frantziako Konstituzio Kontseiluan. Maiatzaren 21ean, Konstituzio Kontseiluak ebatzi zuen lege berri horren bi artikulua Frantziako Konstituzioaren aurkakoak direla, laugarren artikulua, murgiltze ereduari buruzkoa, eta bederatzigarren artikulua, eskualdeetako hizkuntzen ikur diakritikoei buruzkoa. Frantziako Asanblea Nazionalan diputatu gehiengo zabalak onartutako Molac diputatu bretoiak sustatutako legearen bi artikulua ezabatzearen arrazoia Frantziako Konstituzioaren bigarren artikulua izan da, zeinak ezartzen baitu «Errepublikako hizkuntza frantsesa dela». Horrela gaude 2021ean, Europar Batasuneko kide den Frantziari. Sinesgaitza!

Europar Batasunaren egiazko zimentarria aniztasuna gordetzea bada, eskualde edota eremu urriko hizkuntzen egoera eta bilakaera haren erantzukizuna ere badira, estatuen nahikariaren gainetik zein azpitik! Izan ere, Europar Batasuna gauza bada Hungariak gay eta lesbianen eskubideak murrizteko hartu dituen erabakien kontra altxatu eta neurriak har daitezten proposatzeko, Europako estatu batzuek gutxiengo etniko eta kultural batzuekiko hartu dituzten neurrien kontra oldartzeko eta neurriak ezartzeko kapaz bada zer dela eta ezin du berdin egin hizkuntzak desagerrarazi eta herritarren hizkuntza eskubideak hankapean hartzen dituztenen kontra? Badakit jakin hori ez dela berehalako kontua izanen, baina Europar Batasunaren sortze-arauek ahalbidetu behar dute ekinbidea, desagertu, isilduko ez bagara. Inguruabar horretan, egiazko egoeraren arta egiteko, beharbada, interesgarria izan daiteke eskualdeetako hizkuntzen egoeraren eta bilakaeraren jarraipena egingo duen Eremu Urriko Hizkuntzen Behatoki moduko bat sortzea, egoera hobetzeko asmoz, aldi-aldi proposamenak egingo dizkiena Europako erakundeei, estatuei zein tokian tokiko erakundeei. Ez behatoki burokratizatu eta astun bat, Europar Batasunaren labirintoan galduko dena, hurreko egitura, sendoa, arina, eragingarria eta hurbila baizik.

Baina ez da aski! Inork ez du Europan hiztun-elkarte gutxiagotuak kontuan hartuko hiztunek eurek parte hartzen ez badute arbasoengandik jarauntsi duten hizkuntzaren sustapenean. Ikusgarritasuna ematea, errealitate hori badela ezagutzera ematea garrantzitsua da, bai eta Europako erakundeek aitortu, sustatu eta egiatan kontuan hartutako sarea osatzea ere.

Sarea hiztun-elkarte gutxiagotutako akademien, elkarten, hizkuntza-institutu eta ikerketa-zentroen artean, Europar Batasuneko erakundeek aitortua, Euro-

pako kontinenteak berezko duen hizkuntza-aniztasunari buruzko jakintza eta horrekiko begirunea bultzatzeko. Hizkuntza horietako hiztunen beharizan zahar zein berrietarako hizkuntzak erabilgarri egiteko, ezagutza partekatze eta ezagutzaren transferentzian lankidetzan jarduteko. Beharrezkoa izan daiteke halako egitura iraunkor bat eratzea hizkuntza batzuen kinka larria gaintzeko helburuz, bidea erraztu eta bizkortu dezakeelako, esperientziak trukatzuz eta Europako funtsetatik finantzatzuz, bidenabar, beste erabilera eremu batzuetara jauzi egin dezaten lagunduz. Baina, halakoei begira gaudela ez dezagun ahaztu eta behin betiko amaturik, ez dezagun deskuidatu hizkuntza gutxiagotuak hogeita batgarren mendera arte ekartzea ahalbidetu duen sugarra, hiztun bakoitzaren eremu hurbila, familia eta lagunartea. Transmisioa behar dugu goretzi eta landu... behinola ezer gutxirako balio omen zuten hizkuntzak eta hiztunen autoestimua landuz eta azpimarratuz.

Europar Batasunaren adreiluak ez dira hizkuntza handiak, hegemonikoak edota estatu-hizkuntzak bakarrik... Horiez gain, hizkuntza gutxiagotuak ere badira, aurreko guztiak baino ugariagoak, aniztasun hori era osoagoan islatzen dutenak. Estatuak baino harago doan kontua da Europa eta bestelako osagaiak barruratzen ditu: eskualdeak, herri bezala aitortza behar eta eskatzen ari diren edota autogobernu erakundeak dituzten nazio errealitateak, behinola ezarritako estatuetak mugak gaintzen eta ulertzen ez dituzten hiztun elkarteak eta abar... horiek osatzen dute hezur-haragizko Europa, ez alegiazkoa, erreal baizik. Horiek bilakatu behar dira Europar Batasunaren zimentarri eta protagonista. Horiexek direlako europarron gorenako erakundearen habeak sostenga ditzaketanak... Harearen gainean eraikitzen denak ez baitu errespeturik irabaziko, urruneko kontua izango baita, herritarrek bizkarra erakutsiko baitiote eta ez baitu luzaro iraungo.

¿Unida en la diversidad?

ERRAMUN OSA IBARLOZA

Vicesecretario de Euskaltzaindia y académico correspondiente

*Sabe quien sabe
que para saber dónde ir
se necesita saber
de dónde se viene.*

Joxan Artze

El lema «Unida en la diversidad» se utilizó por vez primera en el año 2000 en la Unión Europea para subrayar tanto la unión entre los ciudadanos y ciudadanas europeos y europeas, origen de la Unión Europea, como las posibilidades que esta ofrece en orden a la puesta en valor de las diversas lenguas, culturas y tradiciones que conviven en el continente. Aun así, como suele ocurrir en estos casos, es conveniente prestar atención a la forma en que se muestra dicho lema en los sitios web oficiales relativos a la Unión Europea de los Estados miembros de la misma: en la lengua estatal de cada uno de ellos.

Así, en el caso de España, aparece únicamente en castellano, y en el caso de Francia, solo en francés, ocultando, menospreciando y marginando así las comunidades de hablantes que España y Francia poseen en su seno... Si habláramos de otros Estados, llegaríamos a idéntica conclusión. Por lo tanto, por más que se predique lo contrario, el cimiento de la Unión Europea son sus Estados miembros, no su diversa ciudadanía.

El temor a verse relegados a un segundo plano mueve a los Estados a aferrarse con firmeza a sus señas de identidad en los ámbitos que comparten con otros Estados miembros. En consecuencia, velan con el mayor esmero por mantenerse firmes ante comunidades de hablantes de lenguas con mayor vitalidad que se están convirtiendo en hegemónicas. Algunos Estados han adoptado incluso medidas más drásticas para combatir la expansión del inglés y proteger sus lenguas de Estado que para salvaguardar los derechos de las comunidades lingüísticas que han logrado subsistir a lo largo de los siglos en el seno de esos mismos Estados. ¡Esa es la cruda realidad!

Pero esta tendencia no se limita a cuestiones lingüísticas y culturales. Es habitual que, a medida que la Unión Europea adquiere competencias y los Estados, de alguna manera, se debilitan, estos traten de limitar las competencias de las instituciones locales mediante el desarrollo de normativa básica, provocando una relectura y poda constantes de la capacidad de autogobierno. Aunque la asimetría es evidente, Europa prefiere mirar hacia otro lado en esos casos, a pesar de que tal proceder sea contrario al discurso imperante en Europa y al modelo de gobernanza que se pretende promover. En efecto, lo que se pretende es acercar las instituciones a la ciudadanía y promover un modelo de gobernanza compartido que facilite, entre otras cosas, la participación ciudadana y de la sociedad civil para encauzar de forma más ágil y eficaz las realidades y los retos locales.

Cuando hablamos de lenguas y culturas minoritarias, nos referimos a realidades muy diversas. Existen comunidades lingüísticas que, a consecuencia de las vicisitudes vividas entre los Estados europeos, han llegado a ser minoritarias en un Estado determinado y, por el contrario, hegemónicas en el Estado vecino, el cual las protege... Pero otras muchas no se encuentran en esa situación.

Tales comunidades lingüísticas acogen con esperanza toda iniciativa desarrollada en el seno de la Unión Europea para proteger las lenguas minoritarias... pero también se aprecia una mezcla de cansancio y frustración al comprobar que los Estados se sacuden la responsabilidad que les corresponde en la materia para dejarla en manos de las instituciones locales (al arbitrio y voluntad política, en definitiva, de quien gobierne en cada región), condicionando así por completo el alcance de las propuestas que emanan de Europa. Más

Cómo citar / How to cite: Osa Ibarloza, E. (2021-2022). «¿Unida en la diversidad?», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 261-262



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

aún, en el régimen básico de España, la Constitución de 1978 recoge entre las responsabilidades del Estado el deber de proteger y promover las lenguas del mismo. En cualquier caso, mientras España se afana en adoptar y promulgar cientos de normas orientadas a asegurar la presencia y uso del español en todos los ámbitos, las medidas adoptadas para normalizar el uso de las lenguas cooficiales, es decir, el euskera, el catalán y el gallego, rayan en la insignificancia.

En el caso de Francia, la situación también es dramática. Aunque en 1992 el Consejo de Europa aprobó la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Francia sigue sin ratificarla. De hecho, el Consejo Constitucional francés informó el 15 de junio de 1999 que el contenido de la Carta es contrario a la Constitución francesa. Más recientemente, el 8 de abril de 2021, la Asamblea Nacional francesa aprobó por amplia mayoría la Ley sobre Protección y Promoción del Patrimonio de las Lenguas Regionales. Ante tal hecho, sesenta y un diputados de la Asamblea Nacional francesa presentaron un recurso contra dicha ley ante el Consejo Constitucional francés, y el Consejo Constitucional dictaminó el 21 de mayo que dos de los artículos incluidos en esta nueva ley son contrarios a la Constitución francesa, concretamente, el artículo cuatro, relativo al modelo de inmersión lingüística, y el artículo nueve, que hace referencia a los signos diacríticos de las lenguas regionales. La supresión de esos dos artículos de la ley promovida por el diputado bretón Paul Molac, aprobada en primera instancia por una amplia mayoría de diputados en la Asamblea Nacional francesa, ha traído causa del artículo dos de la Constitución francesa, el cual establece que «la lengua de la República es el francés». En esa tesitura nos encontramos en 2021, en Francia, Estado miembro de la Unión Europea. ¡Ver para creer!

Si la Unión Europea asienta sus verdaderos cimientos sobre la preservación de la diversidad, también son responsabilidad suya la situación y evolución de las lenguas regionales o minoritarias, ¡y lo son por encima de las aspiraciones de los Estados miembros! En efecto, si la Unión Europea es capaz de levantar la voz y proponer medidas contra las decisiones adoptadas por Hungría en orden a recortar los derechos de las personas homosexuales, si es capaz de tomar medidas y rebelarse contra las normas adoptadas por determinados Estados europeos respecto a algunas minorías étnicas y culturales, ¿por qué no puede hacer otro tanto contra aquellos Estados que hacen desaparecer sus lenguas y pisotean los derechos lingüísticos de la ciudadanía europea? Sé, cómo no, que dicha acción no puede ser inmediata, pero las normas constitutivas de la Unión Europea deben hacerla posible, antes de ser condenados a la desaparición, al silencio. En tales circunstancias, y para atender a la situación real, puede resultar interesante crear alguna suerte de Observatorio de las Lenguas Minoritarias que se ocupe del seguimiento de la situación y evolución de las lenguas regionales, con el fin de mejorar su situación, elaborando propuestas periódicas a las instituciones europeas, a los Estados y a los entes locales. No me refiero a un observa-

torio burocratizado y pesado que se diluya en el laberinto de la Unión Europea, sino a una estructura cercana, sólida, ágil y eficaz.

¡Pero eso no basta! Nadie tendrá en cuenta en Europa las comunidades lingüísticas minoritarias si sus propios integrantes no participan en la promoción de la lengua que han heredado de sus antepasados. Es importante dar visibilidad a esa realidad, dar a conocer su existencia, así como conformar una red reconocida por las instituciones europeas, promovida por las mismas y tomada verdaderamente en consideración.

Una red constituida por academias, asociaciones, institutos y centros de investigación de lenguas minoritarias, reconocida por las instituciones de la Unión Europea, para impulsar el conocimiento y el respeto por la diversidad lingüística propia del continente europeo. Para afrontar las necesidades antiguas y actuales de los hablantes de esas lenguas y ponerlas en valor, compartir conocimiento y colaborar en la transferencia de ese conocimiento. Se antoja necesario construir una estructura permanente para atajar cuanto antes la grave situación que atraviesan algunas lenguas, ya que puede facilitar y acelerar el camino de su revitalización, intercambiando experiencias propias y financiando las mismas mediante fondos europeos, y contribuyendo, asimismo, a que se extiendan hacia otros ámbitos de uso. Pero no descuidemos o dejemos apagar definitivamente, centrados en tales expectativas, la llama que ha permitido que todas esas lenguas minoritarias hayan llegado hasta el siglo veintiuno, es decir, el calor del entorno cercano, del ámbito familiar y del círculo de amistades de cada persona hablante. Debemos potenciar y trabajar la transmisión de la lengua, cuidando y poniendo de relieve la autoestima de los hablantes de esas lenguas cuya inutilidad se proclama en otro tiempo.

Los sillares de la Unión Europea no son únicamente las grandes lenguas, hegemónicas o lenguas de Estado. Además de ellas, son las lenguas minoritarias, mucho más numerosas que todas las anteriores, las que de manera más plena reflejan la diversidad. Europa es un rico mosaico que trasciende los Estados y contiene otros elementos constitutivos: las regiones, las realidades nacionales que necesitan y demandan reconocimiento como pueblo o que cuentan con instituciones de autogobierno, las comunidades lingüísticas que traspasan las para ellas incomprensibles fronteras de los Estados establecidas en otro tiempo, etcétera. Ellas conforman la Europa de carne y hueso, tangible, no de leyenda. Ellas son quienes deben convertirse en soporte y protagonistas de la Unión Europea. Porque son ellas las que ciertamente pueden sustentar las vigas de la más alta institución de la ciudadanía europea... Las construcciones erigidas sobre la arena, por el contrario, no son dignas de respeto, resultan ajenas, y la ciudadanía les volverá la espalda, de manera que no perdurarán.

Posibilidades y contradicciones en la implementación del Convenio de Estambul en un escenario de crisis múltiples

IRATXE PEREA OZERIN

Profesora adjunta de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU y miembro del Grupo de Investigación Consolidado del Sistema Universitario Vasco País Vasco, Europa y América: Vínculos y Relaciones Atlánticas

Sumario

1. Violencia de género y austeridad.
2. Aplicación del Convenio de Estambul.
3. Conclusiones: cuestiones clave para prevenir la violencia contra las mujeres en tiempos de crisis y reajuste.

La magnitud de la violencia de género en el territorio de la Unión Europea quedó de manifiesto en el estudio de la Agencia de la UE para los Derechos Fundamentales (FRA) de 2014. Sus resultados mostraron que una de cada tres mujeres en la UE ha sufrido violencia física y/o violencia sexual desde los 15 años. El 51 % de las mujeres del territorio, además, considera la violencia de género bastante común y el 32 % muy común¹. Según estimaciones del Consejo de Europa, entre el 20 % y el 25 % de las mujeres europeas experimentan violencia física al menos una vez durante su vida adulta y más del 10 % ha sufrido violencia sexual con uso de la fuerza. Asimismo, entre el 12 % y 15 % de las mujeres mayores de 16 años en Europa son víctimas de violencia doméstica, la forma de violencia más común². El estudio de la FRA también puso de manifiesto que solo el 14 % de los casos más graves de violencia íntima fueron denunciados, y únicamente el 13 % en el caso de violencia fuera de la pareja³. Es decir, se trata de unas violencias con bajos índices de denuncia y ausencia de datos, lo cual crea una imagen distorsionada sobre su verdadero alcance y generalización. Frente a este contexto, el Convenio de Estambul

(en vigor desde 2014) se presenta como una herramienta crucial, al constituir el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante destinado a prevenir y combatir la violencia de género. La UE firmó este convenio en 2017 y hasta la fecha ha sido ratificado por veintinueve Estados miembros, aunque en julio de 2020 Polonia anunció su intención de abandonarlo. Faltan de ratificar Bulgaria, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia. Tampoco lo había hecho Reino Unido. El Parlamento Europeo ha insistido en la necesidad de que la UE concluya por su parte la adhesión al Convenio, de forma que se pueda avanzar en su incorporación al marco político y legislativo comunitario y al ordenamiento jurídico de los Estados miembros⁴. El capítulo aborda las posibilidades del Convenio de Estambul para avanzar en la lucha contra la violencia de género en el territorio de la UE, considerando las contradicciones que existen entre su ratificación y la persistencia de la política de austeridad en el escenario post2008. La implementación del Convenio también se enfrenta a un contexto de nuevas crisis a raíz de la COVID-19.

Con el objeto de abordar estas cuestiones, el texto explora, primero, las implicaciones de la crisis de 2008 y las políticas de reajuste en cuanto a violencia de género. En segundo lugar, se centra en las posibilidades de la ratificación

¹ Fundamental Rights Agency, *Violence against Women: An EU-Wide Survey. Main Results Report* (Luxembourg: Publications Office of the EU, 2014).

² European Parliamentary Research Service, *Violence against Women in the EU. State of Play* (European Union, 2016).

³ Fundamental Rights Agency, *Violence against Women: An EU-Wide Survey. Main Results Report*.

⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul y otras medidas de lucha contra la violencia de género (2019/2855(RSP)), 25 de noviembre de 2019.

Cómo citar / How to cite: Perea Ozerin, I. (2021-2022). «Posibilidades y contradicciones en la implementación del Convenio de Estambul en un escenario de crisis múltiples», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 263-268



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

del Convenio de Estambul para dar respuesta a la generalización y persistencia de la violencia de género en el territorio de la UE, mirando en especial al caso de España. Por último, el texto expone las orientaciones políticas y económicas que serían consistentes con la ratificación del Convenio.

1. VIOLENCIA DE GÉNERO Y AUSTRERIDAD

Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), se entiende por violencia contra las mujeres «todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada»⁵. La violencia contra las mujeres se refiere a aquella «dirigida a las mujeres en razón a su género y que afecta a las mujeres de forma desproporcionada», mientras que la violencia de género también incluye, por ejemplo, violencias contra hombres que no encajan en las formas de masculinidad dominantes⁶. El Consejo de Europa también ha empleado el término «violencia contra las mujeres por razones de género», definido como «toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada»⁷. Respecto a su origen, la ONU reconoce que «la violencia contra las mujeres tiene sus raíces en las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer» y que «la pobreza y la falta de empoderamiento de las mujeres, así como su marginalización derivada de su exclusión de las políticas sociales y los beneficios del desarrollo sostenible, pueden colocar a las mujeres en situación de mayor riesgo de violencia»⁸. A la hora de abordar la violencia de género, por tanto, es necesario considerar la correlación entre violencia y desigualdad por género, y los aspectos económicos de esta desigualdad, que a su vez están relacionados con la dimensión sociocultural de esta violencia: misoginia, construcciones sociales de las mujeres como inferiores, ideología machista y normalización de la violencia contra las mujeres⁹. Los contextos de crisis económica y reajuste, en particular, tienen consecuencias dramáticas en términos de violencias de género, reproduciendo y exacerbando todas sus dimensiones.

Por un lado, la austeridad aboga por recortes en políticas públicas que derivan en una reprivatización del cuidado. Esta estrategia para la desinversión pública funciona única-

mente porque las actividades de cuidado de dependientes, por ejemplo, de las que se retiran recursos, son realizadas por las mujeres, que tradicionalmente han desarrollado este trabajo de forma gratuita. La opción política de la austeridad se asienta, por tanto, en una reproducción de los roles tradicionales de género: los hombres como sostén económico y las mujeres como cuidadoras no asalariadas. Este planteamiento empuja a las mujeres al ámbito privado, donde el riesgo de sufrir violencia aumenta. Al mismo tiempo, el desempleo masculino derivado de la crisis aumenta la proximidad de los hombres a sus parejas, facilitándoles ejercer un mayor control. Hay investigaciones que han expuesto la correlación entre violencia doméstica y altos niveles de estrés económico en el hogar derivados de medidas de austeridad que incrementan el desempleo y la precariedad. Se han observado patrones de este tipo en Reino Unido, Irlanda y Estados Unidos después de la crisis de 2008. Además, la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado como resultado del mayor desempleo masculino (para compensar la pérdida de ingresos en la unidad familiar) o debido a la preferencia de una abaratada mano de obra femenina, supone una mayor independencia económica y empoderamiento de las mujeres que puede convertirse en una amenaza para la identidad tradicional masculina como sostén de la familia. En este sentido, los hombres se ven amenazados tanto en su lugar de trabajo como en casa, lo cual puede resultar en un intento de sustituir esta pérdida de poder ejerciéndolo en casa con sus parejas¹⁰.

En relación a lo anterior, la persistencia del rol de las mujeres como cuidadoras no asalariadas supone una devaluación de la posición económica y el trabajo de las mujeres. Se produce un aumento de la desigualdad porque el trabajo de las mujeres es devaluado. Pero también se produce una degradación de su posición social¹¹. Sobre esto también influye el desgaste de las instituciones públicas, que ven recortados sus recursos. Más aún, como resultado de los recortes en los servicios públicos, las instituciones públicas han dejado de ser un ejemplo de condiciones laborales justas y en lugar de verse como proveedoras de servicios necesarios para la comunidad, se espera de ellas que sean rentables¹². La noción de lo público queda especialmente denostada: por un lado, se relaciona con el exceso de gasto de la crisis y se entiende como un coste en lugar de un servicio para el contribuyente; por otro, en lugar de contribuir a paliar los efectos de la crisis, las instituciones se convierten en instrumentos de recortes¹³. En efecto, el ataque a lo público bajo políticas de austeridad también implica una degradación de la posición económica y social de las mujeres, mayoría en la función pública y receptoras

⁵ Sylvia Walby, *Crisis* (Cambridge: Polity Press, 2015).

⁶ Jacqui True, *The Political Economy of Violence against Women, The Political Economy of Violence against Women* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 9. Las citas incluidas a lo largo del texto que provienen de fuentes en inglés han sido traducidas por la autora.

⁷ Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, 5 de noviembre de 2011.

⁸ ONU Asamblea General, *Resolución 61/143. Intensificación de los Esfuerzos para Eliminar Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres*, 19 de diciembre de 2006.

⁹ True, *The Political Economy of Violence against Women*; Marcela Lagarde, *Claves Feministas En Torno al Feminicidio*, en *Nuevas Líneas de Investigación En Género y Desarrollo, Cuadernos Solidarios N.º 3*, ed. Estefanía Molina Bayón y Nava San Miguel Abad (Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2009), 216.

¹⁰ True, *The Political Economy of Violence against Women*, 105.

¹¹ Silvia Federici, *La Reproducción de La Fuerza de Trabajo En La Economía Global y La Inacabada Revolución Reminista, en Revolución En Punto Cero. Trabajo Doméstico, Reproducción y Luchas Feministas* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2013), 153–80.

¹² Maria Karamessini y Jill Rubery, *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality* (New York: Routledge, 2014), 333–42.

¹³ Jill Rubery, *From «Women and Recession» to «Women and Austerity»: A Framework for Analysis, en Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality* (New York: Routledge, 2014).

de programas sociales¹⁴. Esto hace a las mujeres más vulnerables a la violencia, contribuye a la normalización de la violencia de género, y a su impunidad. Asimismo, estos procesos de precarización también resultan en una mayor incidencia del trabajo informal que en todos los casos crea y exacerba inseguridades¹⁵.

Por otro lado, las medidas de austeridad han ido acompañadas de políticas coercitivas. Los cambios en la gobernanza económica de la UE desde 2010 también implicaron un desplazamiento del poder desde instituciones más democráticas como el Parlamento Europeo (más comprometido con la igualdad de género) hacia instituciones burocráticas dominadas por hombres, en particular burocracias financieras, como la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, los Ministerios de Finanzas de los Estados miembros y el Banco Central Europeo (BCE). Las políticas europeas desde 2010 han priorizado el control del déficit y la reducción de la deuda, y la desregulación y liberalización de mercados. Esto limita la capacidad de los Estados para tomar decisiones sobre gasto público. En todos los casos fueron estas instituciones las que han establecido las condiciones de la política económica sin necesidad de ser aprobadas por los parlamentos de los Estados miembros o por el Parlamento Europeo. El Mecanismo de Estabilidad Europeo garantiza la legalidad de este planteamiento¹⁶. Como dice Peterson, la erosión de la capacidad de un Estado para promover políticas de bienestar social y para intervenir a través de medios legítimos y democráticos conlleva inseguridad¹⁷.

Evidentemente, la política de austeridad también aumenta el riesgo de sufrir violencia en las mujeres debido a los recortes que supone en políticas públicas y programas dirigidos a luchar contra la violencia de género¹⁸. Los recortes en prevención y programas de concienciación, educación y empoderamiento de las mujeres, así como en planes de formación de profesionales implicados en la atención a las víctimas (personal sanitario, policial o judicial) tienen como resultado un aumento potencial de la violencia contra las mujeres. En la medida en que las políticas institucionales permiten las deshumanización y cosificación de las mujeres, se multiplica el riesgo de que los feminicidios aumenten en el futuro¹⁹. Otras consecuencias de la austeridad son, por ejemplo, las limitaciones en servicios públicos como el

alumbrado nocturno o el transporte público que exacerban inseguridades generalizadas en los espacios públicos²⁰.

La desinversión en políticas de igualdad y contra la violencia de género pone mujeres en riesgo de sufrir violencias de forma inmediata y directa. La vulnerabilidad económica de las mujeres, además, es un factor clave que limita las posibilidades para las víctimas de violencia doméstica de abandonar a sus maltratadores. Estas políticas también envían el mensaje de que la igualdad de género no es una prioridad y que la violencia contra las mujeres quedará impune²¹. Es otra forma de deshumanizar a las mujeres, subestimar la magnitud y gravedad de la violencia de género, y devaluar aquellos agentes (instituciones, ONG, asociaciones o movimientos sociales) que luchan contra estas violencias. Minan el propio Convenio de Estambul y dan cancha a posiciones como las mostradas en el marco de su ratificación por sectores ultraconservadores europeos que denuncian en el Convenio lo que denominan como «ideología de género»²². El Estado bajo la austeridad deja de ser un agente en la consecución de la igualdad de género y se convierte en un actor con potencial para revertir los avances en este ámbito²³.

2. APLICACIÓN DEL CONVENIO DE ESTAMBUL

El Convenio de Estambul nace en 2011 y entra en vigor a partir de 2014 en los primeros países que lo ratifican, en el caso de Europa en un contexto marcado por la crisis y el reajuste, con consecuencias respecto a la violencia de género como las descritas en el apartado anterior. El Convenio, no obstante, recoge expresamente «que la realización *de jure* y *de facto* de la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento clave de la prevención de la violencia contra las mujeres; (...) que la violencia contra las mujeres es una manifestación de desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre que ha llevado a la dominación y a la discriminación de la mujer por el hombre, privando así a la mujer de su plena emancipación; (...) que la naturaleza estructural de la violencia contra las mujeres está basada en el género, y que la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres»²⁴. Insiste, por tanto, en la necesidad de incidir en la desigualdad por género y reconoce el carácter *generizante* de la violencia, es decir, su función como mecanismo fundamental para reproducir un orden de género desigual. Este planteamiento implica que la lucha contra la violencia de

¹⁴ Rubery.

¹⁵ V. Spike Peterson, *Gendering Insecurities, Informalization, and «War Economies»*, en *Gender, Violence and Human Security. Critical Feminist Perspectives*, ed. Aili Mari Tripp, Myra Marx Ferree, y Christina Ewig (New York: New York University Press, 2013).

¹⁶ Elizabeth Klatzer y Christa Schlager, *Shifts in Direction: Challenges to Gender Equality Achievements in the Context of New Economic Governance Mechanisms of the European Union (Progressive Economy Forum 2014 Inequality. Consequences for Society, Politics and People, European Parliament, Brussels, 2014)*.

¹⁷ Peterson, *Gendering Insecurities, Informalization, and «War Economies»*, 52.

¹⁸ Maria Karamessini y Jill Rubery, *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality* (New York: Routledge, 2014).

¹⁹ Miguel Lorente Acosta, *Recortes Para Hoy, Violencia de Género Para Mañana*, en *Violencia de Género. Discriminación Global, Dossier n.3, Agenda Pública*, ed. María Concepción Torres Díaz y Argelia Queralt, 2014.

²⁰ Lina Gálvez Muñoz, *Una Lectura Feminista Del Austericidio*, *Revista de Economía Crítica*, no. 15 (2013): 80–110.

²¹ True, *The Political Economy of Violence against Women*, 106–9.

²² Commissioner for Human Rights Niels Muiznieks, *3rd Quarterly Activity Report 2016 (1 julio-30 septiembre, 2016)* (Estrasburgo: Consejo de Europa, 16 de noviembre de 2016).

²³ Rubery, From «Women and Recession» to «Women and Austerity»: *A Framework for Analysis*.

²⁴ Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, 5 de noviembre de 2011.

género debe ser radical, necesariamente unida a erradicar las desigualdades desde un enfoque multidimensional e interseccional.

En efecto, en su Artículo 6 el Convenio prevé que los signatarios se comprometen «a promover y aplicar de manera efectiva políticas de igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de las mujeres». Sin embargo, a pesar de ratificar el Convenio en 2014, España, uno de los países más afectados por la crisis y posterior reajuste, reduciría su presupuesto para igualdad de género un 47,6 % entre 2009 y 2016. Organizaciones feministas en España documentaron en los presupuestos de 2016 recortes del 22 % en prestaciones por desempleo de cara a reducir el subsidio por desempleo. Cabe señalar que en 2013 y 2014 el 63,8 % de los hombres contaron con protección, frente al 54,2 % de las mujeres. En 2013 la tasa de desempleo tocó fondo y alcanzó un 26,9 % para las mujeres (54,1 % en el caso de mujeres menores de 25) y un 25,9 % para los hombres (55,5 % para hombres menores de 25). Además, en 2016 los contratos a tiempo parcial constituían el 26 % de los femeninos y el 8 % de los masculinos²⁵. Estos datos revelan un escenario de vulnerabilidad económica e inseguridades para las mujeres. En efecto, en su último informe sobre España en 2015 el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) expresó su preocupación por el negativo impacto que las políticas de austeridad emprendidas por el Estado español estaban teniendo «en todas las esferas de la vida de las mujeres». Recordó al Gobierno español que «incluso en tiempos de crisis económica y restricciones fiscales deben realizarse esfuerzos especiales para respetar los derechos de la mujer, mantener y ampliar la inversión social y la protección social y emplear un enfoque que incorpore las cuestiones de género, dando prioridad a las mujeres que se encuentran en situaciones vulnerables y evitando medidas regresivas»²⁶. Los informes de la CEDAW para otros países europeos afectados por la crisis y signatarios del Convenio como Portugal (en 2015)²⁷ o Italia (en 2017)²⁸ han seguido la misma línea.

Según el Artículo 8 del Convenio, las Partes «dedicarán recursos financieros y humanos adecuados para la correcta aplicación de políticas integradas, medidas y programas dirigidos a prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio, incluidos los que realicen las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil». En el escenario de reajuste post2008, entre 2011 y 2014 los recursos para prevención de la violencia contra las mujeres se vieron reducidos en un 30 %. En 2015, habiendo entrado ya en vigor el Convenio, estos recursos aumen-

taron únicamente un 6,3 %, no lo suficiente para compensar las reducciones previas, siendo un 10,92 % menos que en 2009 e insuficientes para cumplir los objetivos del Convenio. En 2016 la partida para igualdad y violencia de género representaba el 0,0103 % de los presupuestos²⁹. El primer informe de evaluación de la aplicación por parte de España del Convenio de Estambul realizado por el Grupo de Expertos en Acción contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO) del Consejo de Europa acogía el aumento en esta partida para 2018, incluyendo los 200 millones adicionales del Pacto de Estado contra la violencia de género³⁰. En 2021 la partida para igualdad y violencia de género pasa de unos 180 millones en los presupuestos prorrogados de 2018 a 451 millones, de los cuales 200 millones van al Pacto de Estado, constituyendo el 0,1 % del presupuesto total (0,2 % contando los fondos europeos del Plan de Recuperación por el impacto de la pandemia) y siendo el Ministerio de Igualdad el tercero con menor financiación. En el caso del País Vasco, el presupuesto destinado a Emakunde, el Instituto Vasco de la Mujer, descendió entre 2008 (6,61 millones) y 2019 (5,81 millones), ascendió en 2020 (7,32 millones) y se mantiene en 2021 (7 millones). Según el informe al GREVIO de 2018 de la Plataforma Estambul Sombra formada por organizaciones feministas del Estado español, ratificar el Convenio de Estambul no había supuesto aumentar los recursos financieros hasta 2018, fecha del informe. También señala respecto a los Artículos 18-28 sobre protección y apoyo que la financiación en este sentido en España es escasa y sin una cooperación interinstitucional estable³¹.

En relación a lo anterior, lo ocurrido con la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004) en España refleja los obstáculos que enfrenta la aplicación del Convenio de Estambul. La LO 1/2004 integra medidas de protección específicas, programas de prevención y concienciación para transformar actitudes sociales, así como tribunales especializados en violencia contra las mujeres³². Fue la primera ley de este tipo en Europa y supuso un paso considerable hacia la integración de la violencia contra las mujeres como una prioridad en la agenda política, conectando esta problemática con una situación de discriminación y devaluación social. Sin embargo, no ha contado con la financiación y recursos suficientes para implementar todas las medidas previstas. El Convenio de Estambul se enfrenta además a los legados de la austeridad descritos y al solapamiento de este escenario con la

²⁵ Manifiesto feminista sobre los presupuestos generales del Estado para 2016 (agosto de 2014).

²⁶ CEDAW, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España*, 29 de julio de 2015.

²⁷ CEDAW, *Observaciones Finales Sobre Los Informes Periódicos Octavo y Noveno Combinados de Portugal*, 24 de noviembre de 2015.

²⁸ CEDAW, *Observaciones Finales Sobre Los Informes Periódicos Quinto y Sexto Combinados de Italia*, 24 de julio de 2017.

²⁹ Manifiesto feminista sobre los presupuestos generales del Estado para 2016 (agosto de 2014).

³⁰ *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), 'GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on Legislative and Other Measures Giving Effect to the Provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). SPAIN'* (Estrasburgo: Consejo de Europa, 25 de noviembre de 2020).

³¹ Plataforma Estambul Sombra España, *Informe Sombra al GREVIO 2018* (2018).

³² María Concepción Torres Díaz y Argelia Queral, eds., *Violencia de Género. Discriminación Global, Dossier n.3, Agenda Pública* (2014).

nueva crisis provocada por los efectos de la COVID-19. Asimismo, el informe del GREVIO para España señalaba como problema fundamental en la aplicación del Convenio el limitado alcance de la LO 1/2004, ya que considera como violencia de género únicamente la infligida por parejas o exparejas, infravalorando el alcance de las violencias de género y dejando desprotegidas a víctimas que no entran en esa categoría. La recogida de datos y estadísticas usando este enfoque, además, distorsiona la realidad de violencias diarias que viven las mujeres. Se produce una contradicción fundamental con la definición de violencia de género recogida en el Convenio de Estambul y el derecho internacional.

Respecto a la recogida de datos e investigación, el informe de la Plataforma Estambul Sombra señalaba una insuficiencia de datos para la sensibilización en España que contraviene el Artículo 11 del Convenio sobre este punto. Este informe expone que el dato difundido por los medios de comunicación al informar de feminicidios se refiere al número oficial de mujeres asesinadas por su pareja o expareja desde 2003, el número de niñas/os asesinadas/os o huérfanas/os por esta causa desde 2013, y si la víctima había denunciado y si tenía orden de protección. Como dice el informe, «las autoridades y los medios no explican públicamente por qué ha fallado el sistema de protección y qué se va a hacer para mejorarlo»³³. Este informe incide en que hay políticas integradas, pero sin financiación, sin participación de organizaciones feministas, y sin datos suficientes. El Artículo 9 del Convenio establece expresamente que los Estados firmantes «reconocerán, fomentarán y apoyarán, a todos los niveles, el trabajo de las organizaciones no gubernamentales pertinentes y de la sociedad civil que sean activas en la lucha contra la violencia contra la mujer y establecerán una cooperación efectiva con dichas organizaciones». El informe de la Plataforma Sombra denuncia precisamente que las organizaciones feministas tuvieron una participación minoritaria en la elaboración del Pacto de Estado contra la Violencia de Género 2017-2021, y tienen un escaso papel en su aplicación y seguimiento, aunque exigen que se cumpla. En este sentido, también cabe recordar que la austeridad en Europa vino acompañada de una amplia movilización social entre 2010 y 2013, en especial en los países del sur, frente a la cual se produjo una creciente criminalización de la protesta³⁴ que erosiona las organizaciones sociales y con ello sus luchas.

En la Resolución del 21 de enero de 2021, el Parlamento Europeo reconoce el impacto desproporcionado de la crisis derivada de la COVID-19 sobre las mujeres y la igualdad de género, con un «preocupante aumento de la violencia de género y el acoso y unas responsabilidades de trabajo doméstico no remuneradas y desiguales», así como «masivas repercusiones económicas y laborales en el caso de los trabajadores sanitarios, los cuidadores y los

trabajadores de otros sectores feminizados y precarios». La Resolución reconoce además los efectos perjudiciales de las políticas de austeridad para las mujeres y la igualdad de género, e insiste en la necesidad de incorporar un enfoque de género en todas las fases de respuesta a la crisis de la COVID-19 y que se tengan en cuenta las necesidades de las mujeres al diseñar los programas asociados al plan de recuperación *Next Generation EU*. Asimismo, apoya el plan de la Comisión Europea de seguir impulsando la ratificación del Convenio, proponiendo medidas para alcanzar los objetivos del Convenio en 2021 en caso de que la adhesión siga bloqueada. Rechaza la campaña contra el Convenio y subraya el papel de las organizaciones sociales en la lucha contra la violencia de género, por lo que insta a la Comisión a que facilite una financiación adecuada a estas asociaciones³⁵.

3. CONCLUSIONES: CUESTIONES CLAVE PARA PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN TIEMPOS DE CRISIS Y REAJUSTE

Según Jacqui True, «el Estado se convierte en perpetrador de la violencia contra las mujeres dada su incapacidad y su falta de voluntad para abordar el problema, a pesar de compromisos retóricos en términos legales y políticos»³⁶. A raíz de los casos de feminicidio y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez (México), la antropóloga y exdiputada mexicana Marcela Lagarde también apelaba a la responsabilidad del Estado en la violencia contra las mujeres. Según Lagarde, el silencio de las autoridades, la omisión y negligencia, la ceguera de género y los prejuicios sexistas y misóginos llevan a la institucionalización de la violencia. La falta de instrumentos legales y de políticas públicas que aborden la discriminación de género facilita la existencia de estas violencias, así como el silencio social, la falta de concienciación y la priorización de otros asuntos³⁷. Como hemos visto, no obstante, la existencia de instrumentos legales y políticas públicas contra la violencia de género deben ir acompañadas de financiación, recursos y políticas socioeconómicas acorde. De otra forma, se convierten, como dice True, en compromisos únicamente retóricos que, además, dada su ineficacia, acaban minando la lucha por la igualdad y contra la violencia de género. La aplicación de políticas de austeridad que se asientan sobre la vulnerabilidad económica de las mujeres al promover el trabajo femenino doméstico no remunerado y la informalidad en el empleo, y que requieren la reproducción de los roles de género, es incompatible con un papel por parte de los Estados europeos o la UE de promotores de la igualdad y de agentes en la lucha contra la violencia de género. Teniendo en cuenta el alcance de la violencia contra las mujeres en el territorio de la UE y la estrecha

³³ Plataforma Estambul Sombra España, *Informe Sombra al GREVIO 2018* (2018).

³⁴ Anna Norman, *Entrevista a Donatella della Porta: la creciente criminalización de la protesta*, openDemocracy, 12 de mayo de 2017.

³⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre la estrategia de la Unión para la igualdad de género (2019/2169(INI)), de enero de 2021.

³⁶ True, *The Political Economy of Violence against Women*, 109.

³⁷ Lagarde, *Claves Feministas En Torno al Feminicidio*, 215–16.

relación entre su incidencia y la igualdad de género, las instituciones europeas deben promover estrategias para combatir las crisis que precisamente refuercen la lucha por la igualdad de género, no lo contrario. Esto es especialmente importante en el actual contexto de crisis por la pandemia de la COVID-19, que se solapa con las consecuencias de la austeridad. Según el análisis realizado, una estrategia económica de este tipo debe abordar las siguientes cuestiones.

En primer lugar, la «vulnerabilidad económica» de las mujeres, provocada por la desigualdad respecto a los hombres y la desposesión de sus recursos económicos debido a su situación de subordinación en el orden de género. La segregación del mercado laboral y la predominancia de las mujeres en áreas devaluadas como el trabajo de cuidado, la precarización con que las mujeres se han integrado en el trabajo remunerado, o la brecha salarial son factores en esta vulnerabilidad que deben ser combatidos. En tiempos de crisis deben intensificarse las políticas por la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y en general las políticas de igualdad, y desde luego no verse reducidas, como ocurrió en Portugal, España e Italia tras la crisis de 2008.

Segundo, debe combatirse la «degradación social» que normaliza la violencia contra las mujeres, asociada a la reproducción de los roles de género tradicionales que convierten a las mujeres en responsables del trabajo doméstico no remunerado. Para ello deben mantenerse y dignificarse los servicios públicos relacionados con el cuidado (salud, educación, cuidado de personas dependientes) debido a su relevancia para las mujeres como empleadas y beneficiarias principales. Las instituciones públicas deben recuperar su papel de proveedoras de servicios a la comunidad, dignificando el sector público y a sus trabajadoras.

Tercero, en la medida en que la inestabilidad laboral desata dinámicas de violencia en los hombres resulta especialmente importante en tiempos de crisis mantener, promover e intensificar las «políticas públicas de igualdad» y para la «justicia social». El Estado debe garantizar a las mujeres la posibilidad de disfrutar de independencia económica sin riesgo de sufrir violencia a manos de sus parejas. Los «programas específicos contra la violencia de género», tanto los de protección de víctimas como los planes de prevención y concienciación sobre la violencia contra las mujeres, deben estar blindados. En esta tarea, deben incorporarse y valorarse las «organizaciones feministas» que han jugado un papel fundamental contra las violencias de género, valorando así sus demandas y las luchas feministas.

Cuarto, las «instituciones públicas» responsables de este tipo de políticas deben ser fortalecidas y constituir un «régimen público de género» efectivo que recupere la estrategia de transversalidad de género. La formulación e implementación de políticas de austeridad que inciden en los factores de la violencia contra las mujeres supone contravenir sus propias recomendaciones al respecto y los regímenes internacionales de género, agravando la si-

tuación de desigualdad y violencia que sufren las mujeres en la región. Al contrario de lo que propone la austeridad, este régimen también debería regular los mercados laborales para evitar prácticas discriminatorias hacia las mujeres y facilitar la socialización pública del trabajo de cuidados.

Quinto, la «promoción de la igualdad» debe ser inherente a las políticas económicas de los gobiernos e instituciones europeas, sin importar la ideología política de los partidos en el poder. La garantía de una vida libre de violencia es un derecho fundamental de las mujeres que no puede verse cuestionado por la predominancia de ideologías conservadoras en los centros de decisión. Las políticas de austeridad, como hemos visto, conllevan una fuerte carga ideológica que redundan en violencia contra las mujeres. Aún en tiempos de crisis es posible hacer políticas coherentes con la igualdad de género y que no aumenten el riesgo de violencia.

Por último, las políticas económicas europeas deben integrar un «enfoque interseccional» teniendo en cuenta las múltiples vulnerabilidades que sufren las mujeres jóvenes, migrantes, mujeres con bajos ingresos, con diversidad funcional, pensionistas, etc. Estas vulnerabilidades, además, suelen entrecruzarse, de forma que las mujeres migrantes, por ejemplo, tienen más probabilidad de tener bajos ingresos, produciéndose desigualdades múltiples que incrementan la inseguridad.

Repensando el paradigma ontológico constitutivo: hacia un demos europeo más diverso, intercultural y participativo

M.^a LUZ SUÁREZ CASTIÑEIRA

Catedrática de Relaciones Internacionales y Humanas. Universidad de Deusto

Sumario

1. Introducción.
2. El paradigma ontológico: Ciudadanía europea, identidad cultural y legitimidad democrática.
3. Repensando el paradigma ontológico: de la diversidad nacional y regional al diálogo intercultural.
4. Hacia el paradigma de ciudadanía intercultural activa.
5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

En 1992 con el Tratado constitutivo de la Unión Europea, más conocido como el Tratado de Maastricht, por primera vez en la historia del orden político westfaliano se establece un diseño de ciudadanía concreta más allá de los Estados-Nación, la ciudadanía europea, que se venía gestando desde la década de los setenta. Paralelamente a este diseño particular de *status civitatis* se había desarrollado también la competencia comunitaria en el ámbito cultural, formulada en el mismo tratado mediante el artículo sobre la cultura (Art. 128 TUE). Ambas nociones han generado y siguen generando numerosos debates sobre su significado y alcance¹. Este capítulo pretende, en primer lugar, hacer

un breve recorrido por algunos de los documentos que de forma cada vez más interconectada fueron tejiendo el nexo entre ciudadanía europea y cultura. Este nexo es lo que aquí llamamos el paradigma ontológico que postula una ciudadanía europea como membresía cultural y que muchos autores han tachado de discurso homogeneizador. En segundo lugar, el capítulo argumenta que hacia finales de los años noventa surgieron nuevos desafíos que llevaron a las instituciones europeas a repensar el nexo entre ciudadanía y cultura, introduciendo los conceptos de diálogo intercultural y de ciudadanía participativa. El capítulo concluye que, si bien los discursos recientes atestiguan un creciente despliegue de la noción de ciudadanía que no está ni exclusivamente basada en derechos liberales ni totalmente anclada en la noción de pertenencia cultural, es necesario volver a repensar el triángulo ciudadanía europea-cultura-pertenencia en términos más críticos para caminar hacia un modelo de ciudadanía más abierto, más intercultural y participativo.

2. EL PARADIGMA ONTOLÓGICO: CIUDADANÍA EUROPEA, IDENTIDAD CULTURAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Si la Cumbre de París de octubre de 1972 declara que la integración económica no es un fin en sí mismo, la Declaración de Copenhague de 1973 afirma la existencia de una identidad europea. Aunque en términos generales pone el énfasis en el patrimonio cultural común, la Declaración sobre la identidad europea marca un cambio

¹ Inmediatamente después de la aprobación del Tratado de Maastricht, la ciudadanía europea generó, y sigue generando hoy en día, una serie de debates que cuestionan su significado y alcance, con teorías liberales enfrentadas a críticas comunitarias, multiculturales y posnacionales. Para una serie de debates recientes sobre los aspectos políticos, civiles y sociales que constituyen el núcleo de los dilemas de la actual ciudadanía europea, véase Reiner Bauböck, edit., *Debating European Citizenship* (IMISCOE Research Series, 2019). <https://doi.org/10.1007/978-3-319-899905-3>. También la noción de la integración europea a través de la cultura ha dado lugar a múltiples debates. En el ámbito académico es muy conocida la producción de Gerard Delanty: *Integration through Culture? The Paradox of the Search for a European Identity*, en *European Citizenship: National Legacies and Transnational Projects*, edit. por Klaus Eder y Bernhard Giesen (Oxford, Oxford University Press, 2001); *Social Integration and Europeanization: The Myth of Cultural Cohesion*, en *Europeanization: Institutions, Identities and Citizenship*, edit. por Robert Harmsen y Thomas M. Wilson, (Amsterdam, Atlanta, 2000); *Is There a European Identity?*, *Global Dialogue*, no. 5 (2003); y *The Making of a Post-Western Europe: A Civilizational Analysis*, *Thesis Eleven*, no. 72 (2003), entre otras.

Cómo citar / How to cite: Suárez Castiñeira, M. L. (2021-2022). «Repensando el paradigma ontológico constitutivo: hacia un demos europeo más diverso, intercultural y participativo», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 269-274



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

de paradigma en el discurso europeo, ya que señala la dimensión cultural como instrumento para abordar el «déficit de legitimidad» mediante la promoción de una identidad cultural. De modo que el discurso ontológico europeo pre-Maastricht está construido sobre la base de una posible identidad cultural de los ciudadanos europeos, su posterior identificación como *demos*, y el refuerzo de la legitimidad democrática². La doble vertiente de ciudadanía y cultura se manifiesta de manera cada vez más entrelazada y es en el Tratado de Maastricht de 1992 cuando se establecen ambas, la ciudadanía y la competencia cultural, esta última en el artículo sobre la cultura (Art. 128 TEU).

La aplicación del Tratado de la CEE al sector cultural lleva a las instituciones a comprometerse con la preservación de la riqueza cultural de la Comunidad y con el desarrollo de los intercambios culturales. Se alienta un doble enfoque hacia el sector cultural: primero, se declara un interés socioeconómico sobre la base de las disposiciones del Tratado de la CEE, siendo el sector cultural un gran recurso para el desarrollo social y económico; y, en segundo lugar, se pone en marcha una serie de acciones culturales, especialmente después de la introducción en el Tratado de Maastricht del Artículo sobre cultura, si bien, visto a través del paradigma de «la unidad en la diversidad», se centra principalmente en la protección e interacción del patrimonio cultural. Por tanto, aunque las instituciones europeas insisten en que sus acciones culturales no equivalen a una intervención en las políticas culturales de los Estados miembros, al mismo tiempo realizan importantes esfuerzos para asegurar un adecuado mercado cultural europeo mediante la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios culturales. Varios autores critican la indefinición y/o ambigüedad del término «cultura» en el discurso de las instituciones. Otros advierten que estas amplían sus competencias a nuevos campos de gobernanza. La protección y promoción del patrimonio cultural como parte de los derechos que se asocian al estado de la ciudadanía europea de mercado equivale, *de facto*, a ordenar y clasificar un sector específico de la «cultura europea» para formular políticas culturales a nivel supranacional y establecer programas con fines de promoción de empleo y cohesión social. Así, a pesar de las reticencias de algunos Estados miembros, las instituciones europeas dan pasos significativos hacia la formulación de una política cultural que se basa en el concepto de ciudadanía europea como membresía cultural.

Diez años después de la Declaración sobre la identidad europea, el Consejo Europeo de 1983 no solo reafirma la identidad europea,³ sino que afirma la conciencia de un patrimonio cultural común como elemento de la misma. Con

el firme convencimiento de que los objetivos económicos, sociales y políticos del Tratado de Roma no conducirán por sí solos a la creación de un *demos* europeo, el discurso de las décadas setenta y ochenta basa su legitimidad en motivos normativos y culturales, defendiendo primero una «Europa de los ciudadanos» (informe de Tindemans de 1975),⁴ y después una «Europa de los pueblos» (Informe de Adonnino de 1985)⁵. Así el discurso de esos años pre-Maastricht avanza en dos vertientes cada vez más imbricadas. Por un lado, se basa, cada vez con más frecuencia, en la valencia positiva del término ciudadanía, sustituyendo «sujetos económicos» por el término más legitimador de «ciudadanos», lo cual debe ir acompañado de una expansión de los derechos de los ciudadanos, ya que, si los ciudadanos comunes deben participar en la construcción de Europa, estos deben obtener a nivel europeo los derechos políticos para ello⁶. Y, además, estos derechos deben asegurarse como derechos post-nacionales, ya que, según señala Tindemans en su informe de 1975, la Comunidad interviene donde los derechos ya no pueden garantizarse únicamente por los Estados individuales, y según subraya Adonnino en su informe de 1985, dichos «derechos especiales» de los ciudadanos deben ser la base para la participación política. Asimismo, el informe de Adonnino se refiere a los ciudadanos como «pueblo» con una «identidad europea» común, para la cual los ámbitos de la cultura y la comunicación son esenciales. Se trata, como indica una Comunicación de 1987,⁷ de formar parte de una cultura europea que es uno de los requisitos previos para la solidaridad, siendo esta vital para que el establecimiento del gran mercado, que vendría con la ampliación de la Unión Europea de 2004 hacia el este, se asegure el apoyo popular que necesita. Invocando el «creciente clamor» de los ciudadanos, «las expectativas de la gente de Europa» (Tindemans 1975), la Comunidad se compromete a adoptar medidas para reforzar y promover la identidad y la imagen de cara a sus ciudadanos y como actor global (Adonnino 1985). Por lo tanto, el discurso comunitario pone de manifiesto que la ciudadanía tiene el potencial de mejorar la legitimidad de la Unión, no solamente a través de los derechos y libertades que los ciudadanos demandan, sino, y fundamentalmente, por estar íntimamente ligada a la pertenencia e identidad cultural.

El reto es enorme. Se podría decir que en los discursos de las instituciones supranacionales aflora la idea de cultura en su papel formativo, capaz de moldear y organizar las actividades sociales y las prácticas políticas⁸, y, por lo tanto, se trata de emplear la cultura para actuar sobre los ciudadanos y generar una colectividad que comparte mucho más que derechos y garantías jurídicas.

² Véase por ejemplo Engin F. Isin y Patricia K. Wood, *Citizenship and identity*, (Londres: Sage, 1999); Klaus Eder y Bernhard Giesen, eds., *European citizenship: between national legacies and postnational projects*. (Oxford: Oxford University Press, 2001); Denise Meredyth y Jeffrey Minson, eds., *Citizenship and Cultural Policy*. (Londres: Sage, 2001); Maurice Roche, *Citizenship, popular culture and Europe*, en *Culture and citizenship*, edit. por N. Stevenson, (Londres: Sage, 2001) 74-98; Cris Shore, *In uno plures (?). EU cultural policy and the governance of Europe. Cultural analysis*, 5 (2006), 7-26, entre otros muchos.

³ *European Council, Solemn declaration on European Union. Bulletin of the European Communities*, 6 (Bruselas, 1983), 24-29.

⁴ Leo Tindemans, *European Union, Report to the European Council*, (Bruselas, 1975).

⁵ Pietro Adonnino, *A people's Europe: reports from the ad hoc committee. Bulletin of the European Communities*, Supplement 7 (Bruselas, 1985).

⁶ CCE, *A people's Europe: communication from the Commission to the European Parliament* (7 July 1988). COM (88)331, final. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2 (Bruselas, 1988).

⁷ CCE, *A fresh boost for culture in the European Community*, COM (87) 603, final. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 4 (Bruselas, 1987).

⁸ Tony Bennett, *Critical trajectories: culture, society, intellectuals*. (Oxford: Blackwell, 2007).

Se toman medidas que ponen el énfasis en los signos externos simbólicos de nuestra solidaridad y que incluyen no solamente emblemas como la bandera, el himno y la introducción de pasaportes uniformes, sino también acciones culturales más propiamente dichas, como el ciclo de eventos Ciudades Europeas de la Cultura a partir de 1985, la asignación de temáticas de Años europeos, y la regulación del ámbito de los medios de comunicación para establecer un área audiovisual europea. Estos signos externos se complementan con las referencias a un pasado y unos valores compartidos. La cultura, definida como historia compartida, raíces comunes y valores colectivos, se afirma como la base de la ciudadanía europea que los signos externos sirven para visualizar y enfatizar afectivamente. Este supuesto patrimonio inmaterial subyacente al territorio comunitario tiende a provenir de tres fuentes específicas: la tradición greco-romana, cuna de la civilización y de la estética europeas, la tradición judeo-cristiana como fundamento normativo, y la Ilustración como base de la racionalidad y los derechos⁹. Algunos autores ven en este discurso europeo un reduccionismo cultural y otros un «excedente semántico»¹⁰, ya que las tradiciones y las identidades se racionalizan como tipos primordiales de pertenencia cultural que necesitan promoción y protección. No obstante, como veremos a continuación, hacia finales de los años noventa nuevos desafíos provocan un giro en el discurso ontológico constitutivo hacia nuevos planteamientos del nexo entre ciudadanía y cultura.

3. REPENSANDO EL PARADIGMA ONTOLÓGICO: DE LA DIVERSIDAD NACIONAL Y REGIONAL AL DIÁLOGO INTERCULTURAL

El lema de la integración europea «unidad en la diversidad» tiende a aplicarse en el discurso europeo a la diversidad nacional o regional únicamente. En este sentido, algunos autores señalan que el discurso ontológico de la integración europea se basa en premisas epistémicas que postulan una relación isomorfa entre la cultura, el territorio y la *polity*, y que delimitan las identidades culturales como internamente esencializadas y externamente distintas¹¹. Dichas premisas explican el discurso cultural homogeneizador desde los años setenta hasta finales de los noventa, un discurso acusado por muchos de no tener en cuenta ni la complejidad del sujeto político con sus múltiples lealtades e identificaciones potencialmente superpuestas ni los desafíos de los Estados multiculturales con sus culturas subregionales y urbanas, sus minorías

étnicas y sus cada vez más mayores poblaciones de inmigrantes procedentes de antiguas colonias y otros lugares del mundo. Estos desafíos, todos ellos relevantes para la formulación de políticas nacionales y supranacionales, se fueron abordando en el discurso europeo a partir de finales de los años noventa, cuando las instituciones se hacen cada vez más conscientes de la necesidad de repensar el nexo entre ciudadanía y cultura en términos de derechos a la diferencia cultural. Y así, en el discurso post-Maastricht se produce gradualmente un avance cualitativo desde el paradigma de la diversidad nacional y regional hacia el paradigma del «diálogo intercultural» que permitió ir avanzando hacia un *demos* europeo, culturalmente más diverso. Esta evolución se desarrolla en el marco de dos nuevos desarrollos en las políticas de la UE.

El primer telón de fondo está relacionado con la europeización de las políticas de inmigración tras la creación del Espacio de libertad, seguridad y justicia, el Consejo de Tampere de 1999, los objetivos del Programa de La Haya de 2004, y el Enfoque global de las migraciones adoptado por el Consejo Europeo en 2005. La inmigración tensa el dilema constitutivo y la coherencia discursiva de la UE: por un lado, la ciudadanía como aspiración universalista dentro del territorio de la *polity*, y por otro, rígidos mecanismos de control de toda persona que llega a las fronteras externas de la Unión. El proceso de eliminación de las fronteras interiores de Europa que se inicia con el acuerdo de Schengen (1985) conduce de forma progresiva al concepto de la Europa Fortaleza, asociada a la securitización de la inmigración como amenaza a la seguridad. Las fronteras se fortalecen externamente mientras otros muros que generan discriminación y exclusión se van levantando internamente. Las migraciones marcan el discurso político de la UE, y no solamente por el auge en los últimos años de los movimientos nacionalistas y de fuerzas políticas de extrema derecha. Se trata de mantener un equilibrio entre, por un lado, el control y la securitización y, por otro, los principios universales de los derechos humanos. Con todo, muchos atributos de la ciudadanía también se extienden a los no ciudadanos sobre la base de concepciones de personalidad universal y residencia territorial. Esta ciudadanía de los no ciudadanos significa que los residentes legales pueden ser protegidos por la UE y por la legislación subnacional¹². Si bien los residentes de terceros países no son reconocidos como participantes con igualdad de derechos, la revisión de su estatus de desigualdad se ha convertido en una prioridad política post-Maastricht. La paradoja es que mientras la UE se aborda cada vez más como un *demos* diverso más allá de las culturas nacionales y regionales, el Eurobarómetro sigue poniendo de manifiesto que la diferencia y la diversidad está en la base del pensamiento discriminatorio de gran parte de los europeos.

El segundo telón de fondo es el cambio de paradigma en el sector cultural. La ampliación de la UE, los cambios geopolíticos, las nuevas tecnologías de la

⁹ Con la ampliación a este, autores como Gerard Delanty (véase *The Making of a Post-Western Europe: A Civilizational Analysis* (2003)) sugieren un cierto reduccionismo cultural en esta visión de las bases culturales de la ciudadanía europea.

¹⁰ Klaus Eder, *Citizenship and the making of a European society: from the political to the social integration of Europe*, en *European citizenship: between national legacies and postnational projects*, edit. por Klaus Eder y Bernhard Giesen, (Oxford: Oxford University Press, 2001), 245-269.

¹¹ Seila Benhabib, *The claims of culture: equality and diversity in the global era* (Princeton: Princeton University Press: 2002).

¹² Seila Benhabib, *The rights of others: aliens, residents, and citizens* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

comunicación y los flujos migratorios llevan a la UE a contemplar diferencias que no son ni nacionales ni regionales, sino transculturales o interculturales. Así, el diálogo intercultural se convierte en objetivo específico del nuevo programa Cultura 2007, y la declaración de 2008 como Año del Diálogo Intercultural promueve la dimensión intercultural como prioridad horizontal y transectorial en las políticas, acciones y programas de la Comunidad. Algunos autores como Kevin Robins¹³ señalan cambios progresivos hacia la desetnización de la diferencia a la vez que las políticas se van transnacionalizado. Sin embargo, aunque hay ejemplos de elaboración de políticas a nivel local, nacional y regional que abordan la cohesión social, la igualdad de oportunidades, así como la integración sociocultural de comunidades étnicamente definidas en sociedades nacionales desde un enfoque basado en el diálogo intercultural, dichos enfoques están lejos de ser una realidad en toda Europa. En cualquier caso, si bien hay un mayor reconocimiento de la creciente diversidad y movilidad, los nuevos desarrollos necesitan abordarse a nivel transnacional y multinivel, y en el marco de un sistema de gobernanza más interculturalmente consciente.

4. HACIA EL PARADIGMA DE CIUDADANÍA INTERCULTURAL ACTIVA

El discurso comunitario reaccionó, especialmente, en el proceso post-Niza a la falta de participación democrática acentuando la importancia del diálogo civil, y creó herramientas para incluir a los actores de la sociedad civil en el proceso de consulta. En este sentido, el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea (2001) resultó ser un avance importante,¹⁴ ya que las estructuras abiertas a la participación son generalmente más favorables a los grupos organizados y estos, como partes interesadas, consiguen con mayor éxito mediar entre la Unión y el ciudadano. En general, sin embargo, la comunicación se dirige tanto a los ciudadanos activos como a la sociedad civil activa. Desde el programa piloto de 2004 Ciudadanía Europea Activa¹⁵ hasta los últimos programas, se promueve explícitamente la participación de los ciudadanos en la vida pública y en la toma de decisiones. El objetivo general del programa «Europa con los ciudadanos» es dar a los ciudadanos la oportunidad de interactuar y participar en la construcción de Europa, y avanzar así en la construcción de la ciudadanía de la Unión Europea. La ciudadanía, basada en un sentido de identidad europea que a su vez está vinculada a diversidad cultural, al patrimonio cultural, y al diálogo intercultural, es más que un estatus pasivo.

La creación de una ciudadanía participativa es uno de los mayores desafíos a nivel europeo. La participación política se ha canalizado principalmente a través del voto en las elecciones al Parlamento Europeo y se caracteriza por un escaso interés, y por la falta de conocimiento por parte de los ciudadanos sobre los procesos de toma de decisiones e, incluso, el desconocimiento de sus propios derechos para ser candidatos y votar en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Otras formas de participación política, ya sea en forma de debates públicos, foros virtuales, peticiones o manifestaciones, siguen siendo de interés marginal para los ciudadanos¹⁶. Además, tampoco se ha logrado la creación de esferas públicas transnacionales consolidadas en las que puedan enmarcarse auténticos debates en torno a cuestiones europeas.

En el marco del Año Europeo de los Ciudadanos 2013, la Comisión puso en marcha una nueva herramienta, el «Diálogo con los ciudadanos» para debatir e intercambiar opiniones con los ciudadanos, así como con políticos nacionales y locales. En marzo de 2017, la Comisión organizó un nuevo debate sobre el futuro de la EU-27 con la publicación de un Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. En marzo de 2018, los veintisiete Estados miembros aprobaron un marco común relativo a una nueva herramienta, «las Consultas a los Ciudadanos», para complementar el trabajo de la Comisión en este ámbito. Asimismo, con el fin de respaldar el proceso, la Comisión puso en marcha una consulta virtual sobre el futuro de Europa con preguntas concebidas por un panel europeo de ciudadanos.

Las Consultas a los Ciudadanos son aún una herramienta nueva, especialmente para aquellos Estados miembros que no tienen una fuerte tradición de involucrarse activamente con los ciudadanos. Sin embargo, esta nueva experiencia fue generalmente bien recibida, tanto por la sociedad civil como por los gobiernos nacionales, lo cual demuestra que los actores locales están interesados en este tipo de eventos, y que los Diálogos con los Ciudadanos no fueron un medio adecuado para involucrarlos. Un estudio¹⁷ reciente señala que las Consultas a los Ciudadanos no necesitan reemplazar ni fusionarse con los Diálogos con los Ciudadanos, pero la relación entre ellos debe aclararse mejor y mantenerse coherente en toda Europa. Las Consultas son valiosas como nueva herramienta para consultar e interactuar con los ciudadanos sobre temas de toda la UE a nivel local y nacional, contribuyendo a garantizar que las figuras políticas locales y nacionales se involucren en los asuntos a nivel de la UE y que estos asuntos no sigan siendo competencia exclusiva de Bruselas. Esto convierte a las Consultas en un ejemplo excelente de la aplicación del principio de subsidiariedad

¹³ Kevin Robins, *Transnational cultural policy and European cosmopolitanism*, *Cultural politics*, 3 (2007), 147–174.

¹⁴ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, *La gobernanza europea. Un Libro Blanco* (COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001).

¹⁵ Consejo de la Unión Europea, Decisión por la que se establece un Programa de la Comunidad para promover la Ciudadanía Europea Activa. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 30 (2004).

¹⁶ Richard Bellamy, *Between past and future: the democratic limits of EU citizenship*, en *Making European citizens: civic inclusion in a transnational context*, edit. por Richard Bellamy, Dario Castiglione, y Jo Shaw (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006), 238-265.

¹⁷ Paul Butcher y Simona Pronckuté, *European Citizens' Consultations: Consultation begins at home* (2019). <https://doi.org/10.1177/1781685819847637>.

al compromiso y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Volviendo a la cultura, creemos que esta tiene poder para movilizarse como plataforma de prácticas públicas participativas y de reivindicación. La declaración de 2008 como Año del Diálogo Intercultural también se planteó como objetivo sensibilizar a todos los que viven en la UE, tanto ciudadanos de pleno derecho como todos aquellos que viven y trabajan de forma permanente o temporal, de la importancia de desarrollar una ciudadanía europea activa¹⁸. Asimismo, el Programa Europa para los ciudadanos 2007-2013 sostiene que para lograr una Europa más cercana a sus ciudadanos y permitirles participar en la construcción de una Europa más cercana es necesario dirigirse a todos los nacionales y a todos los residentes legales en los Estados¹⁹. Basándose explícitamente en el artículo sobre la cultura (Art. 128 TEU), el Programa Cultura 2007-2013²⁰ hace referencia a una identidad y un patrimonio europeos comunes, pero también enfatiza el diálogo intercultural y la lucha contra el racismo. Este programa tuvo su continuidad en el Programa 2014-2020 Europa Creativa.

Asimismo, a partir del Programa Cultura 2007-2013 se hace hincapié en la cooperación cultural y la diversidad para hacer de la ciudadanía una realidad tangible, fomentando la participación directa de los ciudadanos europeos en el proceso de integración. También se aborda el papel del sector cultural como plataforma de la sociedad civil, señalando que la contribución de este sector es esencial para los desarrollos políticos europeos más amplios. En lugar de expresar el nodo cultura-ciudadanía en términos de pertenencia o identificación con un grupo cultural limitado, se toma conciencia del papel de la cultura como plataforma de prácticas públicas participativas y de reivindicación.

La agenda cultural europea sigue a buen ritmo. La Comisión Europea publicó el 22 de mayo de 2018 una nueva Agenda Europea para la Cultura²¹ que se centra en tres objetivos estratégicos: aprovechar el poder de la cultura y la diversidad cultural para la cohesión social y el bienestar, promoviendo la participación cultural, la movilidad de los artistas y la protección del patrimonio; apoyar el empleo y el crecimiento en los sectores cultural y creativo, promoviendo las artes y la cultura en la educación, impulsando las competencias pertinentes y fomentando la innovación en la cultura; y fortalecer las relacio-

nes culturales internacionales, aprovechando el potencial de la cultura para promover el desarrollo sostenible y la paz. El nuevo programa **Europa Creativa 2021-2027**,²² con un presupuesto total de 2,4 mil millones de euros, fue aprobado en diciembre de 2020. El programa se centra en nuevas oportunidades para la cooperación transfronteriza y proyectos transfronterizos, así como en la movilidad y la transformación digital en sectores creativos. En este sentido la cultura tiene un enorme potencial para contribuir a crear redes sólidas transnacionales que ayuden a artistas, creadores, profesionales de la cultura y organizaciones a **cooperar y cocrear** más allá de las fronteras, llegando a nuevas audiencias, y abordando, a la vez, los retos sociales del momento.

5. CONCLUSIONES

Los valores comunes, las raíces, el patrimonio cultural y la identidad son hasta el día de hoy los ejes centrales en las declaraciones, comunicaciones, resoluciones, decisiones y programas que abordan cuestiones de ciudadanía o legitimidad democrática en la Unión. En este sentido, como hemos señalado, varios autores critican la presunción de una congruencia entre territorio, cultura y política que sigue prevaleciendo en la idea de ciudadanía europea como reflejo de los valores fundamentales que las personas de toda Europa deben compartir y en los que se basa la integración europea. Reformulado como un discurso de gobernabilidad, a los ojos de algunos críticos, este presupuesto establece la ciudadanía sobre la base de membresía, lo que implica concepciones ideológicas y excluyentes de las sociedades europeas multiculturales. En una era de globalización creciente, migraciones masivas y patrones cambiantes de participación política y miedos a restricciones en el estado de bienestar, la noción de ciudadanía europea se enfrenta a grandes desafíos. Si bien recientemente, como hemos visto, las instituciones europeas han ido empleando un lenguaje político más progresista, se necesita mayor claridad y especificidad sobre cómo exactamente se pone en práctica la cultura en un marco institucional europeo que permita más aportaciones desde una óptica ascendente, un enfoque de abajo hacia arriba.

Tres consideraciones parecen importantes de cara a avanzar en una forma de ciudadanía más diversa, intercultural y participativa. En primer lugar, los populismos eurófobos muy críticos con los poderes supranacionales de la UE y defensores del papel protector del Estado-nación soberano han vuelto a poner el énfasis en el triángulo Estado-nación, cultura y pertenencia en el sentido más estricto. Las políticas de austeridad adoptadas a nivel de la UE durante la última crisis financiera y la pésima gestión de la crisis de los refugiados han reforzado esta tendencia. La Unión Europea debe fomentar procesos de reflexión abiertos y críticos que lleven a cuestionar esta

¹⁸ Parlamento Europeo y Consejo, Decisión No 1983/2006 / CE relativa al Año del Diálogo Intercultural (2008). *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, L 412 (Bruselas, 2006).

¹⁹ Parlamento Europeo y Consejo. Decisión por la que se establece el programa Europa con los Ciudadanos para el período 2007-2013 afin de promover la ciudadanía europea activa. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 378 (Bruselas, 2006).

²⁰ Parlamento Europeo y Consejo, Decisión No 1855/2006/EC por la que se establece el Programa Cultura (2007-2013). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 372 (Bruselas, 2006).

²¹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 22.5.2018 COM(2018) 267 final. Una Nueva Agenda europea para la cultura (Bruselas, 2018).

²² <https://www.oficinamediaespana.eu/noticias/item/2439-europa-creativa-2021-2027-la-comision-europea-acoge-con-satisfaccion-el-acuerdo-politico-alcanzado-sobre-el-programa>

forma de ciudadanía encerrada, consciente o inconscientemente, en sus propios sesgos ideológicos. Se debe partir del supuesto de una ciudadanía multinivel que contemple las ciudadanía nacionales y la ciudadanía europea como interdependientes, lo cual, a su vez, permitirá examinar el enorme potencial de interacción y transformación gradual de ambas.

En segundo lugar, si bien sería un error negar que los vínculos nacionales son importantes para las personas, no podemos seguir apoyando una ciudadanía que no incluya a millones de personas inmigrantes que trabajan y viven en Europa y que, sin abandonar sus propias culturas, se han ido transformando también en ciudadanos de la Unión en el Estado miembro de su residencia. Si bien hemos apreciado un giro en el discurso hacia una política cultural que revela una creciente preocupación por la situación desigual de los no ciudadanos, dicha preocupación entra conflicto con las políticas de inmigración cada vez más restrictivas desarrolladas en otras áreas. Europa es un proyecto colectivo, y por ello no debe desperdiciar la oportunidad para incorporar a los no ciudadanos al proceso de reconstrucción de la ciudadanía europea adoptando la interculturalidad como perspectiva para caminar hacia el futuro.

En tercer lugar, otro aspecto concomitante de la ciudadanía que hemos abordado en este capítulo es la participación. El concepto de ciudadanía se basa principalmente en prácticas de agencia y compromiso, así como actividades que se desarrollan en la esfera pública, a través de las cuales los ciudadanos organizan y articulan sus reivindicaciones. En el marco de este capítulo, hemos planteado que el sector creativo y cultural contribuye, con cada vez mayor fuerza, como agente discursivo a la creación de una esfera pública europea que sigue estando muy poco consolidada. Este sector representa a una amplia gama de actores y grupos de interés muy móviles y activos a nivel local, nacional y a nivel europeo, y es, en consecuencia, un lugar privilegiado para el compromiso de la sociedad civil en temas europeos. También en las políticas europeas vinculadas a este sector debe tenerse en cuenta no solamente el papel de la cultura en la integración de las poblaciones inmigrantes, sino también la aportación de todas ellas al propio sector creativo y cultural. La cultura es relevante para la ciudadanía, no simplemente en términos de identidad cultural, sino como participación en la construcción de significado, y en esta construcción de significado deben participar todas las culturas presentes en nuestras sociedades.

La Unión Europea del futuro: juventud y participación ciudadana

LEIRE ALBERDI

Delegada de Comunicación de Equipo Europa Euskadi

AITOR UGARTE

Portavoz de Equipo Europa Euskadi

Sumario

1. Introducción.
2. Juventud y participación ciudadana.
 - 2.1. La estrategia de la UE para la Juventud.
 - 2.2. Euskadi, la cuna del europeísmo joven.
3. Comité de las Regiones.
 - 3.1. Expresión institucional de las localidades y regiones de la Unión Europea.
 - 3.2. Refuerzo de la representación y participación de la juventud europea.
 - 3.3. La propuesta: Comité Permanente de la Juventud Europea (CPJE).

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es un proyecto socioeconómico que nació el 1 de noviembre de 1993 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht; oficialmente conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE). Lo que en un principio fundaron seis países es ahora un proyecto europeo formado por veintisiete Estados miembros. Con una población de 448 millones de habitantes¹ cada vez más envejecida, la UE sufre las consecuencias de la disminución de la natalidad y del aumento de la longevidad, enfrentándose así a una proyección de un 2050 con más del 36 %² de la población mayor de 65 años.

Para afrontar los retos presentes y futuros, la participación ciudadana, con la juventud como motor principal,

será uno de los pilares principales sobre los que se erigirá la UE del futuro. Lamentablemente, los intereses políticos de la juventud se han visto infrarrepresentados a lo largo de la historia, llegando incluso a una participación electoral del 27,8 %³ en 2014. En cuanto al sentimiento de pertenencia se refiere, en Euskadi el 45 %⁴ de la juventud vasca se siente identificada «mucho o bastante» con la UE. Se trata de un tema en el que se debe hacer foco, puesto que es la ciudadanía europea la que ostenta la responsabilidad de definir qué Europa desea tener.

Partiendo de estas consideraciones, hemos de incidir en las vías de representación de la ciudadanía europea en la UE, siendo el Parlamento Europeo la más conocida por todos. Ahora, la representación de las entidades regionales y locales de los Estados miembros de la UE se encomienda

¹ Población en la UE 27 desde 2020 (n.º de habitantes) 2009-2020. (2020). Euskadi en la Unión Europea. Tablas estadísticas. Disponible en Eustat-Euskal Estatistika Erakundea, Instituto Vasco de Estadística https://www.eustat.eus/elementos/ele0009800/ti_poblacion-en-la-ue-27-desde-2020-n-de-habitantes-2009-2020/tbl0009913_c.html

² *Ibid.* cf. La C.A. de Euskadi ocupa el segundo puesto en el *ranking* de países de la Unión Europea con más población de 65 y más años.

³ Fernández Arribas, J. (2021). *La Participación Juvenil en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Disponible en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo <http://www.movimientoeuropeo.org/la-participacion-juvenil-en-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa/>

⁴ Longo Imatz, O. *et al.* (2017). Actitudes políticas y participación. En *Juventud Vasca 2016* (1ª edición), p.68. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Cómo citar / How to cite: Alberdi, L. y Ugarte, A. (2021-2022). «La Unión Europea del futuro: juventud y participación ciudadana», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 275-279



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

al Comité de la Regiones (CDR), órgano consultivo cuyo objetivo se basa en implicar a las entidades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, facilitando así la participación de la ciudadanía.

Por regla general, el CDR posee la competencia de emitir dictámenes siempre y cuando lo considere oportuno. No obstante, en un determinado número de materias, el Consejo de la UE y la Comisión Europea están obligados a solicitar dichos dictámenes antes de adoptar una decisión en materias como educación, formación profesional, juventud, cultura, salud pública, telecomunicaciones o cohesión económica y social. A este respecto, siendo estas de gran impacto para los y las jóvenes de Europa, consideramos que las asociaciones juveniles de los Estados miembros de la UE deberían ejercer un rol fundamental en su emisión. Por ello, se propone la creación de la figura denominada «Comité Permanente de la Juventud Europea» (CPJE) con las competencias correspondientes.

Constituido por diferentes asociaciones juveniles de los Estados miembros de la UE y para un mandato de cinco años, el Comité actuaría como órgano consultor del CDR en las propuestas legislativas anteriormente mencionadas. Dicho de otro modo, las comisiones especializadas encargadas de elaborar los proyectos de dictamen, y como parte del procedimiento para su adopción, deberían consultar al CPJE su parecer respecto a las propuestas legislativas presentadas por las instituciones europeas. Además, para la adopción final de estos dictámenes en sesión plenaria, las comisiones tendrían que contar con su informe valorativo previo.

En definitiva, la creación de esta figura europea juvenil propiciaría una mayor participación de los y las jóvenes en aquellas cuestiones de mayor peso para su futuro, y al mismo tiempo reforzaría los lazos de unión con las instituciones europeas. Nos corresponde a la juventud vasca liderar la propuesta en aras de una UE más resiliente y preparada para los retos que afrontaremos en el futuro.

2. JUVENTUD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. La Estrategia de la UE para la Juventud

La participación ciudadana, tal y como define el académico Roger A. Hart (*apud.* Sherry R. Arnstein), es «la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive»⁵. Es decir, la intervención de una o varias personas en la sociedad en función de sus intereses de carácter particular. Este concepto se asemeja con asiduidad, y de manera errónea, únicamente al de participación política, lo que produce cierto repudio al respecto. Sin embargo, la política no es

la única forma de participación que disponemos. Ante todo, una sociedad que posee alta participación ciudadana es un síntoma de salud democrática y genera, como consecuencia, una sociedad más justa y equitativa.

Siendo la UE consciente de la importancia de contar con una ciudadanía activa e involucrada y de los beneficios que ello conlleva, está llevando a cabo una nueva estrategia de comunicación, transparencia y acercamiento para lograr el objetivo deseado. Los resultados hablan por sí solos, la participación en las elecciones europeas de mayo de 2019 fue del 50,66 %⁶ de la población europea, frente al 42,61 % de 2014. El récord de participación de la juventud no pasó desapercibido e impulsó los datos hasta en catorce puntos porcentuales⁷ en el caso de los menores de 25 años.

Por su parte, la Estrategia de la UE para la Juventud lleva consigo multitud de iniciativas que buscan promover la participación ciudadana haciendo foco en un recurso de motivación y proactividad inagotable; la juventud. Mediante la fijación de once metas⁸, se busca involucrar, conectar y capacitar a la juventud europea para que desarrolle su máximo potencial. Entre las metas, podemos destacar: la información y el diálogo constructivo, la igualdad de todos los géneros, la conexión de la UE con los y las jóvenes y la creación de programas europeos y organizaciones juveniles. Todo ello con el fin de contribuir a la visibilización y ejecución de la visión de la juventud mediante la movilización de instrumentos políticos a escala de la UE.

Uno de los pilares centrales de esta estrategia, el Portal Europeo de la Juventud, *European Youth Portal*, es por excelencia el lugar al que toda persona europea de entre 13 y 30 años debe acudir. En él se ofrece información sobre las oportunidades e iniciativas que puedan ser de interés para la juventud europea. Aunque quizá la más conocida sea el programa Erasmus + por su impacto en la educación, existen dos cuyo foco está centrado en la organización juvenil y en aumentar su participación:

- El Cuerpo Europeo de Solidaridad (CES): es una iniciativa gestionada por la Comisión Europea que ofrece la oportunidad de realizar voluntariado dentro y fuera de la UE. Mediante la financiación y el apoyo del CES, las personas jóvenes pueden participar en una gran variedad de proyectos comunitarios tanto en su propio país como en el extranjero. Este tipo de proyectos no solo suponen una experiencia enriquecedora e inolvidable; sino que también ofrecen la po-

⁵ R. Arnstein, S. (1969). *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, pp. 216-224. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>.

⁶ Parlamento Europeo en colaboración con Kantar. (2019). Resultados de las elecciones europeas de 2019. Disponible en el *Parlamento Europeo* <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>.

⁷ Elecciones europeas 2019: participación récord impulsada por los jóvenes. (2019). Disponible en el Servicio de prensa de la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo. Núm. de ref.: 20190923IPR61602 <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190923IPR61602/eleccion-europeas-2019-participacion-record-impulsada-por-los-jovenes>.

⁸ Metas de la juventud europea. (n.d.). Estrategia de la UE para la Juventud. Disponible en El Portal Europeo de la Juventud https://europa.eu/youth/strategy/european-youth-goals_es

sibilidad de desarrollar en profundidad competencias y capacidades propias.

- El Diálogo de la UE con la Juventud: es un mecanismo de diálogo entre la juventud y las personas responsables a nivel político en el ámbito de la Estrategia de la UE para la Juventud. El objetivo es garantizar que se tengan en cuenta todas las opiniones, puntos de vista y necesidades de la juventud y organizaciones juveniles para definir sus propias políticas de la UE. Las conclusiones extraídas se presentan ante el Consejo de la UE para redactar un documento político que abarque los diferentes puntos de vista de la juventud europea.

2.2. Euskadi, la cuna del europeísmo joven

Euskadi es un referente europeo en materia de gobernanza y en el fomento de políticas para promover el empoderamiento y la participación juvenil. La administración pública vasca sigue una clara estrategia centrada en la creación de un ecosistema que pueda atraer, vincular y retener al talento joven en el territorio vasco. Así pues, es posible diferenciar dos tipos de acciones. Por un lado, las relacionadas con aumentar la empleabilidad y, por otro, las centradas en el asociacionismo y en la UE.

A nivel provincial, las acciones para aumentar la empleabilidad de la juventud están impulsadas por las respectivas diputaciones. Desde 2005, *Bizkaia Talent* potencia a jóvenes promesas y *Gipuzkoa Talent* reúne a jóvenes talentos y empresas punteras. Araba, por su parte, cuenta con el Instituto Foral de la Juventud y lanzaderas de empleo que la propia Diputación Foral de Araba pone a disposición de la ciudadanía para aumentar su empleabilidad.

Las acciones centradas en el asociacionismo y en la UE tienen impacto en todo el territorio vasco. EuroBasque, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo, es el órgano referente en materia de europeísmo. Y el Consejo de la Juventud de Euskadi (EGK) es el punto de encuentro de las asociaciones que trabajan en temas relacionados con la juventud y buscan impulsar la participación de las personas y asociaciones jóvenes. Ambos órganos asientan una base en la que poder erigir asociaciones juveniles con una fuerte relación con la UE.

Cabe realizar una mención especial para los centros Europe Direct Bizkaia, EDE Fundazioa y Europe Direct Donosti, Kaebnai, por su labor y compromiso dentro de la red Europe Direct. Estos centros son avalados por la Comisión Europea y se encargan de informar a la ciudadanía sobre la UE, sobre sus derechos y sobre las posibilidades de ejercer una ciudadanía participativa en los ámbitos local y regional.

Gracias al ecosistema vasco establecido, la propia juventud inquieta es la que se ha movilizó y agrupado para realizar un impacto positivo en la sociedad. En 2015 desembarcó en Euskadi Global Shapers, una iniciativa del Foro Económico Mundial, para establecer su *hub* en Bilbao. Desde entonces, el equipo de *shapers* trabaja para crear proyectos de impacto social bajo el lema de *Think*

globally, act locally. Gracias a los 444 *hubs* repartidos en 151 países, pertenecen a una red de personas jóvenes que les permiten repercutir positivamente en la ciudadanía de manera exponencial. Además, a raíz de la campaña *#EstaVezVoto* impulsada por el Parlamento Europeo para las elecciones europeas de 2019, nació Equipo Europa. Siendo la Delegación de Euskadi uno de sus mayores activos, esta asociación nacional de jóvenes europeístas busca promover la Unión Europea entre la juventud y aumentar su participación política. En ella, la juventud se autoorganiza y lidera proyectos colaborando con instituciones público-privadas para promover las políticas de la Unión.

Asimismo, el compromiso y trabajo de Euskadi para y por la Unión ha sido reconocido en numerosas ocasiones. Es fruto de ello el Premio de Europa 2019 otorgado a la ciudad de Donostia por su desempeño en la difusión de los valores europeos y, recientemente, el premio Challenge Initiative⁹ galardonando al Basque Digital Innovation Hub por su labor de apoyo a la transformación digital en las pymes europeas. No cabe duda de que en los próximos años las políticas promovidas desde el Gobierno Vasco se alinearán aún más con las iniciativas juveniles para converger en una Euskadi más fuerte y europea que nunca.

3. COMITÉ DE LAS REGIONES

3.1. Expresión institucional de las localidades y regiones de la Unión Europea

El Comité de las Regiones (CDR), con sede en Bruselas, es la representación institucional más directa de las regiones y localidades de la UE. Compuesto por representantes electos a nivel local y regional de los veintisiete Estados miembros, la institución ejerce, principalmente, funciones consultivas (art. 13.4 del TUE)¹⁰. Es decir, el CDR y sus representantes, mediante consultas obligatorias y dictámenes por propia iniciativa, valoran y opinan sobre la legislación de la UE que afecta de manera directa en nuestra regiones y localidades; garantizando así la posición y las necesidades de estas¹¹. Desde una perspectiva jurídica, el CDR se erige en el guardián del «principio de subsidiariedad» (art. 5.3 TUE).

Ahondando en la estructura y funcionamiento de esta institución, de conformidad con el art. 306 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), el CDR goza de autonomía para establecer su propio Reglamento Interno¹². Tal y como establece su segundo artículo, los

⁹ A.S. (2021). Europa premia al Basque Digital Innovation Hub. Disponible en Eitb.eus <https://www.eitb.eus/es/noticias/economia/detalle/7802161/europa-premia-al-basque-digital-innovation-hub/>

¹⁰ Escobar, C. et al. (2020). *Instituciones de la Unión Europea*. (3ª edición). Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 213-214.

¹¹ Asunto C-547/14, Philip Morris Brands y otros contra Secretary of State for Health, Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de mayo de 2016, ECLI:EU:C:2016:325, apartado 218.

¹² Unión Europea. Reglamentos internos y de procedimientos. Reglamento Interno del Comité de las Regiones. Diario Oficial de la

miembros de la institución serán representantes de los entes regionales y locales; siendo titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, u ostentando responsabilidad política ante una asamblea elegida (art. 300.3 TFUE). Estos representantes son nombrados por el Consejo por unanimidad para un período de cinco años (art. 305 TFEU) y de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro interesado. Para el período del 26 de enero de 2020 al 25 de enero de 2025, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2019/2157¹³ donde constan los nombramientos de los miembros y suplentes del CDR.

Constituido el Comité, los miembros de cada país se integrarán en una delegación nacional reflejando así el equilibrio político, geográfico, regional y local del país correspondiente. Asimismo, estos miembros podrán decidir formar parte de un grupo político en el seno del CDR. En la actualidad, las afiliaciones políticas están reflejadas en los siguientes grupos políticos: el Partido Popular Europeo (PPE), Partido de los Socialistas Europeos (PSE), Renew Europe, Alianza Europea (AE), Conservadores y Reformistas Europeos (CRE) y los Verdes¹⁴.

En lo que respecta a sus competencias consultivas, estas se dividen en los dictámenes solicitados por las instituciones de la UE y aquellas presentadas por iniciativa propia. En cuanto a las primeras, tanto el Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo están obligados a solicitar al CDR un dictamen en los casos previstos en los Tratados (art. 307 TFUE); por ejemplo, y entre otros, en educación, formación profesional y juventud (art. 165 TFUE) o salud pública (art. 168 TFUE). Ciertamente es que estas instituciones también podrán solicitar dictamen del CDR en cualesquiera otros asuntos, siempre y cuando lo consideren oportuno (dictamen facultativo). Igualmente, estas consultas también pueden originarse desde la propia CDR; con carácter facultativo y por propia iniciativa (art. 307.4 TFUE). Dicho de otro modo, el CDR puede emitir un dictamen siempre que lo considere conveniente (art. 39.b Reglamento Interno) en aspectos de gran relevancia para las regiones y localidades de los Estados miembros de la UE como, por ejemplo, la industria, el medioambiente, o las pequeñas y medianas empresas¹⁵.

Para la presentación de estos dictámenes, el CDR designará a una comisión competente (art.40 del Reglamento Interno) o nombrará a uno de sus miembros como ponente general (art.41 del Reglamento Interno). Su función será la de consultar a las partes interesadas

para la elaboración de un dictamen respecto al proyecto legislativo en cuestión. En resumen, la comisión oportuna del CDR, y responsable del ámbito político, analizará, debatirá y expondrá su dictamen en sesión plenaria del CDR. A continuación, se procederá al voto por todos los miembros para su modificación y/o adopción y, por último, se publicará el dictamen y será enviada a las instituciones pertinentes de la UE.

De todas formas, son muchos los interrogantes que se presentan respecto a la funcionalidad efectiva, legitimidad y la representación que el CDR hace de las regiones y localidades de los Estados miembros de la UE¹⁶. Aunque sí que es cierto que el Comité anima a la sociedad y sus colectivos a participar en los asuntos europeos a través de encuestas, consultas y actos. Uno de los ejemplos más claros son las invitaciones a los «jóvenes políticos electos» (YEP) para su participación en los plenos del CDR. Este programa reúne a políticos menores de 40 años que ostentan un mandato a nivel regional o local en la UE con el propósito de hablar en nombre de las regiones y municipios de la UE y ganar visibilidad en los círculos europeos¹⁷.

Aun así, la representación puntual de los mencionados colectivos carece de eficacia si estos no gozan de una visibilidad permanente en la propia institución. Es decir, ¿cómo de directa es la representación de los colectivos más jóvenes si estos son escasamente invitados a participar de manera directa en los plenos y comisiones del CDR? Ante esta situación, y la dificultad de modificar las competencias del CDR, surge la interrogativa de potenciar la representación ciudadana en la institución, en este caso, la participación de los jóvenes europeos.

Por consiguiente, para acercar la UE a estos y anclar así sus políticas en las localidades, son varias las vías a estudiar. Por ejemplo, la consulta sistemática en los períodos prelegislativos, ampliar la lista de materias preceptivas de consulta (agricultura, investigación, desarrollo tecnológico etc.), la posibilidad de interpelar por escrito y oralmente a la Comisión Europea o el refuerzo en el proceso de toma de decisiones¹⁸. Una forma sería mediante la creación de nuevas comisiones permanentes.

3.2. Refuerzo de la representación y participación de la juventud europea

Tras las elecciones al Parlamento Europeo en 2019, el presidente, aquel entonces del CDR, Karl-Heinz Lambertz, señaló la necesidad de la UE de ser más «visible, eficaz y receptiva a las necesidades de los ciudadanos».

Unión Europea L 6/14, 9 de enero de 2010.

¹³ Unión Europea. Decisión (UE) 2019/2157 del Consejo de 10 de diciembre de 2019 por la que se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2020 y el 25 de enero de 2025. Diario Oficial de la Unión Europea L 327/78, 17 de diciembre de 2019.

¹⁴ Martínez Otero, J.M. y García García, M.J. (2020). *Lecciones de Derecho de la Unión Europea*. (1ª edición). Valencia: Tirant lo Blanch, p. 110.

¹⁵ Vid. Unión Europea. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «Una nueva estrategia industrial para Europa». Diario Oficial de la Unión Europea C 440/125, 12 de octubre de 2020.

¹⁶ Büttner, I.C. (2021). *Political interest vs. Regional interest in the European Committee of the Regions*. (Essay, University of Twente), pp. 11-13. Disponible en <http://essay.utwente.nl/82391/>.

¹⁷ *Young Elected Politicians Programme*. (2020). Disponible en *La Asamblea de la UE de los representantes regionales y locales*. <https://cor.europa.eu/es/engage/Pages/Yeps.aspx>.

¹⁸ Schönlaui, J. (2017). *Beyond mere «consultation»: Expanding the European Committee of the Regions role*. *Journal of Contemporary European Research*. (Volumen 13, segunda edición). Disponible en <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/780/633>.

Según sus palabras, «las ciudades y regiones son una parte fundamental de la base democrática de la UE sobre la que debemos reconstruir Europa»¹⁹. De igual modo, el 30 de junio de 2020 y durante la 139ª sesión plenaria del Comité, el actual presidente de la institución, Apostolos Tzitzikostas, recalcó la «necesidad de tener en cuenta las disparidades locales y regionales debidas a la crisis y de utilizar la experiencia de los gobiernos locales y regionales al diseñar la legislación de la UE para 2021»²⁰. Es más, estos objetivos constituyen una de las prioridades del Comité para el mandato 2020-2025; acercar Europa a los ciudadanos²¹.

Y es que al hilo de la grave crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 ha quedado constatado que las políticas estatales y regionales serán imprescindibles para contrarrestar las graves consecuencias socioeconómicas; siempre y cuando estas estén enfocadas, en gran parte, al amparo del futuro de los jóvenes europeos. Ejemplo claro son las ayudas presentadas por la Comisión Europea y el programa *Next Generation EU*, que marcarán el devenir del colectivo joven europeo en los próximos años.

Por eso mismo, a las puertas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y con el ánimo de establecer un diálogo permanente con los más jóvenes y fortalecer la legitimidad democrática de la UE, consideramos que las asociaciones juveniles de los Estados miembros de la UE deberían ejercer un rol presente en el CDR; por ejemplo, mediante la creación del «Comité Permanente de la Juventud Europea».

3.3. La propuesta: Comité Permanente de la Juventud Europea (CPJE)

Constituido por diferentes asociaciones juveniles de los Estados miembros de la UE y para un mandato renovable de cinco años, el CPJE actuaría como órgano permanente y experto del CDR en la elaboración de los dictámenes. Dicho de otro modo, las comisiones competentes o el ponente general seleccionado por el CDR para la elaboración de los proyectos de dictamen, como parte del procedimiento de redacción y adopción, estarían obligados a consultar a la CPJE su parecer respecto a las propuestas legislativas en proyecto.

En referencia a lo anteriormente dicho, son dos las vías posibles para la elaboración de estos dictámenes: mediante la designación de la comisión competente o con

la designación de un ponente general en los casos en los que la comisión encargada de un proyecto de dictamen no pudiera elaborarlo en el plazo fijado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE o la Comisión Europea. Sin embargo, en casos justificados, las comisiones podrán crear grupos de trabajo (art.57 del Reglamento Interno) o estar asistidos por un experto (art. 58 del Reglamento Interno). A este respecto, consideramos que la CPJE debería ostentar la categoría de «grupo de trabajo o comité experto» que ayude de manera directa y permanente a las comisiones competentes y a los ponentes generales en la elaboración de sus dictámenes.

Reiterando la dificultad en cambiar las competencias del CDR (art.48 TFUE), dado que esto supondría la modificación del Tratado de Lisboa, la creación de este Comité podría realizarse mediante la revisión del Reglamento Interno del CDR; tal y como establece su art. 77. Es decir, tanto el art. 57 o 58 podrían ser modificados introduciendo un nuevo artículo bis o un nuevo párrafo haciendo alusión a comités expertas y permanentes. Por ejemplo, una proposición de redacción podría ser la siguiente: «Al comienzo de cada mandato quinquenal, la Asamblea nombrará a los comités expertos y permanentes que se encargarán de asistir en el trabajo de las comisiones competentes de un proyecto de dictamen. La composición de estos comités reflejará la representación de diferentes colectivos sociales de los Estados miembros de la Unión Europea».

Así pues, con la aceptación de esta revisión por mayoría de los miembros de la Asamblea plenaria, y, por ende, la creación de la CPJE, se propiciaría una mayor participación de los y las jóvenes en aquellas cuestiones de mayor peso para su futuro. Al mismo tiempo, se reforzarían los lazos de unión con las instituciones europeas; aumentando así su legitimidad democrática. Por lo tanto, con miras a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, Euskadi debe contar con la juventud vasca; *Europar Bata-sunaren oraina eraikitzeke eta etorkizuna aldatzeko*.

¹⁹ Vandelle, N. (2019). *Las ciudades y regiones exponen su visión de la reforma de la Unión Europea*. Disponible en La Asamblea de la UE de los representantes regionales y locales. <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/cities-and-regions-set-out-vision-to-reform-the-european-union.aspx>

²⁰ El Comité de las Regiones aboga por una UE más resistente, verde, justa y digital. (2020). Europapress. Disponible en <https://norma-sapa.com/como-referenciar-articulos-de-periodico/>.

²¹ Unión Europea. Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre *Las prioridades del Comité Europeo de las Regiones para 2020-2025. Acercar Europa a sus ciudadanos a través de sus pueblos, sus ciudades y sus regiones*. Diario Oficial de la Unión Europea C 324/8, 1 de octubre de 2020.

PARTE 3

El Plan de Recuperación Europeo: Una Respuesta Federal a la Crisis

- **La democracia y las condiciones económicas del futuro de la Unión Europea,**
ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA
- **Nueva gobernanza energética europea. Una mirada desde Euskadi,**
IÑIGO ANSOLA KAREAGA
- **Las regiones, clave para la competitividad y el bienestar en Europa,**
MARI JOSE ARANGUREN QUEREJETA
- **La Formación Profesional en el País Vasco,**
JORGE ARÉVALO TRUJILLAS
- **Los fondos estructurales de la Unión Europea y las regiones de alto desarrollo. Una visión desde Euskadi,**
JOSÉ MARÍA BARRUTIA LEGARRETA
- **Europa, innovación hacia el futuro,**
LEIRE BILBAO ELGUEZABAL
- **Recuperación económica y construcción de la identidad europea: un binomio ganador para la Unión Europea,**
MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ
- **Europa también es un proyecto universitario,**
EVA FERREIRA GARCÍA
- **La PAC: de la C mayúscula a la c minúscula,**
JORGE GARBISU BUESA
- **El plan de recuperación como oportunidad para reducir la desigualdad en la UE,**
LAURA GÓMEZ URQUIJO
- **El papel de euskadi en una Europa en transición,**
ESTÍBALIZ HERNÁEZ LAVIÑA
- **Más Europa: Búsqueda de fortaleza para evitar la nada,**
EMILIANO LÓPEZ ÁTXURRA
- **Medio rural vasco 2.0,**
PELI MANTEROLA ARTETA
- **Oportunidades para una Europa próspera sobre la base de la tecnología, la innovación y la sostenibilidad,**
CRISTINA OYÓN ETXEBARRIA
- **Nuevas oportunidades para la transformación,**
BEGOÑA PEDROSA LOBATO
- **Hacia una Unión Europea ecológica y climáticamente neutra: la apuesta por el Pacto Verde Europeo,**
BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

La democracia y las condiciones económicas del futuro de la Unión Europea

ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA
Economista

Sumario

1. En busca de una idea de Europa.
2. El desempeño, la batalla de las ideas y la teoría económica.
3. Lo que la Unión Europea necesita para su Renacimiento.

Europa se define hoy por las restricciones que impone a los gobiernos no por las posibilidades que les proporciona para mejorar la vida de sus pueblos. Esto es políticamente insostenible.

Kevin O'Rourke.

1. EN BUSCA DE UNA IDEA DE EUROPA

En su famosa conferencia titulada *La idea de Europa*, George Steiner¹ evocaba como rasgos singulares de la misma el mundo de las ideas, simbolizado en los cafés en los que se debatían, un paisaje humanizado, la memoria de sus estadistas, científicos y artistas, presente siempre en las calles y plazas, y la doble ascendencia de Atenas y Jerusalén. No faltaba en ella la mención a su principal demonio: el odio étnico, los nacionalismos chovinistas y las reivindicaciones regionalistas eran la pesadilla de Europa, que ilustraba con referencia expresa a los Balcanes, a Irlanda, a la división entre flamencos y valones y a nuestro País Vasco. Sin negar que el monstruo totalitario haya podido surgir de esos nacionalismos, algo que hemos conocido tan bien y tan de cerca en Euskadi; yo me atrevo sin embargo a discrepar del diagnóstico para sugerir que las mayores pesadillas de Europa tuvieron su origen en la religión y en el Estado. Por un lado, por las viejas guerras de religión y hasta por el genocidio del pueblo judío, por otro, porque las dos guerras mundiales fueron producto de una rivalidad estatal que se remonta a siglos atrás; y porque incluso las guerras balcánicas y los conflictos irlandés y vasco no se

entienden sin un dominio imperial y sin los Estados totalitarios². Eso me lleva a pensar que solo transitando por ese camino que deje a un lado las religiones y que acabe con el dogmatismo estatista, también en los nacionalismos minoritarios, se podrá consolidar el gran logro de la paz que por fin ha llegado con el siglo XXI y con el fin del terrorismo en Irlanda y Euskadi y de las guerras en los Balcanes.

Pero los problemas no acaban con esa Europa pacificada, porque a pesar de ser un logro colosal, cuando en 2012 la Unión Europea recibe el premio Nobel de la Paz en reconocimiento a su «exitosa lucha por la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos» la construcción europea atraviesa la mayor crisis de su historia en medio de graves dificultades económicas y protestas sociales. Desde entonces el desempeño económico comparado ha sido decepcionante y se han generado profundas divisiones entre el norte y el sur, a las que se han venido a añadir otras dificultades: en materia de seguridad y estabilidad, por los errores de política exterior en el conflicto de Ucrania o con la pretendida ampliación a Turquía, por la crisis migratoria provocada por la guerra en Siria y la tragedia africana en el Mediterráneo, en materia de valores y derechos, por

¹ George Steiner: *La idea de Europa*, Siruela, 2020 (Pronunciada en 2004 en el *Nexus Institute*).

² Las guerras de los Balcanes tuvieron su origen en el nacionalismo serbio que pretendió apoderarse del Estado y dominar al resto de naciones y repúblicas, como se muestra en H. Tertsch: *La venganza de la historia*, Grupo Santillana de Ediciones S. A. Ediciones El País S.A., 1999.

Cómo citar / How to cite: Alberdi Larizgoitia, A. (2021-2022). «La democracia y las condiciones económicas del futuro de la Unión Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 283-288



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

las reacciones iliberales de países como Polonia y Hungría, que afectan también a muchos otros países y que han tenido mucho que ver con la consumación de la amenaza de la desintegración de la mano del *Brexit*. A todo ello se añade una crisis sanitaria de dimensión ecuménica provocada por la COVID-19, que entraña un grave riesgo para la población y que ha hecho saltar por los aires el ya cuestionado modelo de gobernanza económica y dejará un pasivo significativo en forma de deuda y desempleo.

Ante una crisis múltiple de tal enjundia, si queremos un renacimiento de Europa la Unión necesita ser repensada de una manera amplia, profunda y al mismo tiempo posibilista, que debe ser capaz de conjugar el complejo mosaico de racimos de países que hoy resultan de su participación variable en la Eurozona, Schengen o en las distintas políticas de acuerdo con su idiosincrasia e intereses.

En lo que sigue, nos referiremos a la parte económica de esa reforma, pero la misma no puede separarse de la institucional, porque si esta turbulenta década pasada ha dejado claro algo es que Europa sufre una crisis de legitimidad democrática que se expresa perfectamente en el epígrafe del encabezamiento tomado del profesor O'Rourke³. Esa crisis de legitimidad ha sido negada en base a un amplio repertorio de consideraciones que van desde la singularidad de las instituciones europeas, la especialización funcional de sus políticas, dominadas por organismos reguladores, la necesidad de consistencia temporal y de huir del ciclo electoral, o las sorprendentes afirmaciones de que la inteligencia aconseja sustraer a la justicia y al dinero de las mayorías o de que hay que distinguir las políticas del politiquero⁴. Son todas ellas malas excusas, sobre todo cuando lo que manejamos no es el concepto jurídico tradicional de legitimidad de origen y de ejercicio (elecciones y sometimiento a la ley) sino al que ha sido desarrollado por la teoría de sistemas a partir de la idea de la «capacidad de gobernar de forma responsable y efectiva respondiendo a las preferencias, preocupaciones y valores sociales de la ciudadanía»⁵. Se ha fallado estrepitosamente en todas las vertientes del mismo: en la legitimidad de *input*, porque no se ha respondido a los deseos de la gente, en la legitimidad de *output*, porque los resultados han sido desastrosos y en la legitimidad de proceso (*throughput*), porque la transparencia y la rendición de cuentas han brillado por su ausencia. Todo ello tiene que ver con políticas económicas de austeridad y reformas a ultranza que partían de un diagnóstico equivocado y seguían un neoliberalismo radical equivocado, pero también, es verdad, con un diseño institucional inadecuado cuyas costuras han reventado finalmente y también con una práctica política que ha causado estupor: la forma en la que el Consejo, el Ecofin y el Eurogrupo condujeron la crisis de la deuda soberana, o la actuación de la presidencia del Banco Central Europeo chantajeando a Grecia, Italia, Irlanda y España, en

un desbordamiento total de sus atribuciones quedarán para una antología del despropósito⁶.

Cuando algunos votamos no al proyecto de Constitución europea en 2005, (lo mismo que cuando votamos no a la Constitución española de 1978, aunque por diferentes razones) no fue porque no fuéramos constitucionalistas, sino porque veíamos que el diseño institucional de la gobernanza económica entrañaba un riesgo enorme, sobre todo a la vista del diseño del Banco Central y de las advertencias de lo forzado de una unión monetaria para un área que estaba muy lejos de ser óptima⁷. El proyecto de constitución fue una oportunidad perdida para corregir el diseño de la gobernanza económica y también para democratizar y profundizar más en la construcción europea, tal y como se proponía desde Euskadi bajo una perspectiva a la vez nacional y liberal, incluso con un texto articulado promovido por Eusko Ikaskuntza⁸. A día de hoy ni siquiera se ha conseguido que Euskadi sea circunscripción electoral, algo indispensable para lograr la implicación ciudadana en la política europea. Aunque quizá esto no sorprenda tanto si se recuerda que distinguidos intelectuales, y se supone que europeístas, ya advirtieron que «la proporcionalidad por listas regionales favorecería las maniobras secesionistas que son contrarias a los objetivos de un Parlamento supranacional, instaurado para unir y no para dividir»⁹.

Europa se manifiesta cada vez más como un proyecto de las élites al que parece que no le gusta que los ciudadanos expresen su opinión de forma directa, ni en los Estados, donde los referendos se viven como un incordio y se evitan a toda costa, ni dentro de los mismos, donde se vuelve la vista para otro lado ante procesos como el de Escocia o Cataluña reverenciando al poder estatal. Sin embargo, si podemos conseguir que no exista un tercer Sarajevo y que dentro de poco las repúblicas de la antigua Yugoslavia se puedan reunir dentro de la Unión, será porque hemos superado el estatismo que ahorraba la voluntad de sus pueblos. En otras palabras, si pretendemos civilizar el dominio de lo político, como antes civilizamos el de lo religioso, aparece claro que el futuro de Europa deberá ser postestatal y postcristiano¹⁰ pero que no debería seguir por esta línea de un federalismo

³ Kevin H. O'Rourke: *Whither the Euro, Finance and Development*, IMF, marzo 2014.

⁴ Véase el capítulo 5 de Daniel Innerarity: *La democracia en Europa*, Galaxia Gutenberg S.L. 2017.

⁵ Vivien A. Schmidt: *The Eurozone Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Trust and Support for European Economic Integration*, *European Economy, Discussion Paper 15, september 2015*.

⁶ Valga como testimonio de esta afirmación la carta secreta del presidente del BCE Trichet a Zapatero (ampliamente divulgada en Internet). Por lo que se refiere al funcionamiento del Ecofin y el Eurogrupo es obligado mencionar las memorias de Y. Varoufakis: *Adults in the Room*, The Bodley Head, 2017; y las manifestaciones del presidente del Eurogrupo (Financial Times, 21 de marzo de 2017) diciendo que como socialdemócrata era partidario de la solidaridad, pero que «no se puede gastar todo el dinero en alcohol y mujeres y luego pedir apoyo».

⁷ Un aviso similar había sido reconocido ante el resultado del referendo danés sobre Maastricht, tal y como advertía A. Touraine: *¿Qué es la democracia?*, Ediciones Temas de Hoy S. A., 1994, p. 98.

⁸ Joxerramon Bengoetxea: *La Europa Peter Pan. El constitucionalismo en la encrucijada*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati 2005. El proyecto de Tratado Constitucional no reconoció ninguna de las reivindicaciones de las regiones constitucionales con poder legislativo: estatus especial, reconocimiento de las identidades infraestatales, acceso directo al Tribunal de Justicia, reforma del Comité de las Regiones y circunscripción electoral al Parlamento Europeo (p.155).

⁹ M. Duverger: *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza Editorial, 1994, p. 144.

¹⁰ Miguel de Unamuno en *La agonía del cristianismo*, 1975 (1924) Espasa Calpe, S. A., expresa recurrentemente (pp. 87, 94 y 137) la idea de que si muere el cristianismo morirá la civilización occidental y al revés. Sin embargo, a mí me parece que el cristianismo acabó con la civilización

ejecutivo postdemocrático, ante el cual Habermas propone una juridificación democrática a partir de la distinción entre la soberanía popular y la soberanía estatal,¹¹ una mezcla que ha sido históricamente contingente pero que ha traído innumerables problemas.

Este proyecto entraña no solo el respeto y el reconocimiento de las identidades individuales y colectivas y estar preparados para afrontar los procesos de desintegración y reintegración en su caso, sino entender que la democracia supone mucho más que reconocer la expresión unitaria de una soberanía, supone también la capacidad de asumir y acomodar los conflictos sociales y políticos que surgen en su interior que hacen que el poder se convierta en un «lugar vacío» en el que se desvanecen las certezas porque se trata de una figura permanentemente inacabada¹².

2. EL DESEMPEÑO, LA BATALLA DE LAS IDEAS Y LA TEORÍA ECONÓMICA

La democratización es el gran reto de ese gran proyecto civilizador que es la Unión Europea y que va mucho más allá de la economía, ya que, como decía Keynes, la economía y los economistas no son los garantes de la civilización sino de las posibilidades de civilización. Pero paradójicamente lo que empezó siendo un proyecto económico sobre el que labró buena parte de su legitimidad hoy se ve amenazado por sus propias contradicciones en ese ámbito.

Tras la «edad de oro» del capitalismo del siglo pasado, es decir, los treinta años gloriosos, que van desde los años cuarenta a la crisis de los setenta, el desempeño económico de Europa nunca ha sido brillante cuando se lo compara con el resto del mundo occidental y especialmente con Estados Unidos. Tomando como referencia la Unión Europea de quince países para hacer comparaciones a largo plazo,¹³ vemos que durante la «edad de oro», en la que el paro era prácticamente inexistente en la UE 15, se dio un progreso significativo de convergencia con Estados Unidos, que había tenido un crecimiento espectacular mientras Europa era devastada por las guerras. Pero en 1975 el PIB por habitante en paridad de poder de compra era aún solo un 75 % del nivel americano y desde entonces fue perdiendo peso para recuperarse a partir de 2005 y estancarse hoy en día en los mismos valores de 1975, y eso gracias a un declive demográfico relativo bien palpable (la población de la UE-15 que era un 40 % superior a la de Estados Unidos hoy es solo un 25 % mayor). Es verdad que esa brecha en el nivel económico se debe en parte a que los americanos trabajan más y que las diferencias genuinas de nivel de vida que

vienen dadas por la productividad son menores; pero aun así la productividad horaria ronda hoy el 85 % de la estadounidense y ha perdido posiciones relativas desde los años noventa. Finalmente, la tasa de paro es regularmente superior en Europa, donde a partir de los años ochenta del siglo pasado ha sido frecuente que se acerque a los dos dígitos. En la actualidad la comparación de 2019 arroja cifras del 6,9 % y el 3,7 %, con países europeos como Grecia y España con tasas de paro que duplican el valor medio.

Estas tendencias de largo plazo son las que han alimentado una idea pesimista de Europa (la euro-esclerosis) que sugiere que lo que se precisa es liberar las fuerzas del mercado al estilo americano en un camino que parece interminable. Esa interpretación choca con la evidencia del brillante desempeño durante los «treinta gloriosos» en los que los mercados de trabajo y bienes, y no digamos los financieros, estaban mucho más regulados y los impuestos personales y societarios eran considerablemente más elevados; pero eso no ha impedido que se convirtiera en dominante y que lo siga siendo incluso tras la crisis financiera y el desastre económico de la Gran Recesión. La verdad es que una Europa diversa siempre encontrará más dificultades que Estados Unidos para lograr el crecimiento; pero aparte de ello hay que recordar las especiales circunstancias existentes desde el final de aquella «edad de oro» fordista que terminó en 1971 con la quiebra de Bretton Woods y la convertibilidad del dólar y con ello con la estabilidad del sistema económico mundial. La construcción europea era también un intento de respuesta a aquella situación, y no solo por ser un ejemplo especial de la globalización neoliberal, sino por el intento de edificar un nuevo modelo dentro de ese orden global. Hoy es un lugar común el decir que la unión monetaria era un proyecto político y el evocar cómo la teoría de las áreas monetarias óptimas¹⁴ la desaconsejaba, por no ser homogénea, carecer de movilidad de factores y de mecanismos de estabilización para hacer frente a *shocks* asimétricos. Pero casi todo el mundo olvida el tormentoso período que vivió la economía europea en busca de un mecanismo de ajuste de los desequilibrios y las tensiones en los tipos de cambio (la serpiente monetaria desde 1972 y luego desde 1979 el sistema monetario europeo y su mecanismo de cambios) que lastraban gravemente el crecimiento económico europeo dominado por el sesgo deflacionista del marco alemán¹⁵. Porque veníamos de un mundo convulso, aun siendo conscien-

greorromana y que mil quinientos años después el retorno de la razón induce un declive secular irreversible de la fe cristiana.

¹¹ Jürgen Habermas: *La constitución de Europa*, Editorial Trotta, 2012, p. 50.

¹² C. Lefort: *La incertidumbre política. Ensayos sobre lo político*, Anthropos Editorial, 2004, p.254-255 (véase también la introducción de Esteban Molina).

¹³ Las cifras se han estimado a partir de la base de datos AMECO de la Comisión Europea. La elección de la UE-15 como referencia tiene la ventaja de brindar una idea de la posición relativa de Euskadi que está en general muy cerca de la de dicha área.

¹⁴ Robert A. Mundell: *A Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, 1961, 51 (4): 657-665; Ronald McKinnon: *Optimum Currency Areas*, American Economic Review, 1963, 53 (4):717-725; y Peter Kenen: *A Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, in *Monetary Problems of the International Economy*, 1969, ed. Robert Mundell and Alexander Swoboda, University of Chicago Press.

¹⁵ Estos y otros aspectos de este epígrafe se encuentran comentados en A. Alberdi Larizgoitia: *La salida a la crisis. ¿Gobierno versus gobernanza económica?*, incluido en Eurobasque: *La metamorfosis de Europa: ¿Triunfo de los mercados?* Curso de verano 2012. https://eurobasque.eus/wp-content/uploads/2015/05/libros/ME-TAMORFOSISEUROPA_2012.pdf

tes de esas dificultades que señalaba la teoría y nuestros colegas americanos se encargaban de recordarnos, la mayoría de los economistas apostábamos por la unión monetaria, aunque algunos señalamos que era necesario establecer un mecanismo de estabilización y adoptar un diseño de banco central homologable con el entorno y no precisamente que siguiera el modelo del Bundesbank como efectivamente se hizo¹⁶. Pero en aquel apogeo neoliberal lo que dominaba era el monetarismo, una suerte de economía «vudú» que pretendía establecer una misteriosa relación directa entre una cantidad de dinero (que ilusoriamente creía poder controlar) y los precios. De este estado de cosas da cuenta el hecho de que el radicalismo *tory* de Margaret Thatcher tras su brusca liberalización de 1979 y ante la pérdida de control de la cantidad de dinero buscó el remedio en la estabilización del tipo de cambio, lo que produjo su acercamiento al sistema monetario europeo. Pero la sombra del monetarismo era alargada y todavía en el primer mandato de Win Duisenberg el BCE mantenía un objetivo de control de la cantidad de dinero, que luego sería abandonado en favor de la fijación de tipos de interés, algo que la corriente postkeynesiana venía décadas proponiendo siguiendo la estela de Nicholas Kaldor, que denunció la plaga monetarista al menos desde 1970¹⁷. Pero aún con el cambio de paradigma, es evidente que el BCE no puede por sí mismo controlar los precios y por ello no puede sorprender que no haya logrado su objetivo (por debajo pero cerca del 2 %): solo lo hizo en diecinueve de un total de setenta y ocho trimestres¹⁸. Eso sí, eso le llevó a extralimitarse en sus funciones tratando de condicionar la política fiscal y la regulación laboral de los Estados convirtiéndose en la autoridad más poderosa e irresponsable de toda la Unión. Hasta cierto punto eso era una consecuencia de haber situado al BCE en la cúspide de la política económica y haber confiado el resto a las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y a formas de coordinación blanda. O contemplado desde otro punto de vista, era la consecuencia de las inconsistencias de la gobernanza europea tanto en su subsistema de movimientos de capitales y tipo de cambio: es imposible desarrollar una política de tipo de cambio, que corresponde al Consejo (art. 219 TFUE) con libertad de movimiento de capitales dada una política monetaria; como en el subsistema de estabilización: dada la política monetaria y la determinación estatal del patrón salarial, las simples reglas del PEC no pueden determinar una posición fiscal que garantice la estabilización. Al contrario, el diseño y la torpeza del BCE, hasta el *whatever it takes* de Draghi en julio de 2012, y el sesgo procíclico del PEC nos condujeron a la segunda recesión genuinamente europea. Las sucesivas revisiones del PEC a través del *Six pack*, mejoraron el proceso,

pero no resolvieron nada e incluso el Pacto Fiscal y su reforma constitucional exprés introdujo más rigidez, hasta que en 2019 el Consejo Fiscal Europeo reconoció que se precisaba una simplificación radical, justo antes de que la pandemia de la COVID-19 haya obligado a olvidarlo todo por el momento.

La obsesión ordoliberal que nos ha llevado a este modelo de *governing by the rules and ruling by the numbers* se justifica sin duda en la naturaleza de bienes comunes que tienen el euro y la estabilidad presupuestaria y financiera. Es comprensible la intención de evitar «la tragedia de los comunes» a través de normas y sanciones, pero la mera aplicación de reglas numéricas a países tan diferentes nunca va a dar como resultado una posición fiscal y un *mix* de política macroeconómica que favorezca el crecimiento, ni resolver el problema de consistencia temporal que es inherente a la evolución económica. La discrecionalidad es necesaria, como ha mostrado la respuesta dada a la pandemia a través del paquete *Next Generation EU*, y ello supone contar con instrumentos y una autoridad para aplicarlos¹⁹.

En esta década pasada hemos vivido una batalla de ideas en torno al euro: reglas versus discrecionalidad, responsabilidad versus solidaridad, solvencia versus liquidez²⁰. Un choque de idiosincrasias reconocibles y respetables, pero que deberían someterse a la racionalidad de la teoría económica, por más que esta también presente un sesgo ideológico. Tanto la visión liberal²¹ como la socialdemócrata²² coinciden en el diagnóstico y en gran medida en las propuestas básicas de reforma, pero siempre hay terceras opciones más excéntricas, como una que ha gozado incluso de cierto reconocimiento de las autoridades europeas, a pesar de propugnar una teoría absurda como la de la austeridad expansiva y un proyecto institucional descabellado de traslación a Europa del modelo capitalista americano²³. A la vista de todo ello, quizá haya que reconocer que Stiglitz tiene razón cuando dice que «el debate sobre el euro versa más sobre el poder y la democracia, sobre la competencia de ideologías y visiones del mundo y de la naturaleza y la sociedad que acerca del dinero y la economía»²⁴.

¹⁶ A. Alberdi: *El debate de la Unión Monetaria*, Revista Confesbank, noviembre de 1996.

¹⁷ N. Kaldor: *The New Monetarism*, Lloyds Bank Review, marzo de 1970.

¹⁸ Véase C.J. Rodríguez Fuentes y D. Padrón Marrero: *The ECB Monetary Strategy: A Critical Assessment*, Revista de Economía Crítica, número 27, primer semestre de 2019.

¹⁹ El paquete con un volumen de 750 000 millones de euros para el período 2021-2027 representa un 0,8 % anual del PIB de 2020 que será financiado con acceso a los mercados de capitales en nombre de la UE. Representa por tanto no solo una importante ayuda a la recuperación sino un gran paso adelante en la construcción de una verdadera hacienda europea.

²⁰ M. K. Brunnermaier, H. James and J.P. Landau: *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, 2016.

²¹ Valga la referencia de un exasesor del que fuera presidente de la Comisión Durão Barroso, que mantiene una visión crítica pero bien fundada: P. Legrain: *European Spring: Why Our Economies and Politics are in a Mess - and How to Put Them Right*, CB Creative Books, 2014. Kindle edition.

²² Sirva de ejemplo, la excelente exposición de J. E. Stiglitz: *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, Kindle Android version.

²³ Alberto Alesina que tuvo el privilegio de ser invitado al Ecofin celebrado en 2010 en Madrid y que ha sido el apóstol de la austeridad expansiva y que además ha expuesto su visión de Europa en una obra específica: A. Alesina y F. Gavazzi: *El futuro de Europa. Reforma o declive*, Antoni Bosch, editor, S.A., 2009.

²⁴ Stiglitz, 2016, p.315.

3. LO QUE LA UNIÓN EUROPEA NECESITA PARA SU RENACIMIENTO

La conclusión fundamental de todo lo anterior es que lo que la Unión Europea necesita hoy por encima de todo es democracia. El fondo del asunto ha sido percibido con agudeza por Dani Rodrik²⁵ en su diagnóstico de la globalización de la que el proyecto europeo no deja de ser una expresión clara y especial. Según él nos enfrentamos a un trilema en torno a la globalización, la democracia y la soberanía estatal. O globalizamos la democracia a costa de la soberanía estatal o tenemos que elegir entre las otras dos alternativas que, o bien limitan la democracia para superar las convulsiones económicas y sociales (alternativa por la que se ha apostado durante la Gran Recesión), o bien limitan la globalización (en este caso la integración europea como ha ocurrido con el *Brexit*) para no menoscabar la legitimidad democrática de los Estados. Europa debe superar el trilema de Rodrik para justificarse como proyecto capaz de responder a los retos sociales, ambientales y económicos a través de la ampliación de la libertad y la justicia para su ciudadanía.

Para ello debe realizar una reforma para contar con una presidencia²⁶ a ser posible de elección directa, con su Gobierno, con un Parlamento y un Consejo exclusivamente deliberativos y legislativos representativos de la ciudadanía y de los pueblos de Europa que devuelva la política a la Unión. Su Gobierno deberá liderar la política económica bajo el mismo modelo de los países avanzados a partir de una reforma del BCE que saque a la luz las transformaciones que ya se han hecho «por la puerta de atrás» para salvarnos del colapso, y que mejore su diseño para completar la unión bancaria (tras la supervisión y la resolución falta el cierre con el seguro de depósitos), garantizar la estabilidad financiera y regular la expansión del crédito en las distintas jurisdicciones para que no se generen desequilibrios macroeconómicos²⁷. Un Gobierno que cuente con un instrumento de estabilización automática a través de una «renta de ciudadanía europea» como primer tramo incondicional del seguro de desempleo,²⁸ y con «un

instrumento de estabilización» discrecional que procure incentivos a los Estados a través del nuevo PEC para conseguir una posición fiscal común que favorezca el crecimiento y la estabilidad discrecional para conseguir una posición fiscal común que favorezca el crecimiento y la estabilidad.

Para todo ello, la Unión precisa una hacienda propia que debe ser diseñada siguiendo los principios del federalismo fiscal en función de las fuerzas que reclaman centralización (externalidades y rendimientos de escala) y las que piden descentralización (información asimétrica y heterogeneidad en las preferencias)²⁹. Esa hacienda no tiene que ser voluminosa (en una primera etapa podría escalar desde el 1 % al 3 % del PIB) para ser suficiente para sufragar la nueva función estabilizadora y aun otros ámbitos nuevos de actuación (en materia social, capital humano, inmigración). También podrían ser objeto de revisión los gastos actuales, reconsiderando por ejemplo el montante y funcionamiento de los Fondos de Cohesión y de la política agrícola para favorecer la expansión de la de I+D+i. En la vertiente de los ingresos los nuevos recursos deberían basarse en el impuesto al carbono, la tasa sobre las transacciones financieras y la tasa sobre las tecnológicas, y más adelante quizá en un impuesto de sociedades que limite los efectos de sus diferencias en la competencia³⁰.

Una vez formulada una propuesta de reformas, casi todos los autores se sienten obligados a disculparse y reconocer que no son políticamente factibles. En nuestro breve esquema el bloque económico es de enjundia y todavía es mayor la del político; pero si Stiglitz tiene razón no debería haber lugar para la excusa y sí para la denuncia de un camino que traiciona la esencia de los valores europeos.

En otra conferencia todavía más famosa, citada en la propia de Steiner, pronunciada en Viena en 1935 con el título de *La filosofía en la crisis de la humanidad europea*, Edmund Husserl³¹ criticaba el dominio del naturalismo, en cuyo discurso científico no hay lugar para la responsabilidad y la autonomía y cómo escindidas y cegadas por él las ciencias humanas habían olvidado plantear el problema de una ciencia pura y universal del espíritu. La crisis nos dejaba atrapados entre un falso objetivismo que absolutiza la naturaleza y un falso subjetivismo que había renunciado a la persecución de la verdad³². A la falta de sentido y a un desarrollo material incontrolado

²⁵ Véase el capítulo 9 de Dani Rodrik: *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: Norton, 2011.

²⁶ S. Hix: *Why the EU Should Have a Single President, and How She Should be Elected*, Paper for the Working Group on Democracy in the EU for the UK Cabinet Office, Oct. 2002.

²⁷ La dirección política será fundamental para que el BCE sepa responder a una situación que ya era de fuerte endeudamiento antes de la pandemia y que se va a ver agravada considerablemente. La experiencia de Japón demuestra que se puede gestionar la situación, pero a nadie se le oculta la dificultad de llevar adelante un desaholamiento equilibrado en un contexto postpandemia en el que se puede producir alguna sorpresa de inflación. Véase a este respecto A. Alberdi: *Apertura institucional del Foro de Finanzas y Tesorería de Elkargi S.A.*, 2019 (disponible en <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/56815-viceconsejero-alberto-alberdi-inaugura-foro-profesional-sobre-finanzas-tesoreria-organizado-por-elkargi-sgr>).

²⁸ El modelo de renta de garantía de ingresos de Euskadi puede ser a este respecto una referencia clave para su aplicación en toda la Unión en términos de paridad de poder adquisitivo.

²⁹ Ch. Wypolz: *Patches don't do, fiscal federalism will*, incluido en Th. Beck and G. Underhill: *Quo Vadis? Identity, Policy and the Future of the European Union*, CEPR Press, 2017.

³⁰ M. Poiars Maduro: *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, RSCS PP2012/11, European University Institute.

³¹ Hemos consultado la versión en inglés que con el título *Philosophy and the Crisis of European Man* se puede encontrar en http://www.users.cloud9.net/~bradmcc/husserl_philcris.html. Como es sabido esta línea de pensamiento se convertiría en el testamento filosófico político del autor, cuya versión castellana puede consultarse en E. Husserl: *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*, Editorial Crítica 1991.

³² T. Miettinen: *The Idea of Europe in Husserl Phenomenology, Philosophical Studies from the University of Helsinki*, 36, 2013, p.129.

se añade ahora una crisis sanitaria que nos desvela cómo «*el mundo de la vida*», otro concepto husserliano, ha sido postergado. La ciencia forma parte del mundo de la vida como estamos viendo hoy, pero hace falta adoptar una actitud personalista y no solo una actitud científica: primero las cosas de vivir.

Finalmente, un economista se deleita cuando Husserl desvela cómo Galileo con su matematización de la naturaleza tomaba por verdadero lo que no era más que un método. No puede haber mejor evocación del paradigma dominante en la ciencia económica que falsamente trata todavía de sostener el edificio neoliberal.

Europa ha dado la espalda a la democracia y se ha construido sobre una ciencia económica y un diseño institucional irracionales. Ha estado traicionándose a sí misma. Es hora de cambiar decididamente de rumbo.

Nueva gobernanza energética europea. Una mirada desde Euskadi

IÑIGO ANSOLA KAREAGA

Director General del Ente Vasco de Energía (EVE)

Sumario

1. Europa frente al reto global de energía y clima y la gobernanza multinivel.
2. Reorientación regulatoria hacia la neutralidad climática.
3. Armonización de la fiscalidad energética.
4. Transformación de los mercados energéticos.
5. Tecnología limpias y nuevas oportunidades de desarrollo industrial.
6. Conclusiones.

Ante la gravedad del cambio climático, en una comunicación de noviembre de 2018, la Unión Europea planteó «la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra»¹. Y en diciembre de 2019 presentó el Pacto Verde Europeo o Green Deal², una hoja de ruta que debe posibilitar que Europa alcance dicha neutralidad climática en 2050. Esta apuesta europea conlleva consigo un ambicioso conjunto de actuaciones para su desarrollo y va a suponer la movilización de una importante partida presupuestaria específica para alcanzar los objetivos y para que sea una transición justa. Sobre el papel, debe ser compartida entre todos los Estados miembros y, por consiguiente, entre las diferentes regiones. Este es el escenario sobre el que pivota cualquier estrategia que oriente la toma de decisiones en el ámbito de la energía y contempla una visión compartida, también en Euskadi. No en vano, para alcanzar una descarbonización eficiente de la economía europea se deben abordar importantes retos, como son los que tienen que ver con progresar en la gobernanza multinivel de cara a afrontar un compromiso compartido y un despliegue más efectivo de las acciones a nivel territorial; impulsar los cambios hacia los nuevos mercados energéticos que permitan ganar en competitividad en el entorno internacional o liderar la innovación y el desarrollo de las más avanzadas tecnologías energéticas limpias. Y todo

ello, además, promoviendo un sólido desarrollo económico, la creación de empleos sostenibles, así como incrementando el bienestar social de la ciudadanía.

1. EUROPA FRENTE AL RETO GLOBAL DE ENERGÍA Y CLIMA Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL³

Existe consenso en que uno de los mayores retos, si no el mayor al que se enfrenta Europa, es el del cambio climático. Además de por la COVID-19, algunos de los problemas del planeta se están convirtiendo en un enorme desafío para el ser humano y entre ellos destaca el cambio climático. Los acuerdos de París, los compromisos que plantea la Unión Europea, la materialización del Pacto Verde Europeo, la aprobación de nuevas directivas y otras directrices normativas o la movilización de una inversión privada que apoye las orientaciones estratégicas establecidas encuentran en algunas ocasiones una barrera infranqueable que pone en riesgo no solo la implementación de las políticas europeas, sino la sostenibilidad energético-medioambiental a medio y largo plazo.

En ocasiones, a nivel europeo y por Estado miembro, las medidas planteadas de política energética suenan ajenas, cuando no se tiene en cuenta la opinión de los agentes,

¹ Comisión Europea. Comunicación COM (2018) 773 final. *Un planeta limpio para todos*. Noviembre 2018.

² Comisión Europea. Comunicación COM (2019) 640 final. *El Pacto Verde Europeo*. Diciembre 2019.

³ Comité de las Regiones. Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel (2009/C 211/01). Junio 2009.

Cómo citar / How to cite: Ansola Kareaga, I. (2021-2022). «Nueva gobernanza energética europea. Una mirada desde Euskadi», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 289-293



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

o resultan muy lejanas si no se logran comunicar eficazmente. Los diversos agentes de mercado tienen diferentes percepciones al enfocar un mismo problema y, por tanto, presentan diferentes soluciones ante el mismo reto. Por ello, para alcanzar esa meta que compromete el futuro de todo el planeta, es importante estar alineados. La consecución de este objetivo tan trascendental debe dejar en segundo plano cuestiones jerárquicas y buscar el trabajo coordinado para alcanzar los consensos necesarios que permitan afrontar con garantías el reto al que nos enfrentamos.

A nivel regional, los retos de las instituciones para involucrar y alinear a los distintos agentes de mercado, aunque permanecen, son a menor escala y más accesibles. En este sentido, en materia de política energética en Euskadi, desde los años ochenta el diseño y la implementación de las distintas Estrategias Energéticas⁴ son un ejemplo de implicación, planificación y acción conjunta. En este sentido, la corresponsabilidad público-privada en la toma de decisiones y en el desarrollo de proyectos se ha revelado a largo de los últimos cuarenta años como una experiencia de éxito en muchas áreas de la energía.

Mantener desde los inicios una apuesta decidida por el uso racional de la energía, introducir nuevas energías más competitivas y sostenibles, fomentar el aprovechamiento de los recursos energéticos locales, incrementar la seguridad del suministro y apostar por el desarrollo de capacidades tecnológico-energéticas son algunas de las líneas más destacadas llevadas a cabo. Y para el establecimiento de las directrices de la política energética, el consenso, la transparencia y la proximidad han sido elementos, y siguen siéndolo de forma permanente, que hacen que la estrategia se filtre a todos los niveles de la sociedad. Por ello, las instituciones públicas vascas siguen teniendo un firme compromiso con la ciudadanía y la industria local para mejorar la situación energética y contribuir a un futuro energético y medioambiental más sostenible. Hacer realidad estas metas requiere de actuaciones en todos los ámbitos, que tienen que ver con el conocimiento, la información, la sensibilización y la cultura de la realidad energética local. Y no cabe duda de que todo ello exige aunar esfuerzos entre los diferentes agentes para avanzar de forma efectiva y evitar unos elevados costes que la sociedad vasca no podría asumir.

Puesto que se requiere el compromiso y la aportación de todos, el concepto de cogobernanza o gobernanza multinivel es clave para la consecución de los retos energéticos y medioambientales planteados. El término gobernanza multinivel hace referencia a «construir Europa en asociación» y de aplicar un proceso de toma de decisiones europeo que sea inclusivo, lo que significa trabajar juntos en distintos niveles de gobierno para aplicar las políticas de forma más efectiva. La planificación y la implantación de las medidas de energía sostenible que permita hacer frente al cambio climático provendrán de los ciudadanos y ciudadanas y de las organizaciones públicas más próximas. Se debe conferir a estas la responsabilidad de trabajar en la consecución de

estos objetivos climáticos y sociales mediante la elaboración de sus propias metas y estrategias en el ámbito local.

2. REORIENTACIÓN REGULATORIA HACIA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA

Sin duda alguna, la legislación europea tiene grandes repercusiones en las legislaciones de los diferentes Estados, sobre todo en materia de energía. Los ambiciosos objetivos europeos provocan que los socios miembros, de manera independiente y autónoma, realicen cambios para adaptar las directrices normativas y regulatorias a las nuevas políticas de energía y clima, así como al desarrollo tecnológico asociado.

La Comisión ya ha comenzado a implementar un paquete legislativo que incluye las necesarias reformas sobre distintas normas ya existentes, como las del sistema de derechos de emisión, eficiencia energética, energías renovables, usos del suelo, emisión de vehículos, etc. E incluso prevé la aprobación de una nueva Ley Europea de Cambio Climático. Sin embargo, muchos de estos desarrollos normativos, que están teniendo retrasos en relación al calendario de trabajo aprobado, suponen un importante esfuerzo en aras de la participación y el consenso. En Euskadi entendemos que, para afrontar la transición energética y luchar contra el cambio climático desde las instituciones, la nueva regulación se alza como uno de los principales mecanismos de actuación.

La apuesta europea de cambio del sistema energético para alcanzar la neutralidad climática exige por lo tanto la revisión de una gran parte de las normativas aprobadas durante los últimos años y el reparto de esfuerzos compartidos de la UE, sus Estados miembros y regiones para sus diferentes sectores de actividad. Euskadi debe posicionarse como un actor principal para el cambio del modelo energético actual y afrontar ese reto trabajando hacia un nuevo sistema cada vez más sostenible, tal y como se constata en la visión estratégica de la política energética vasca actual, que está en total sintonía con las directrices establecidas por la Unión Europea.

Es innegable que la inversión necesaria para acometer el Pacto Verde Europeo será enorme y su puesta en práctica requerirá movilizar un elevado porcentaje de recursos públicos. Será fundamental incrementar las partidas destinadas a financiar proyectos sostenibles, a reforzar la educación y la formación y a impulsar la investigación y la innovación. Y se deberá hacer tanto desde las instituciones europeas como desde los propios Estados miembros, en estrecha colaboración con las regiones, encargadas al fin y al cabo de implementar el acuerdo en sus políticas y presupuestos nacionales.

De la misma forma que se propone actualizar ciertos marcos normativos europeos, también planteamos dar continuidad, aún con más fuerza, a otras normas como el paquete referido a «energía limpia para todos los consumidores europeos», que pretende situar al consumidor y consumidora en el centro de la transición energética hacia la descarbonización. Es por ello que este marco también aporta una contribución importante a la estrategia europea a través de una transición energética

⁴ Gobierno Vasco. Estrategia energética de Euskadi 2030. Julio 2016.

limpia y justa en todos los niveles de la economía, sin dejar atrás a ninguna región ni a ninguna persona. Este necesario desarrollo normativo pasa por una directiva renovada sobre eficiencia energética, unos nuevos objetivos en energías renovables, un mercado de electricidad más inteligente y eficiente y más derechos de los consumidores. En este último punto debemos plantear el desarrollo completo y a la mayor brevedad posible de nuevas reglas que faciliten que las personas produzcan, almacenen o vendan su propia energía, destacando el papel de los agregadores energéticos como agentes económicos independientes que aportan al consumidor una serie de beneficios adicionales, que serían inaccesibles desde una gestión individual. Y, por último, es necesario reclamar la adopción de todas aquellas medidas necesarias de cara a fortalecer los derechos del consumidor o consumidora con más transparencia en las facturas y una mayor flexibilidad de elección.

Solo un compromiso compartido de la UE, sus Estados miembros y regiones permitirá a Europa aprovechar al máximo la necesaria transformación. Una mejor gobernanza requiere de la elaboración de los Planes Nacionales de Energía y Clima con la necesaria participación de las regiones y entidades locales, incluso con la contribución a través de sus propios Planes. Y es aquí donde sentimos la obligación de aportar nuestra experiencia, así como consolidar nuestra participación con las instituciones europeas.

3. ARMONIZACIÓN DE LA FISCALIDAD ENERGÉTICA

La fiscalidad se ha convertido en un factor muy importante como instrumento para la transición energética y hacia una economía baja en carbono. La única normativa fiscal medioambiental de la UE es la Directiva sobre Imposición de los Productos Energéticos⁵. Sin embargo, esta ha quedado desfasada y no está alineada con la política energética y climática de la UE, ya que, por ejemplo, no cubre las nuevas fuentes energéticas. Por lo tanto, sería necesario que dicha normativa se actualice para que recoja todos los nuevos aspectos contemplados en la transición.

Precisamente en este sentido, y dentro de la hoja de ruta, el Pacto Verde plantea entre otras la revisión de la mencionada Directiva sobre fiscalidad energética, una Directiva que identifica productos energéticos sujetos a normas armonizadas para impuestos especiales, establece unos niveles mínimos de imposición y fija las condiciones para aplicar exenciones y reducciones fiscales, garantizando el buen funcionamiento del mercado interior. Si bien la Directiva tuvo en un principio un efecto positivo en el mercado interior, las normas actuales no contribuyen al nuevo marco normativo ni a los objetivos estratégicos de

la UE en el ámbito del clima y la energía. Por otra parte, la tecnología, los tipos impositivos nacionales y los mercados de la energía han evolucionado de forma considerable en los últimos quince años, al igual que resulta imprescindible una revisión periódica de los impuestos sobre los medios de transporte debido a los cambios en la movilidad y en los propios medios de transporte.

Por ello, desde Euskadi somos favorables a una actualización del marco jurídico para la fiscalidad de la energía que contribuya a la consecución de objetivos estratégicos de la UE, de los Estados y de las regiones, de forma que refleje las necesidades actuales. No existe un nivel de tipos impositivos uniforme y tampoco hay una actuación coordinada entre países. Por ello, vemos como algo indispensable reflexionar sobre la armonización impositiva en el ámbito europeo. En Euskadi, en la industria en general y en las empresas consumidoras intensivas en particular, lo expuesto se traduce en elevadas facturas energéticas debido a los costes energéticos, lo que les hace perder competitividad y estar en situación de desventaja comparativa con respecto a otros mercados europeos e internacionales.

Entendemos que una fiscalidad medioambiental más armonizada serviría como palanca para incentivar consumos bajos en carbono, totalmente necesarios para cumplir con los objetivos de neutralidad. En definitiva, es necesario un pacto fiscal eficiente que posibilite lograr el equilibrio entre dar señales económicas para obtener un consumo bajo en carbono y la mejora de la competitividad en industria, sobre todo en aquellos sectores que están expuestos a la competencia internacional, y en la factura de los hogares.

4. TRANSFORMACIÓN DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS

El mercado interior energético debe ser una herramienta que haga que exista en Europa un precio energético similar y que a su vez sea el más competitivo posible. Para que este objetivo se cumpla, los mercados energéticos deben tener una gran liquidez, deben ser transparentes, con unas reglas de funcionamiento claras y no discriminatorias para los nuevos entrantes y con una alta competitividad. La unificación de los precios de los mercados supone otra serie de ventajas, como son el disponer de un mercado fuerte y robusto y una menor volatilidad de precios que implica dar una mayor visibilidad del precio a futuro y, por tanto, una proyección más certera y con menos incertidumbres para realizar nuevas inversiones,

Por otra parte, tener bien definidas las infraestructuras para atender la totalidad de la demanda en momentos punta, junto con unos mecanismos de mercado ágiles y transparentes, implicaría disponer de una garantía de suministro fuerte y flexible a la vez. La menor dependencia energética del exterior implicaría también una mejor y más eficaz garantía de suministro y un precio competitivo.

⁵ DOUE. Directiva 2003/96/CE de régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Octubre 2003.

En relación con el mercado eléctrico, el Reglamento Europeo que desarrolla el mercado interior de la electricidad⁶ aboga por transformar al consumidor pasivo en un consumidor activo, capaz de gestionar su demanda, de acceder a todos los mercados y poder ser independiente de su suministrador de energía. Partiendo de esta premisa que consideramos muy importante, creemos que la UE debería buscar que los clientes y clientas tuviesen las mismas condiciones de acceso al mercado independientemente del Estado de la UE al que pertenezcan. Y cuando nos referimos a acceso no es solo poder ser un agente activo en los mercados, sino que pueda tener acceso a los mismos precios y de esta forma poder competir con empresas a nivel internacional.

En la UE se han homogeneizado las reglas de mercado eléctrico con las diferentes directivas publicadas al efecto, sin embargo, los precios en cada uno de los países son diferentes y esto provoca que un consumidor pague diferente la energía según el Estado en el que se encuentre. Entendemos que homogeneizar los precios energéticos en general supondría afrontar problemáticas tales como la pérdida de soberanía de los Estados, la reducción de oligopolios, las ventajas estructurales de país desaprovechadas, etc. Otro de los obstáculos importantes para implementar un mercado único con precios similares tiene que ver con que no debe existir ningún impedimento para que la electricidad circule libremente por las redes de los diferentes países europeos. Somos conscientes de que para ello las interconexiones transfronterizas deben estar dimensionadas de manera que no haya restricciones, pero hoy por hoy no lo están y existen islas energéticas como puede ser la península ibérica. Por tanto, un aumento de las interconexiones entre los diferentes países se ve totalmente necesaria.

En lo que respecta al mercado del gas, la directiva que regula el mercado interior de esta fuente de energía⁷ hace mucho hincapié en establecer normas en materia de transporte, distribución, suministro y almacenamiento de gas natural e insiste menos en los mercados de gas. En la UE existen diversos mercados con diferentes características y cada país tiene desarrollada su normativa que aplica a su mercado. Por tanto, una barrera de entrada que deben superar los agentes es el conocimiento normativo de cada uno de los mercados y es por ello que un objetivo a desarrollar sería el de disponer de normativas comunes en los países para que no existieran estas diferencias.

El Pacto Verde establece unos objetivos medioambientales muy ambiciosos. Para conseguir dichos objetivos, entre los ámbitos a desarrollar están por ejemplo el biogás y el hidrógeno verde. Generar un mercado del biogás con un precio público daría una transparencia muy importante al desarrollo de futuras inversiones al

respecto. Y también es necesario que vaya madurando un mercado del hidrógeno neutro en emisiones que permita avanzar a nivel europeo en la descarbonización de aquellos procesos y utilizaciones donde la electrificación es de difícil o muy costosa aplicación.

5. TECNOLOGÍA LIMPIAS Y NUEVAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Europa tiene diferencias entre sus Estados miembros y a nivel regional debido fundamentalmente a la distinta especialización de sus economías. En el caso de Euskadi, su economía depende en gran medida de la capacidad productiva y transformadora del sector industrial. Euskadi ha apostado sin duda por su industria y por consolidar una red competitiva de empresas y agentes científicos y tecnológicos que generen valor en equipos, componentes y servicios. Y en el ámbito energético ya ha demostrado capacidades para generar fortalezas tecnológicas en áreas como la energía eólica, redes eléctricas inteligentes, movilidad sostenible, almacenamiento o energías marinas.

Ante los nuevos retos y compromisos energéticos y climáticos internacionales, donde las nuevas tecnologías energéticas limpias deben potenciarse jugando un papel central cada vez más importante, Euskadi debe intensificar su apuesta por el desarrollo tecnológico e industrial, adoptando un posicionamiento estratégico más ambicioso, de forma que sitúe sus capacidades en alguno de los nichos de mercado a la cabeza de las regiones europeas más innovadoras. De este modo se logrará reforzar su tejido industrial y empresarial y se encontrará en mejor disposición para aprovechar las nuevas oportunidades que están surgiendo en el mercado internacional de tecnologías limpias.

Dentro de las tecnologías de futuro merece especial mención el hidrógeno «verde», vector energético producido a partir de energías limpias/neutras en carbono. Este hidrógeno ha sido identificado como un elemento imprescindible para la transición energética hacia una economía neutra en emisiones de efecto invernadero. Puede almacenarse a largo plazo y en grandes cantidades, facilitando la integración masiva de las energías renovables en el sistema energético al poder acoplar generación y consumo. Además, no tiene emisiones de efecto invernadero asociadas a su uso, por lo que, si se produce a partir de fuentes de energía renovables, supone una magnífica oportunidad para descarbonizar sectores difíciles como la industria, el transporte pesado por carretera, el transporte marítimo y aéreo, el suministro de calor en edificios existentes o distintas aplicaciones industriales de calor a alta temperatura. Es por ello que se anticipa un mercado del hidrógeno que traerá consigo oportunidades en toda la cadena de valor del hidrógeno, incluyendo producción, integración con plantas de generación renovable, almacenamiento, transporte, distribución y consumo.

⁶ Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad. Junio 2019.

⁷ Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. Julio 2009.

Euskadi pretende ser un territorio de referencia en Europa en lo relativo al hidrógeno, adoptándolo como iniciativa industrial y tecnológica prioritaria. Para ello, el hidrógeno se ha incorporado como nueva área de actuación dentro de la Estrategia EnergiBasque⁸, que orienta la política de innovación tecnológica y de especialización inteligente en materia energética de Euskadi y que está en línea con el interés y capacidades existentes en el ecosistema vasco, como evidencia el análisis de la cadena de valor y de sus capacidades científico-tecnológicas.

6. CONCLUSIONES

Ante un escenario tan complejo y cambiante, que debemos contemplarlo como un horizonte ambicioso, retador y lleno de oportunidades, subrayaría estas conclusiones:

- La Unión Europea se encuentra frente a uno de los mayores desafíos que ha tenido en su historia: alcanzar un alto nivel de descarbonización de la economía europea en los próximos treinta años que permita llegar a la neutralidad climática, es decir, conseguir un nivel cero de emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050.
- Este objetivo solo será posible lograrlo si existe una acción coordinada en los compromisos, estrategias, recursos y despliegue de acciones entre las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros y los gobiernos locales y regionales, para lo cual es necesario reforzar los pilares que sustentan la cogobernanza, la cooperación y la orientación de las regiones y las ciudades a la acción.
- La necesidad de transformar los mercados energéticos debe tener como objetivo fundamental incrementar la competitividad de los mercados. Para conseguirlo, se deben promover iniciativas de generación de liquidez, eficiencia de costes de generación y convertir al consumidor en un agente activo de los mercados.
- Impulsar de forma efectiva la transición energética precisa del desarrollo/revisión de la normativa pendiente, de elaborar nueva legislación y de una mayor armonización regulatoria en materia energética para afrontar la profunda transformación que el sector energético europeo requiere, debiéndose contar para ello en mayor medida con la participación y colaboración de las regiones.
- Finalmente, en este proceso de cambio se debe redoblar la apuesta de la colaboración y de la especialización regional europea para poder liderar a nivel internacional la investigación, la innovación y el desarrollo de las nuevas generaciones de tecnologías energéticas limpias y competitivas.

⁸ Cluster Energía. EnergiBasque. Estrategia Tecnológica y de Desarrollo Industrial. Área de Energía.

Las regiones, clave para la competitividad y el bienestar en Europa

MARI JOSE ARANGUREN QUEREJETA

Directora General de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto

Sumario

1. Introducción y contexto.
2. ¿Cómo han cambiado los factores de competitividad de los territorios?
3. Competitividad para el bienestar inclusivo y sostenible.
4. Las regiones, clave para la competitividad y bienestar regional.
5. Conclusiones y recomendaciones.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Han pasado sesenta y tres años desde que se constituyó la Comunidad Económica Europea, hoy denominada Unión Europea (UE). A través de los diferentes Tratados de la Unión, los Estados miembros atribuyen competencias a la UE para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad y respeto de los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

En el ámbito económico destaca entre otros aspectos el establecimiento de un mercado interior único que busque el desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social con un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, se destaca la importancia de promover el progreso científico y técnico y establecer una unión económica y monetaria.

En el ámbito social la Unión Europea pretende combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Asimismo, fomenta la

cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

En definitiva, la Unión Europea pretende impulsar un desarrollo económico equilibrado en todos los Estados miembros y regiones europeas, con cohesión social y cuidado de la sostenibilidad medioambiental.

Las instituciones europeas, que en el ámbito económico asumen un papel muy relevante en torno a la política macro que dejan de asumir los estados, han sido fundamentales en el proceso de desarrollo de la UE.

En cuanto a cómo tiene que ser el proceso de funcionamiento de la UE, en los Tratados se destaca que este proceso debe caracterizarse por una toma de decisiones de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

En todos estos años Europa ha vivido, por un lado, importantes avances en el ámbito de la paz y del desarrollo económico y social, así como grandes transformaciones en diferentes ámbitos: proceso de integración europeo con un mercado interior, un espacio de libertad, seguridad y justicia, una Carta vinculante de los derechos fundamentales, una estrategia por el desarrollo sostenible y el cambio climático, la política de cohesión social y territorial y los fondos estructurales, la moneda única (euro) y el impulso de un sistema de economía social de mercado en condiciones de libre competencia.

Cómo citar / How to cite: Aranguren Querejeta, M.J. (2021-2022). «Las regiones, clave para la competitividad y el bienestar en Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 294-298



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Y, por otro, Europa también ha superado crisis relevantes y hoy nos encontramos en otra crisis, en este caso global, generada por la pandemia de la COVID-19. En este contexto, en los últimos meses la UE ha lanzado una iniciativa que moviliza recursos públicos sin precedentes como mecanismo de solidaridad europeo para afrontar las consecuencias económicas y sociales de la crisis de la COVID-19, la iniciativa *Next Generation EU*.

La construcción europea ha requerido de grandes transformaciones y el contexto en el que vivimos hoy es nuevo. En este trabajo planteamos una reflexión sobre cómo, en este nuevo contexto, los factores condicionantes de la competitividad, como pilar importante para el bienestar en Europa, han evolucionado y requieren un papel cada vez más importante de las regiones, porque las bases de la competitividad son cada vez más contextuales. Es más, las iniciativas más allá del PIB que ha habido para impulsar un desarrollo que considere otros aspectos además de los económicos, como la cohesión social y el desarrollo medioambiental, también tienen que ser impulsadas en gran medida desde el ámbito local y regional.

Por ello, el desarrollo económico y el bienestar de Europa hay que liderarlos e impulsarlos no solo desde las instituciones europeas y los Estados, sino con un importante liderazgo regional. Esto requiere, por un lado, generar capacidades de este liderazgo en aquellas regiones en las que se carece de ellas, si no corremos el riesgo de que las diferencias en desarrollo económico y bienestar entre regiones europeas vaya en aumento, en lugar de impulsar una mayor cohesión territorial, que es uno de los objetivos de la Unión. Esto, que de por sí es un reto importante de la Unión, adquiere mayor relevancia en el actual contexto de crisis de la pandemia de la COVID-19, que aumenta el riesgo de que crezcan las desigualdades regionales en Europa. Y, por otro lado, requiere impulsar una gobernanza multinivel efectiva, en la que ganen peso las políticas que se planteen de abajo arriba desde las regiones, generando un mayor equilibrio con las políticas de arriba abajo que se definen desde las instituciones europeas.

2. ¿CÓMO HAN CAMBIADO LOS FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LOS TERRITORIOS?

Durante años no había dudas sobre los beneficios económicos de la pertenencia a la UE. Sin embargo, hoy en día, tras la desaceleración del crecimiento económico general y los problemas generados tras la crisis de 2008, muchos cuestionan el valor de la integración europea. En la reflexión que planteamos en este artículo, uno de los factores que generan ese cuestionamiento de la UE, especialmente en el ámbito económico y el del bienestar, es el *gap* entre lo que se necesita para impulsar la competitividad de las regiones y países en Europa y lo que en este momento se está impulsando desde la UE (véase también a Ketels y Porter, 2020, que comparten este argumento).

Con los diferentes procesos de ampliación que ha habido en la UE, por un lado, ha cambiado radicalmente la

composición de sus miembros. Pero, por otro lado, desde la constitución de la Unión, los factores clave de competitividad para el desarrollo económico y progreso de un territorio han cambiado radicalmente. Esto requiere un nuevo enfoque de la UE para mejorar la competitividad. Las medidas iniciales de la Unión de eliminar las barreras para la creación de un mercado común y de alinear reglas y regulaciones fue clave para ampliar el mercado y aumentar la competitividad de las regiones y países en las primeras décadas. Sin embargo, los países y regiones europeos se enfrentan hoy a una competencia global y junto a ese tipo de medidas hacen otras que responden a la necesidad de las regiones de desarrollar estrategias de competitividad singulares y específicas basadas en las capacidades y fortalezas distintivas de cada contexto. El nuevo contexto requiere políticas que ayuden a mejorar los activos y capacidades microeconómicos como la innovación y la tecnología y las capacidades de las personas que impulsen un aumento de la productividad, principal factor de crecimiento del PIB per cápita a medio y largo plazo, especialmente por las limitaciones que tienen las tasas de empleo para su crecimiento, en contextos como el europeo, con unas claras tendencias demográficas de envejecimiento.

Aunque resulta paradójico, en una economía cada vez más globalizada, lo regional y lo local han cobrado una importancia mayor. En un mundo en el que el desarrollo económico y el bienestar demandan ser competitivos y globalizarse, los factores productivos tradicionales (disposición de recursos naturales, de mano de obra barata o de capital) no ofrecen ventajas competitivas duraderas, dado que los avances en los procesos de liberalización, tecnologías de la información y transporte y movilidad hacen que esos recursos estén al alcance de todos y no ofrecen ventaja competitiva sostenible a quien disponga de ellos. Hoy día el factor clave de competitividad es el conocimiento y la capacidad de innovación que resulta de los procesos de aprendizaje. Y el conocimiento y los procesos de aprendizaje no resultan tan móviles como los factores productivos tradicionales, sino que se encuentran arraigados localmente. Ese arraigo territorial del conocimiento se debe a que el conocimiento no es solo la información codificable y explícita (que posibilitaría su transmisión a cualquier lugar del mundo), sino que tiene también un componente de carácter tácito y la transmisión del conocimiento tácito depende de las personas (cuya movilidad es menor que la de otro tipo de factores) y de la interacción y convivencia de las personas entre las que se transmite el conocimiento (Lundvall, 1992). En definitiva, la proximidad es clave para la producción, transmisión y compartición del conocimiento, y, en consecuencia, para la innovación.

Según Krugman (1998), es ese carácter localizado del conocimiento, junto a los efectos derivados de las restantes economías de aglomeración que se generan por ejemplo en los *clústeres*, el que explica el fuerte proceso de concentración y especialización territorial que se observa de manera creciente en la economía. De esa interacción entre las personas, empresas, agentes de conocimiento e instituciones se van desarrollando unos conocimientos y capacidades localizadas, difícilmente imitables y de carácter acumulativo, que

conducen a ventajas competitivas del territorio. Así, casos como el de Silicon Valley, Baden-Württemberg, Emilia Romagna e incluso el propio País Vasco con el desarrollo del enfoque *clúster*, se consideran paradigmáticos y cuyas claves hay que entender para extraer posibles enseñanzas para las políticas de desarrollo de otras regiones o localidades, aunque la misma política no vale para todos y hay que tomar en cuenta los contextos en los que cada experiencia tiene lugar y adaptar a ellos las medidas. Varias escuelas, entre ellas la de los sistemas regionales de innovación y *clústeres*, han tomado estas realidades como objeto de análisis y han desarrollado conceptualizaciones para aprender de ellas.

Los responsables de las políticas industriales, de innovación y tecnológicas son los que han sentido muy especialmente la necesidad de trabajar los factores microeconómicos para mejorar la competitividad, al ver que las tradicionales políticas basadas en la selección de campeones nacionales o apoyo a sectores específicos, las políticas de apoyo a la I+D basadas en un esquema lineal de la innovación y la de transferencia de recursos públicos hacia las regiones menos desarrolladas seguidas hasta los noventa no habían dado los resultados previstos. Así, se van dando cuenta de que el fomento de la competitividad y la innovación se determinan principalmente en el plano regional y local (Cooke, 1998). La explosión que han experimentado los fenómenos de descentralización en todas las zonas del mundo desde la década de los ochenta constituye una prueba de ello (Rodríguez-Pose y Gill, 2003).

Junto con el reconocimiento de la importancia de los factores de competitividad microeconómicos, en el contexto europeo debemos tener en cuenta las importantes diferencias que existen entre el nivel de desarrollo económico de las regiones, muy especialmente desde la ampliación de la UE a los países del Este. Así, por ejemplo, entre las regiones con menor PIB per cápita en PPA en euros, como Severozapaden y otras regiones de Bulgaria, y las regiones con mayor valor en este indicador, como la región de la capital de Bruselas o Hamburgo (exceptuando Luxemburgo) hay una diferencia de seis a uno, es decir, las regiones más ricas son seis veces más ricas que las más pobres en PIB per cápita en Europa. Si esta diferencia la analizamos en el indicador de la renta disponible (restando los impuestos), la diferencia entre los más ricos y pobres se reduce de cuatro a uno, pero sigue siendo muy alto (Observatorio de Competitividad Regional de Orkestra). Esto requiere que, paralelamente al impulso de políticas regionales de abajo arriba, se refuercen las políticas de cohesión y de desarrollo de capacidades en las regiones menos desarrolladas.

3. COMPETITIVIDAD PARA EL BIENESTAR INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

En las últimas décadas se van generando voces que cuestionan la medición del progreso a partir del PIB. Estas voces recibieron un fuerte espaldarazo tras la publicación del informe de Stiglitz *et. al.* (2009) sobre la medición del desempeño económico y el progreso social. Por un lado, en la UE, las sucesivas estrategias que se van elaborando

(Estrategia de Lisboa, Europa 2020 y el Pacto Verde Europeo) van ampliando el campo de la estrategia hacia la sostenibilidad, y eso se refleja en los indicadores que para el seguimiento de la consecución de dicha estrategia se van estableciendo. Por otro lado, la OCDE lanza en 2011 su *Better Life Initiative*, con un marco para la medición del bienestar y una serie de informes bienales (*How's Life*) que aplican aquel marco, muy basados en las recomendaciones del informe de Stiglitz *et. al.* (2009). Por último, Naciones Unidas (UN) impulsó la aprobación de un acuerdo de sus países miembros en 2015 sobre la Agenda 2030, en la que se contemplan 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Los ODS se presentaron como «integrados e indivisibles, de naturaleza global y aplicables universalmente». Y en paralelo a la aprobación de los ODS, la ONU organizó un grupo de expertos que concretó todo un sistema de indicadores, para medir el grado de avance hacia los ODS integrando 169 metas y 231 indicadores.

El marco de los ODS y el sistema de indicadores aprobado para su seguimiento se consideran de validez general: tanto para países desarrollados como en vías de desarrollo; y tanto para el plano global, como para el nacional, regional y local. Pero, aunque el marco y el sistema de indicadores se presenta como global y universal, los propios documentos de la ONU referidos a los ODS señalaban que tanto la priorización entre ODS como las metas que se fijaran para los mismos y los indicadores que se establecieran para su seguimiento debían tomar en cuenta el particular contexto o circunstancias en que dicho marco fuera a ser aplicado. La Comisión Europea estableció en 2017 un sistema de indicadores ODS para la UE y sus países miembros, seleccionando entre los establecidos por la ONU aquellos que consideró relevantes para las políticas y el grado de desarrollo de la UE y que presentaban mayor disponibilidad y calidad de datos. De acuerdo con ello, todos los años presenta un informe sobre el grado de avance (el último, Eurostat, 2020).

En definitiva, los intentos de trascender el PIB como mecanismo de medición del desarrollo y de fijación de objetivos de sostenibilidad y bienestar no se han limitado al plano global y nacional, sino que también se han tratado de extender al plano subnacional: tanto al nivel regional como al de las ciudades. La razón que explica ese intento de desarrollar marcos de indicadores para los ODS en el plano subnacional es que buena parte de las actuaciones que deben llevarse a cabo para la consecución de los ODS deben tener lugar en ese plano. Así, según la OCDE (2018), al menos 105 de las 169 metas (*target*) en que se despliegan los ODS no pueden ser alcanzadas sin la coordinación y apropiada implicación de los gobiernos locales y regionales.

Esto es fundamental dadas las diferencias regionales existentes en diferentes indicadores que reflejan la desigualdad social, como las tasas de desempleo de larga duración en las regiones más desfavorecidas, como Dytiki Ellada en Grecia con un valor del 18.1 % o Dytiki Makedonia en Macedonia con el 17 %, y las regiones con mejores posiciones en este indicador, como Praga con el 0.3 % o Baden Wurtemberg con el 0.44 %. Lo mismo ocurre por ejemplo con la población en riesgo de

pobreza, que presenta niveles del 49,7 % en Campania o del 48,7 % en Sicilia y del 7,9 % en Praga.

4. LAS REGIONES, CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD Y BIENESTAR REGIONAL

Las instituciones europeas siguen siendo esenciales para asegurar el mercado único y coordinar las políticas cuando existen efectos transfronterizos, pero junto a eso, tanto la naturaleza altamente contextual de los factores microeconómicos de la competitividad como de los factores para el progreso social y medioambiental requiere un liderazgo regional para impulsar estrategias de competitividad de abajo arriba. En este tipo de políticas, las instituciones europeas se convierten en facilitadoras de acciones alineadas con las circunstancias locales e impulsadas por líderes locales, lo que haría que estos agentes locales asuman la responsabilidad de los resultados de sus estrategias sin entrar en dinámicas de responsabilizar de su situación a gobiernos de otros niveles territoriales.

Estas políticas de competitividad regionales en Europa deben centrarse en impulsar la capacidad de innovación de cada región, para aumentar la productividad, fomentar el crecimiento económico y el progreso social y medioambiental. Deben ser estrategias singulares y de definición de propuestas únicas de valor basadas en las capacidades competitivas distintivas de cada región. Hay una diversidad de *clústeres* y ecosistemas diferenciales y exitosos en las diferentes regiones europeas y es sobre estas bases sobre las que hay que impulsar las estrategias de competitividad diferenciales en cada territorio. Concretamente, el impulso que desde la UE se ha dado para el desarrollo de las estrategias de especialización inteligente que fomenten la mejora de los factores microeconómicos de competitividad por parte de las regiones es un buen ejemplo del esfuerzo de la UE para facilitar este tipo de políticas de abajo arriba, aunque la evidencia de la experiencia habida en las diferentes regiones europeas en su implementación muestran que el reto del impulso de este tipo de políticas sigue siendo un desafío, especialmente en las regiones menos competitivas (Tripp *et. al.* 2019). Esto nos lleva a la necesidad de complementar el impulso de este tipo de políticas, con la generación de su capacidad de tracción en las regiones menos desarrolladas con objeto de ir mejorando el equilibrio territorial europeo.

Esta necesidad de impulso de estrategias de competitividad de abajo arriba adquiere todavía mayor relevancia en el nuevo contexto de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19. Aunque la pandemia es global y ha creado una crisis tanto desde la oferta como desde la demanda, su impacto ha sido asimétrico en las diferentes regiones y países europeos, en función de la severidad de los contagios, de las medidas de restricción adoptadas, de la estructura sectorial de las actividades económicas de cada contexto y de su inserción en las cadenas globales de valor. La capacidad de recuperación y transformación tras la crisis ha sido también diferente en función de la capacidad de digitalización o de la situación económico-financiera de las

empresas y de los gobiernos cuando llega la crisis (Orkestra 2020). Por eso, las medidas de recuperación y renovación deben ser contextuales y singulares en cada sitio. Europa debe impulsar políticas de recuperación que incorporen la cohesión como un elemento transversal dado que las crisis agrandan las situaciones de desigualdad. Un ejemplo de ello es que la crisis de 2008 acrecentó las diferencias regionales en el empleo dentro de la UE y causó que estas desigualdades volvieran gradualmente a alcanzar los niveles de 2000 (13,3 % en 2012) (Eurostat, 2020).

Así, en este contexto de la pandemia de la COVID-19 la UE ha impulsado el programa *Next Generation Europe*, que supone una verdadera oportunidad para impulsar la recuperación y acometer las importantes transformaciones necesarias ante la transición energético-sostenible, digital y demográfico-social, muy especialmente en el actual contexto en el que los niveles de endeudamiento han aumentado considerablemente para responder a los grandes retos de la crisis de la COVID-19. Concretamente moviliza a lo largo de seis años un fondo de 750 000 millones de euros (390 000 millones en subvenciones y 360 000 en créditos reembolsables). Su piedra angular, que supone aproximadamente el 90 % de este fondo, es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), cuyo propósito es apoyar las reformas e inversiones para restaurar el potencial de crecimiento sostenible y resiliente de las economías de la UE, fomentando la creación de empleo y promoviendo la transición digital y ecológica (para conseguir el objetivo de la UE de neutralidad climática).

En definitiva, tanto la evolución de los factores clave de competitividad hacia aspectos microeconómicos de los territorios, como la importancia de las características regionales para impulsar los aspectos de bienestar más allá de los puramente económicos, nos llevan a la relevancia de que las políticas de competitividad y bienestar en la UE tengan un importante liderazgo regional de abajo arriba, que debe ser combinada con políticas de arriba abajo que se marquen desde la UE para generar marcos que den coherencia a estas políticas y ayuden a alinear y trabajar las sinergias que pueda haber entre las diferentes políticas regionales. Esto solo va a ser posible generando las capacidades necesarias para este liderazgo en las regiones menos desarrolladas e impulsando una efectiva gobernanza. Esto encaja con las propuestas realizadas por la propia Comisión Europea a inicios de la última década en términos de la idoneidad de establecer «un diálogo permanente entre varios niveles de gobierno» y de extender las aproximaciones cooperativas a «las autoridades nacionales, locales y regionales, a agentes sociales, *stakeholders* y la sociedad civil» (Comisión Europea, 2010). Una de las dimensiones de esta idea de colaboración entre distintos niveles de gobierno es la de la gobernanza multinivel, definida como «acuerdos para la toma de decisiones vinculantes que comprometen a gobiernos de distinto nivel que tienen, a priori, capacidad de decisión en sus ámbitos competenciales, pero son interdependientes en relación con los problemas que dichas decisiones pretenden solucionar» (Magro *et. al.* 2020).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este trabajo planteamos una reflexión sobre cómo, en el actual contexto, los factores condicionantes de la competitividad, como pilar importante para el bienestar en Europa, han evolucionado y requieren un papel cada vez más importante de las regiones, porque las bases de la competitividad son cada vez más contextuales. Es más, las iniciativas más allá del PIB que ha habido para impulsar un desarrollo que considere otros aspectos además de los económicos, como la cohesión social y el desarrollo medioambiental, también tienen que ser impulsadas en gran medida desde el ámbito local y regional.

Por ello, el desarrollo económico y el bienestar de Europa hay que construirlos no solo desde las instituciones europeas, sino con un importante liderazgo regional. Esto requiere, por un lado, generar capacidades de este liderazgo en aquellas regiones en las que se carece de ellas, si no corremos el riesgo de que las diferencias en desarrollo económico y bienestar entre regiones europeas vaya en aumento, en lugar de impulsar una mayor cohesión territorial, que es uno de los objetivos de la Unión. Esto, que de por sí es un reto importante de la Unión, adquiere mayor relevancia en el actual contexto de crisis de la pandemia de la COVID-19, que aumenta el riesgo de que crezcan las desigualdades regionales en Europa.

Hay regiones en Europa que tienen tanto las competencias como las capacidades para poder desarrollar estrategias de competitividad singulares en sus territorios. Este es el caso del País Vasco, que tiene por un lado competencias avanzadas en el ámbito de la competitividad e incluso fiscales, y por otro lado capacidades de impulso de estrategias de competitividad singulares como lo ha venido haciendo desde los años ochenta. Sin embargo, hay otras regiones, sobre todo de algunos países de la ampliación, como Bulgaria que no tienen ni competencias ni capacidades en el plano regional. En estos casos, no hay que rebajar las oportunidades que se les den a las regiones con más capacidades de liderazgo en Europa, sino desarrollar las de las regiones que no las tienen, porque eso va a ser clave para la competitividad y bienestar de Europa. Esto es lo que garantizaría también la coherencia con lo que se recoge en los Tratados de la UE sobre cómo debería ser su funcionamiento, caracterizándose este por una toma de decisiones de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Para terminar, hay que destacar que el refuerzo de las políticas de competitividad regionales de abajo arriba requiere que en paralelo se trabaje la gobernanza multinivel entre las políticas regionales, las de los Estados y las de las instituciones europeas, para que el impacto de las políticas de los diferentes niveles sea más eficiente y efectiva. Esto es lo que ayudaría en un mayor equilibrio con las políticas de arriba abajo que se definen desde las instituciones europeas. Esto debe ser de aplicación también en este momento a la gestión de los fondos *Next Generation*

Europe, que pretenden impulsar la recuperación y acometer las importantes transformaciones necesarias ante la transición energético-sostenible, digital y demográfico-social en Europa, y estas recuperaciones y transformaciones son en gran medida contextuales, porque lo que hay que impulsar son los factores microeconómicos de competitividad de cada región europea para así mejorar la competitividad y bienestar de toda Europa.

REFERENCIAS

- COMISIÓN EUROPEA, 2010. *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020 final, Brussels.*
- COMISIÓN EUROPEA (2019). *The European Green Deal. COM (2019) 640 final, Brussels.*
- COOKE, P. (1998). *Introduction: origins of the concept.* En BRACZYK, H.J. et al. *Regional Innovation Systems. The role of governances in a globalized world.* London: UCL Press
- MAGRO, E., KAMP, B., LARREA, M., RODRIGUEZ, A. y ZUBILLAGA, A. (2020). *Las regiones europeas ante la COVID-19: una mirada comparativa de las medidas políticas.*
- EUROSTAT (2020). *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2020 edition.* Luxembourg.
- KETELS, C. and PORTER, M. (2020) *Rethinking the role of the EU in enhancing European competitiveness. Competitiveness Review. (Forthcoming).*
- KRUGMAN, P. (1998). *The Role of Geography on development,* en *Annual World Bank Conference on Development Economics,* Washington D.C., Edited by B. Pleskovic and J. Stiglitz.
- LUNDEVALL, B. A. (1992). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* London-New York: Pinter.
- NACIONES UNIDAS (2015). *IAEG-SDGs: Inter-agency Expert Group in SDG Indicators.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: División de Estadística.
- OECD (2011). *How's Life?: Measuring well-being.* Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018). *OECD Regional Well-Being: A user's guide.*
- ORKESTRA (2020). *Informe de Competitividad del País Vasco 2020. Resiliencia antes, durante y después de la pandemia.*
- RODRÍGUEZ-POSE, A. and GILL, N. (2003), *The global trend towards devolution and its implications Environment and Planning C: Government and Policy 21 333-351.*
- STIGLITZ, J.E., SEN, A. and FITOUSSI, J.P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic and Social Progress.*
- TRIPPL, M., ZUKAUSKAITE, E. and HEALY, A. (2019), *Shaping smart specialization: the role of place specific factors in advanced, intermediate and less-developed European regions, Regional Studies, Forthcoming special issue: Smart Specialisation and Innovation in Europe.* <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1582763>

La Formación Profesional en el País Vasco

JORGE ARÉVALO TRUJILLAS

Viceconsejero de Formación Profesional del Gobierno Vasco

El actual posicionamiento de la formación profesional en la Comunidad Autónoma del País Vasco surge de su continua transformación, a la que se han dedicado importantes esfuerzos de carácter organizativo y económico. Esto nos ha permitido situarnos en una buena posición ante la actual crisis y el rápido avance de la cuarta revolución industrial y adquirir una importante experiencia para afrontar los cambios desde una posición de estabilidad y buena preparación.

Como todos y todas sabemos, nos enfrentamos a una serie de cambios de gran calado a lo largo de los próximos años. En este entorno de cambio acelerado se están produciendo profundos cambios que nos están obligando a cambiar muchas de las realidades existentes hoy en día, a transformar nuestros modelos productivos, a reconfigurar el contexto del empleo y a adaptar nuestro sistema de formación profesional.

Los importantes retos competitivos de nuestro tejido empresarial, la nueva configuración que va a ir requiriendo el empleo, unidos al papel que juega la formación profesional en el logro de los mismos, exigen una nueva transformación de nuestro actual modelo vasco de FP. Un modelo integrado que incorpora todos los niveles y tipos de formación profesional de una manera flexible y eficiente. Un modelo cercano a la empresa que se refuerza con la presencia del alumnado en los centros productivos a través de la formación dual.

Un modelo que ha logrado muy buenos resultados pero que necesita evolucionar. Este proceso de cambio debe construirse a partir de las fortalezas con las que contamos, de manera que avancemos hacia un nuevo sistema que contribuya a reforzar la competitividad de nuestras empresas, mejore la empleabilidad de las personas y contribuya al desarrollo humano y a la cohesión social.

Los cambios económicos, sociales y productivos que estamos viviendo con el avance de la cuarta revolución

industrial van a requerir transformar nuestro tejido productivo, reconfigurar el empleo y adaptar nuestros sistemas de formación. Las empresas demandan nuevos perfiles profesionales caracterizados por una alta cualificación, adaptabilidad y elevados niveles de especialización que puedan dar respuestas a las necesidades que plantea la competencia global. Todo ello conlleva nuevos requerimientos de competencias en nuestros profesionales y, sobre todo, produce una importante inestabilidad e incertidumbre acerca de qué competencias serán necesarias a medio y a largo plazo.

En Euskadi la formación profesional ha desarrollado un sistema que ha respondido con garantía y eficacia a las diversas necesidades de nuestro tejido productivo y de nuestra sociedad, consolidándose como un sistema clave para nuestra economía.

Visto hacia dónde parece que se decanta el futuro, estamos diseñando una formación profesional diferente, analizando nuevas posibilidades de desarrollo, nuevas responsabilidades y nuevos objetivos que nos permitan cubrir necesidades distintas y asumir situaciones de cambio muy rápido, trabajando para ello con anticipación, flexibilidad y eficacia, a través de una innovación aplicada y permanente. Un sistema de formación que además debe desempeñar un papel importante en materia de cohesión social, favoreciendo la participación de las personas con mayores dificultades.

Pero, además, somos conscientes de que la formación va mucho más allá del crecimiento económico y la búsqueda del empleo. La formación es un elemento que refuerza la equidad, favorece la igualdad y fortalece la cohesión social. Todo ello es necesario para asegurarnos un crecimiento y desarrollo sostenible que nos garantice poder seguir avanzando hacia una sociedad más avanzada, moderna, preparada, justa y solidaria. Y la formación profesional vasca trabaja para conseguirlo.

Cómo citar / How to cite: Arévalo Trujillas, J. (2021-2022). «La Formación Profesional en el País Vasco», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 299-301



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Afrontamos el presente planificando el futuro. El presente centra nuestro trabajo en resistir y reactivar. Resistir respecto a los efectos de la pandemia en nuestros centros educativos y de formación profesional. También apoyando a las personas que han podido perder su empleo o que necesitan recualificarse para poder mantenerlo. Y reactivar, apoyando a las empresas que necesitan impulsar su actividad en el menor tiempo posible.

Para ello, hemos establecido un modelo combinado de formación integrada, innovación aplicada y emprendimiento activo que se desarrolla en una potente red de centros, tanto públicos como privados concertados.

Un sistema integrado de formación profesional que da respuesta tanto a la FP del sistema educativo como a la FP para el empleo. Un sistema integrado de FP que cuenta con un marco específico de cualificaciones y formación profesional que nos permite dar respuestas muy rápidas a las necesidades de formación y preparación de las personas que estudian FP, a las que están trabajando y necesitan mejorar o adquirir una cualificación profesional mayor o a las personas que desgraciadamente se puedan encontrar en desempleo.

Por otro lado, la formación profesional vasca afronta el futuro desde una visión de adaptación, anticipación y disrupción. Suelen decir que a veces lo más difícil es ver lo evidente. Los cambios que ya estamos viviendo en nuestra sociedad, producidos por el avance y el desarrollo de la cuarta revolución industrial, son ya muy importantes y van a adquirir unas dimensiones desconocidas en la actualidad. Es importante que la sociedad en general asuma que estamos viviendo ya en una nueva realidad y entienda que esto es lo evidente. Una realidad que nos va llevando hacia la necesidad de buscar una nueva forma de entender la vida y a asumir, nos guste o no, que la transformación y el avance de la tecnología es un hecho inevitable. Tenemos que ser conscientes de que esta tecnología puede ayudar de manera muy intensa en la mejora del bienestar de las personas y en la sostenibilidad del planeta.

Pero una rápida evolución tecnológica en un mundo sostenible y de sistemas inteligentes va a necesitar de un elevado grado de humanidad y de personas preparadas de otra manera. Está cambiando nuestra relación con la vida, con el planeta y con el trabajo. Vamos a vivir en entornos complejos que requieren de nuevas respuestas. Es muy importante que entendamos que a lo largo de los próximos veinte años no vamos a vivir en un mundo de cambios progresivos, sino que vamos a vivir en un mundo de cambios disruptivos. Y esto nos lleva a la necesidad de que las personas se preparen a través de nuevas formas de aprendizaje, adquieran nuevas competencias y desarrollen un conocimiento y unas capacidades avanzadas.

También se necesita un nuevo tipo de centro de FP. Un centro organizado y gestionado como una organización inteligente, con estructuras de trabajo y espacios diferentes. Un nuevo concepto de centro de formación profesional inteligente, con nuevas estructuras, nuevos espacios y una nueva organización.

Otra forma de hacer y de trabajar creando y compartiendo conocimiento, con la mirada puesta en el futuro.

Para ello estamos trabajando en diversas iniciativas, programas y proyectos que la formación profesional tiene en marcha para hacer frente a esos retos de futuro priorizando seis ejes estratégicos:

- Una formación de alto rendimiento innovadora.
- La innovación aplicada en pymes en el desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.
- El emprendimiento, tanto la cultura emprendedora personal como la creación de empresas.
- El desarrollo de nuevos centros de FP inteligentes 5.0.
- La internacionalización.
- El desarrollo sostenible.

La formación profesional de alto rendimiento y el campo metodológico para el desarrollo del talento. Un talento que requiere de otras competencias como son, además de las básicas y profesionales, las transversales, las estratégicas y las digitales. También trabajamos en la FP de alto rendimiento el pensamiento constructivo y creativo, las inteligencias emocionales generadora y ejecutiva y los valores humanos en los nuevos entornos 4.0. Trabajamos, asimismo, en los campos de las biociencias, la biotecnología y la sostenibilidad en la formación profesional de Euskadi y el impacto que dicha formación profesional tiene y tendrá en el desarrollo humano sostenible.

La formación de alto rendimiento se desarrolla ya con el 72 % del alumnado de formación profesional y se centra en los aprendizajes colaborativos basados en retos.

La innovación aplicada se trabaja desde dos vertientes. Una interna, es decir, los centros de formación trabajan desde la cultura innovadora diferentes proyectos de innovación que mejoran el funcionamiento del centro en su conjunto y aumentan y profundizan en un conocimiento avanzado con su alumnado. Trabajan la prospectiva y la vigilancia tecnológica, tratan la información a través de plataformas de inteligencia competitiva y desarrollan el conocimiento adquirido, a través de rutinas de innovación. Otra externa, apoyando a las pymes en el impulso de la innovación aplicada en productos, procesos productivos y servicios. En estos últimos tres años cuarenta centros de FP han contactado con más de 3 300 empresas y han realizado más de mil proyectos de innovación en productos, procesos productivos y, en algunos casos, servicios. El 70 % de esas empresas no había hecho innovación nunca.

El emprendimiento se desarrolla también desde dos líneas de trabajo. Una dirigida a impulsar la cultura emprendedora en el alumnado. Cada año trabajan dicha cultura más de 18 000 alumnos. Otra dirigida a la creación de empresas. Cada año se crean, con el apoyo de los centros de formación profesional, más de noventa empresas. Desde que se puso en marcha este proyecto, se han creado más de mil empresas con un nivel de supervivencia de más del 70 %.

La internacionalización es otro eje estratégico para la formación profesional vasca. En la actualidad la formación profesional de Euskadi se relaciona con ciento dos

países de los cinco continentes en quince redes internacionales diferentes.

En el desarrollo sostenible la formación profesional en su conjunto trabaja quince de los diecisiete objetivos establecidos por la ONU. Sirvan como ejemplos la economía circular, la alimentación sostenible o la eficiencia energética aplicada en viviendas inteligentes, entre otras muchas.

En definitiva, la formación profesional de Euskadi está preparada para afrontar estos retos de gran complejidad, avanzando desde una ilusión creativa hacia un futuro que esperamos sea exitoso. Desde el compromiso compartido, con una voluntad activa y consolidada, recorreremos un camino complejo hacia un futuro lleno de oportunidades. Un futuro en el que trabajamos no mejorando lo que es, sino avanzando hacia lo que será.

Los fondos estructurales de la Unión Europea y las regiones de alto desarrollo. Una visión desde Euskadi

JOSÉ MARÍA BARRUTIA LEGARRETA
Catedrático de Economía Financiera II de la UPV-EHU

Sumario

1. Política de cohesión de la Unión Europea y Fondos Estructurales.
 2. Los Fondos Estructurales en Euskadi.
 3. Novedades de la política de cohesión Europea para el período 2021-2027.
 4. Valoración de los Fondos Estructurales M Euskadi.
- Referencias.

1. POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y FONDOS ESTRUCTURALES

La política de cohesión es la principal política de inversión de la Unión Europea. Su objetivo es favorecer un desarrollo armonioso de la Unión en términos económicos, sociales y territoriales.

Siempre han existido importantes disparidades económicas, sociales y territoriales en la Unión Europea, las cuales han sido vistas como posibles obstáculos a la integración y el desarrollo en Europa. Desde el año 1957, en el que se redactó el Tratado de Roma, la Unión Europea ha definido diferentes estrategias e instrumentos para tratar de reducir las disparidades existentes en sus territorios. Estas estrategias han ido cambiando con la evolución del contexto socioeconómico y las diferentes teorías que desde el ámbito académico se han ido generando para explicar el desarrollo regional (Vanhobe, 2018).

Los fondos estructurales son una herramienta esencial de la política de cohesión de la Unión Europea. En la actualidad, la Unión apoya la consecución de sus objetivos de cohesión en la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Este documento se centra en los Fondos Estructurales, que incluyen el FEDER y FSE y particularmente en el FEDER, que es el de mayor cuantía económica.

El FEDER está orientado a corregir los principales desequilibrios regionales de la Unión. Financia funda-

mentalmente a las regiones con menor nivel de desarrollo y a territorios industriales en declive. El FSE es el principal instrumento de la Unión Europea para combatir el desempleo y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la cohesión económica y social. El Fondo de Empleo Juvenil, conocido por sus siglas en inglés (YEI, *Youth Employment Initiative*), e incluido en el FSE, se destina a impulsar el empleo de personas jóvenes (entre 15 y 30 años), que no se encuentran empleadas, no participan en actividades de educación ni formación y viven en regiones con una tasa de desempleo juvenil superior al 25 % (todas las comunidades autónomas españolas cumplían este criterio en 2014).

Desde 1988, la política de cohesión de la Unión Europea ha registrado un importante aumento de su presupuesto y se ha convertido, junto con la política agrícola común, en una de las políticas más relevantes de la Unión en términos cuantitativos. En el último período de programación (2014-2020), la Unión Europea ha destinado más de 350 000 millones de euros a su política de cohesión, lo que supone un 32,5 % de su presupuesto total. Casi 200 000 millones de euros se han asignado al FEDER y 83 000 millones de euros al FSE (de los cuales 8 800 millones se han destinado a la YEI).

La Unión Europea definió los siguientes objetivos básicos: (1) La inversión en crecimiento y empleo, que está orientada a fortalecer el mercado laboral y las economías regionales. (2) La cooperación territorial europea, que respalda la cohesión de la Unión a través de la cooperación a escala transfronteriza, transnacional e interregional. Asimismo, estableció los principios de gestión siguientes: (1) La orga-

Cómo citar / How to cite: Barrutia Lejarreta, J. M. (2021-2022). «Los fondos estructurales de la Unión Europea y las regiones de alto desarrollo. Una visión desde Euskadi», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 302-306



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

nización de los fondos por objetivos y por regiones. (2) La colaboración entre la Comisión, los Estados miembros y las autoridades regionales para la planificación, la ejecución y el seguimiento de su utilización. (3) La programación de las intervenciones. (4) La adicionalidad de la contribución nacional y de la Unión, es decir, que los fondos europeos no sustituyan a los fondos estatales y regionales.

2. LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EUSKADI

Euskadi ha sido beneficiaria de las ayudas regionales para la cohesión desde su incorporación a la Unión Europea en 1986. Estas ayudas se han ido definiendo para períodos plurianuales de programación. Las cifras recibidas han variado a lo largo de los cinco períodos de programación transcurridos: 1989-1993; 1994-1999; 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020. Fueron crecientes en los primeros períodos, hasta final del siglo pasado, y decrecientes después.

Puede verse una descripción detallada de la evolución de los Fondos Estructurales en: Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda. Dirección de Economía y Planificación (2011) y Varela Alonso (2013). Este trabajo se centra en el último período de programación 2014-2020, que ha sido el menos abordado en las aportaciones previas.

Antes de entrar de lleno en la explicación de lo que han supuesto los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) en Euskadi, en el período 2014-2020, conviene ofrecer una visión general de la situación española, dado que los fondos se asignan a los Estados y posteriormente a las comunidades autónomas (o regiones, en términos europeos).

En el período 2014-2020, España ha recibido del orden de 28 500 millones de euros. Estos fondos no se han repartido por igual entre todas las comunidades autónomas. Como los fondos estructurales persiguen, en esencia, la reducción de las disparidades regionales, su distribución se ha hecho depender del grado de desarrollo de cada región, medido por su Producto Interior Bruto (PIB) per cápita. La Unión Europea distingue tres niveles de desarrollo: (1) Regiones menos desarrolladas (PIB per cápita < 75 % de la media europea). (2) Regiones en transición (PIB per cápita entre ≥ 75 % y < 90 %) y (3) Regiones más desarrolladas (PIB per cápita ≥ 90 %).

Son las regiones menos desarrolladas las que reciben la mayor parte de los fondos. En concreto, solo Extremadura fue considerada región menos desarrollada en el período 2014-2020 y recibió en torno a 2 000 millones de euros. Las regiones en transición (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Melilla y Murcia) se repartieron alrededor de 13 400 millones de euros. Por último, un número elevado de regiones consideradas como más desarrolladas, entre las que se encuentra Euskadi (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Ceuta, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y Euskadi) se repartieron en torno a 11 000 millones de euros.

El reparto de los fondos, dentro de cada grupo de regiones, se realiza también en base al nivel de desarrollo

de cada una de ellas. Al ser Euskadi una de las regiones con mayor nivel de desarrollo, los Fondos Estructurales que recibe son limitados en términos comparativos y en términos de su propio presupuesto. En concreto, estos fondos se cifraron en 396,2 millones de euros para todo el período 2014-2016, lo que supone en torno al 0,35 % del gasto de las administraciones públicas vascas. Esta cantidad es muy similar a la del período precedente.

El 35 % de las ayudas es gestionado por la Administración General del Estado y el 65 % restante por el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales.

Tabla 1

Distribución de la gestión de los Fondos Estructurales entre la Administración General del Estado y las administraciones públicas vascas en el período 2014-2020.

Asignación territorial	Importe (euros)	%
Total	396 196 300	100
Admón. General Estado	138 668 705	35
Administraciones públicas vascas	257 527 595	65

Fuente: Programa Operativo del País Vasco (2014-2020). Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda. Dirección de Economía y Planificación.

Una cuestión adicional a considerar es que las ayudas para Euskadi han estado condicionadas por el grado de prioridad que la problemática de las regiones industriales ha tenido en los procesos de negociación entre los Estados y la Unión. Varela Alonso (2013) afirma que tanto España como otros muchos países europeos han tendido a priorizar las regiones menos desarrolladas frente a las industriales.

Aproximadamente el 72 % de los 257,5 millones de euros que gestionan las administraciones públicas vascas corresponden al FEDER. El 27,4 % restante, 71 millones de euros, al FSE. Los recursos FEDER asignados a las administraciones públicas vascas (186,5 millones de euros), se distribuyen de acuerdo con la Ley de Aportaciones, que regula la disposición de las finanzas públicas. Es decir, el 70 % de las ayudas son programadas por el Gobierno Vasco y el restante 30 % por las Diputaciones Forales (15 %, Bizkaia; 10 %, Gipuzkoa y 5 %, Araba).

Tabla 2

Distribución de los Fondos Estructurales gestionados por las administraciones públicas vascas entre FSE y FEDER en el período 2014-2020.

Asignación por Fondo	Importe (euros)	%
Total	257 527 595	100
FSE	71 077 616	27,6
FEDER	186 449 979	72,4

Fuente: Programa Operativo del País Vasco (2014-2020). Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda. Dirección de Economía y Planificación.

De los 71 millones de euros asignados al FSE, cerca de 17 millones corresponden a la iniciativa de empleo juvenil (YEI).

Tabla 3

Distribución del Fondo Social Europeo en el período 2014-2020.

Asignación FSE	Importe (euros)
FSE (resto de actuaciones)	54 119 021
YEI	16 958 595
Total	71 077 616

Fuente: Programa Operativo del País Vasco (2014-2020). Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda. Dirección de Economía y Planificación.

3. NOVEDADES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA PARA EL PERÍODO 2021-2027

La política de cohesión para el período 2021-2027 está orientada a simplificar los complejos procedimientos vinculados a la gestión de los fondos y a aumentar la eficacia de las inversiones realizadas. Los once objetivos temáticos que fueron definidos en la política de cohesión 2014-2020 se han sustituido por cinco objetivos políticos para el FEDER y el FSE+ (FSE nuevo y reforzado): (1) Una Europa más inteligente: transformación económica innovadora e inteligente. (2) Una Europa más verde y baja en carbono. (3) Una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en el ámbito de las TIC. (4) Una Europa más social: aplicación del pilar europeo de derechos sociales y (5) una Europa más próxima a sus ciudadanos: desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras mediante iniciativas locales. En respuesta a la pandemia de la COVID-19, la Comisión ha incluido nuevos instrumentos que preparen a la Unión Europea para luchar contra la crisis económica prevista.

El PIB per cápita seguirá siendo el criterio predominante para asignar los fondos (supondrá el 80 %). No obstante, se introducen nuevos criterios como desempleo juvenil, nivel educativo, cambio climático e inmigración, aunque con un peso mucho menor.

En el período 2021-2027, la política de cohesión seguirá apoyando a todas las regiones en función de las mismas tres categorías de regiones, aunque hay una pequeña modificación en la definición de las mismas. La calificación de región menos desarrolladas mantiene sus baremos (PIB per cápita < 75 %). Sin embargo, el abanico de PIB per cápita de las regiones en transición se amplía (entre el 75 % y el 100 %), situándose la calificación de regiones más desarrolladas por encima del 100 %. Aunque este cambio puede influir en algunas regiones, no afectará a Euskadi, que seguirá perteneciendo al grupo de las más desarrolladas, que en el período 2021-2027 recibirán un porcentaje menor de los fondos totales.

España recibirá en torno a los 34 000 millones de euros de la política de cohesión europea para el período 2021-2027, un 5 % más que en el marco financiero 2014-2020. Se potenciará la dimensión urbana de la política de cohesión, con el 6 % del FEDER dedicado al desarrollo urbano sostenible, y con un nuevo programa de creación de capacidades y establecimiento de redes destinado a las autoridades urbanas, la Iniciativa Urbana Europea.

Una modificación ampliamente demandada se refiere a la simplificación de los procesos administrativos. El nuevo marco implicará una menor carga burocrática, con formas más sencillas de reclamar pagos utilizando opciones de costes simplificadas. La Comisión también propone unos controles menos exhaustivos para los programas con buenos resultados y ampliar el principio de «auditoría única», a fin de evitar la duplicación de los controles, que van a veces acompañados de criterios dispares que complican la gestión.

El nuevo marco busca combinar la estabilidad necesaria a la hora de planificar las inversiones con un cierto nivel de flexibilidad presupuestaria que permita hacer frente a situaciones imprevistas. Se realizará una evaluación intermedia para determinar si es necesario realizar cambios en los programas en los dos últimos años del período de financiación, que se basarán en las prioridades emergentes, los resultados de los programas y las recomendaciones específicas por países más recientes. Dentro de ciertos límites, será posible realizar algunas transferencias de recursos dentro de los programas sin necesidad de una aprobación formal por parte de la Comisión.

La cooperación interregional y transfronteriza se beneficiará de una nueva posibilidad para las regiones: utilizar parte de su asignación para financiar proyectos en cualquier lugar de Europa con otras regiones de forma conjunta. La nueva generación de programas de cooperación interregional y transfronteriza (Interreg) ayudarán a los Estados miembros a superar los obstáculos transfronterizos y a desarrollar servicios conjuntos. La Comisión propone un nuevo instrumento para las regiones y los Estados miembros fronterizos dispuestos a armonizar sus marcos jurídicos, el denominado Mecanismo Europeo Transfronterizo.

4. VALORACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DESDE LA PERSPECTIVA DE EUSKADI

Son muchos los factores a tener en cuenta a la hora de valorar la contribución de los Fondos Estructurales a Euskadi. Si nos centramos en los aspectos puramente cuantitativos y atendemos solamente a la cifra actual y a lo que representa en relación al presupuesto total de las administraciones públicas vascas, llegamos a la conclusión de que el impacto de los Fondos Estructurales en el desempeño económico, social y ambiental de Euskadi es positivo pero limitado.

No obstante, es necesario considerar que los primeros fondos estructurales llegaron a Euskadi en una situación

de fuerte recesión económica. Así, en 1986, año de integración de España en las Comunidades Europeas, Euskadi sufría las consecuencias de una profunda crisis industrial caracterizada por un fuerte dismantelamiento industrial y altas tasas de desempleo, y una política industrial centrada en procesos de reconversión. En este difícil contexto, las primeras ayudas regionales europeas, que llegaron dos años después, fueron muy importantes. A medida que Euskadi iba saliendo de esa profunda crisis las ayudas europeas fueron decayendo, pero la situación de necesidad de Euskadi también era menor.

Es importante asimismo valorar positivamente la propia existencia del instrumento como factor de garantía; los Fondos Estructurales suponen una cierta garantía ante posibles crisis futuras para todas las regiones europeas. Además, la aportación de los Fondos Estructurales a las regiones más desfavorecidas de España y Europa, que forman parte del contexto socioeconómico de Euskadi y en las que se encuentran muchos de los proveedores y clientes de las empresas vascas, es un valor adicional, no solo social, sino también económico, de la existencia de la política de cohesión europea.

Es necesario también poner en la balanza que las relativamente limitadas, pero adicionales, cifras de los Fondos Estructurales contribuyen a la consecución de objetivos que son estratégicos para Euskadi, como los definidos en la Estrategia para la especialización inteligente de Euskadi o RIS 3, Euskadi 2020 y el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2020, relacionadas con la fabricación avanzada, la energía y las biociencias/salud.

Tabla 4
Distribución del FEDER en el período 2014-2020.

	Importe (euros)	%
OT1. Potenciar la I+D+i	78 703 970	44,6
OT2. Mejorar uso y calidad de las TIC	18 551 548	10,5
OT3. Mejorar la competitividad de las pymes	15 281 193	8,7
OT4. Favorecer Economía Baja en Carbono	45 710 119	25,9
OT5. Adaptación al cambio climático	9 523 749	5,4
OT6. Conservar y Proteger el medio ambiente	7 879 400	4,5
Asistencia Técnica	800 000	0,5
TOTAL FEDER 2014-2020	176 449 979*	100,0

Fuente: Programa Operativo del País Vasco (2014-2020). Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda. Dirección de Economía y Planificación. Notas: * No se incluyen diez millones de euros adicionales asignados a la Iniciativa PYME. OT = Objetivo Temático.

Así, la ayuda FEDER 2014-2020 se ha destinado principalmente (en un 90 %) a la Investigación, el Desarrollo y la innovación (I+D+i), a la mejora del uso y la calidad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), a la mejora de la competitividad de las pymes, y a apoyar acciones para favorecer el paso hacia una economía baja en carbono, entre las que se incluyen el fomento de las energías renovables, la mejora de la eficiencia energética con la consiguiente reducción de emisiones de CO₂, y el fomento de la movilidad urbana sostenible. Asimismo, se han apoyado actuaciones dirigidas a promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos, y actuaciones para la conservación y protección del medio ambiente, y la promoción de la eficiencia de los recursos.

Desde la perspectiva de la gestión de los fondos, es importante considerar que la existencia de los fondos estructurales implica un trabajo que involucra varios niveles territoriales: Euskadi, Estado y Unión Europea. En las relaciones entre las diferentes administraciones se mezclan elementos jerárquicos y elementos de trabajo en red que tienen asimismo implicaciones positivas y otras que no lo son tanto.

El trabajo en red supone el intercambio de experiencias, esquemas mentales y formas de entender y de hacer que enriquecen a todos los participantes en las mismas (Barrutia y Echebarria, 2021). Así, las prioridades definidas por la Unión Europea pueden servir de inspiración o refuerzo para las estrategias definidas a nivel regional y estatal. A su vez, las experiencias de éxito de los diferentes territorios pueden servir de orientación para la Unión. Por ejemplo, la relevancia que por primera vez se le dio a la RIS 3 en el período 2014-2020 sirvió para reforzar la relevancia que Euskadi había dado a sus planes de Ciencia, Tecnología e Innovación y, al mismo tiempo, para reenfoque algunos aspectos de los mismos.

Un aspecto de potencial mejora es la perspectiva jerárquica (de arriba abajo) que se mantiene para la gestión de los fondos. La Unión Europea define unas cantidades globales que distribuye entre los Estados tras un proceso de negociación en el que se establecen unos criterios de reparto. Un esquema similar funciona para el reparto entre el Estado y las regiones. Todos los Estados y regiones son tratados por igual a pesar de que difieren en cuanto al nivel de competencias que las regiones de cada Estado tienen atribuidas. La Unión Europea se relaciona fundamentalmente con los Estados y en menor medida con las regiones.

Esto hace que el Estado tenga un peso elevado en la gestión de los fondos que se destinan a Euskadi. Como se ha mencionado ya, en Euskadi, el 35 % de las ayudas FEDER es gestionado por la Administración General del Estado y el 65 % restante por el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales. Esta distribución de la gestión de los fondos no parece encajar con la distribución de competencias en territorio vasco. Las áreas de actuación de los Fondos Estructurales (mencionadas anteriormente y vinculadas en gran medida a la innovación) responden

fundamentalmente a competencias que están transferidas a las administraciones públicas vascas. Esta transferencia de competencias no es solo una cuestión de carácter político o acordado, sino que encaja con la evolución de las teorías de desarrollo regional que tienden a acentuar de forma creciente la importancia de los factores endógenos y contextuales en el desarrollo y enfatizan el desarrollo de políticas de innovación desde y para el territorio (Vanhove, 2018).

Garantizar un uso eficiente y eficaz de los Fondos Estructurales requiere la implementación de complejos mecanismos de gobernanza multinivel en los que participan la propia Unión Europea, los Estados y las regiones. A veces, las formas de entender y hacer de la Unión, los Estados y las regiones difieren, dando lugar a faltas de entendimiento que convierten los procesos en excesivamente complejos y burocráticos. La apuesta por la simplificación de procesos de la Unión y la inclusión de flexibilidad en la programación para el período 2021-2027 es una buena noticia.

REFERENCIAS

- BARRUTIA, J. M., ECHEBARRIA, C. (2021). *Harnessing social interaction and intellectual capital in intergovernmental networks*. Journal of Intellectual Capital, Doi: <https://doi.org/10.1108/JIC-09-2019-0226>.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Economía y Hacienda. Dirección de Economía y Planificación (2011). *25 años de Euskadi en Europa. La ayuda a Euskadi de los Fondos Estructurales Europeos. 1986-2011*. (Disponible en <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/52580>).
- VANHOVE, N. (2018). *Regional policy: A European approach*. Routledge, Oxon, UK.
- VARELA ALONSO, J. A. (2013). *Un balance de la política de cohesión europea en Euskadi*. *Ekonomiaz*, 82, 218-267.

Europa, innovación hacia el futuro

LEIRE BILBAO ELGUEZABAL
Directora General de Innobasque

Sumario

1. Estado de la innovación en Euskadi y en Europa.
2. Propuestas a Europa para mejorar la innovación en las regiones.
3. La Europa que nos gustaría a futuro.
4. Propuestas a Europa para innovar hacia el futuro.

1. ESTADO DE LA INNOVACIÓN EN EUSKADI Y EN EUROPA

Desde que la Comisión Europea lanzara el primer programa marco europeo de apoyo a la I+D+i, Euskadi ha ganado madurez en la colaboración internacional en investigación e innovación. Prueba de ello es que en el último programa marco (Horizonte 2020), Euskadi ha superado en seis puntos la tasa de éxito media a nivel europeo, ha aumentado el 52 % la financiación obtenida con respecto al programa marco anterior (consiguiendo el 1,3 % de los fondos) y lidera el 23 % de los proyectos en colaboración en los que participa. Ha crecido el número de empresas vascas, concretamente en pymes, un 42 %, en comparación con el anterior programa y el 77 % de los partenariados público-privados cuentan con, al menos, un agente vasco en sus órganos de gobierno.

Analizando el desempeño general de Euskadi en los últimos años (2014-2020), Euskadi ha invertido en I+D 9700 millones de euros, lo que le sitúa a la cabeza de inversión en I+D sobre PIB (1,97 %) en España, acercándose a la media europea del 2,19 %. Además, ha mejorado su posición en el Espacio Europeo de Investigación gracias a sus más de 42000 publicaciones científicas. Euskadi, destaca asimismo entre las regiones europeas por el impacto de su innovación, que le ha permitido incrementar las exportaciones en media-alta tecnología a 86000 millones de euros y generar 72000 millones de euros en facturación de nuevos productos, un 19 % sobre el total, frente un 12,5 % de media europea. Todo ello ha consolidado la posición de Euskadi, que mira hacia el futuro con garantías para abordar los prin-

cipales retos en innovación en este nuevo contexto: la innovación en las pymes y la inversión privada en I+D.

Elevando la mirada, Europa se está quedando atrás en lo que respecta a una serie de indicadores de innovación, como el gasto empresarial en investigación y desarrollo. Así mismo, se han perdido oportunidades en el campo de las innovaciones digitales y va por detrás, no solo en comparación con EE. UU., sino cada vez más también con China, en el emprendimiento transformacional. Además, Europa parece experimentar un problema de difusión, lo que cuestiona el papel de la regulación a la hora de garantizar que la innovación se difunda por toda la economía y se haga accesible y disponible para todos los ciudadanos y empresas, independientemente de su tamaño, especialmente considerando que Europa es un territorio de pymes.

2. PROPUESTAS A EUROPA PARA MEJORAR LA INNOVACIÓN EN LAS REGIONES

Con objeto de mejorar la situación actual de la innovación en las regiones se proponen a Europa las siguientes medidas concretas:

- Mayor nivel de coordinación entre la política regional europea (DG REGIO-RIS3), la política de I+D e innovación (DG Research-Horizon Europa) y la política de pymes (DG-GROWTH) ya que las tres tienen gran impacto en estrategia de innovación regional y, sin embargo, son difíciles de coordinar desde las regiones.
- Adecuar el Marco Comunitario de Ayudas Estatales al nuevo contexto, de modo que favorezca el de-

Cómo citar / How to cite: Bilbao Elguezabal, L. (2021-2022). «Europa, innovación hacia el futuro», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 307-311



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

sarrollo de programas de apoyo a la I+D e innovación en empresas más eficaces, más transformadores y más ágiles de implementar por las regiones.

- Minimizar la carga administrativa de las ayudas europeas a las pymes para facilitar su acceso.
- Facilitar el desarrollo de políticas de innovación de demanda a través de la simplificación de las exigencias de los procesos de compra pública.
- Facilitar la captación de información de I+D e innovación a nivel regional para realizar *benchmarking* y aprendizajes conjuntos en materia de innovación.

Estas medidas son complementarias a las propuestas en el apartado 4 de este documento, orientadas a la mejora de la innovación en Europa, que revertiría en la mejora de Euskadi.

3. LA EUROPA QUE NOS GUSTARÍA A FUTURO

No habrá futuro de Europa sin innovación. Para que Europa pueda, en línea con sus valores, garantizar el bienestar de su sociedad ahora y en el futuro, debe mantenerse competitiva en un contexto cada vez más incierto, en el que se dibujan con claridad dos grandes bloques de poder e influencia política, económica y tecnológica: China y EE. UU. Y esa competitividad actual y futura pasa por la capacidad de transformarse, es decir, de innovar, tanto a nivel de sus instituciones y las relaciones entre los diferentes niveles de gobernanza (Estados miembros y regiones), como de su tejido económico y su sociedad, para construir su futuro. Un futuro que será sostenible, digital, justo y equitativo y en el que las regiones serán verdaderas protagonistas.

En relación con la construcción de ese futuro de Europa, celebramos la apuesta del Parlamento Europeo por incorporar la prospectiva estratégica en las políticas de la Unión y, en concreto, en las relativas a innovación. El mapeo de los riesgos estructurales a los que se enfrentará la UE, presentado por la Comisión en julio de 2020, busca reflexionar y plantear políticas y actuaciones para mitigarlos, y marcará la dirección de la innovación a futuro. Como respuesta a esos riesgos (entre otros, los relacionados con la falta de liderazgo de Europa en la era digital, la energía, la falta de recursos propios o la falta de cooperación entre los Estados miembros), el Parlamento publicó en septiembre de 2020 su primer informe de prospectiva estratégica.

Por otra parte, el programa Horizonte Europa se presenta como la herramienta para enfocar la investigación y la innovación hacia la consecución del futuro, reforzar la base científica y tecnológica de la UE, acelerar la capacidad de innovación y su competitividad, avanzar en las prioridades de la ciudadanía y dar soporte a nuestro modelo socioeconómico y nuestros valores.

No obstante, en un entorno en constante y acelerado cambio, el futuro de Europa no está (pre)determinado. Se hace necesario, por tanto, imaginar diferentes escenarios que sirvan de «mapa» para definir medidas y avanzar.

Por esa razón, recientemente (diciembre de 2020) Innobasque junto con siete grupos empresariales vascos líderes en sus sectores y representativos del tejido industrial¹ hemos imaginado tres escenarios para el «futuro de la sostenibilidad en Europa en 2030», entendiendo que hay dos determinantes cuya evolución es incierta: el nivel de cohesión de Europa y el nivel de desarrollo y difusión de la innovación.

Escenario 1 – Juego de tronos (Menor cohesión, pero mayor desarrollo y difusión de la innovación)

Este escenario describe una Europa no cohesionada, en la que han ganado terreno los nacionalismos y populismos, y en la que los países avanzan a distintas velocidades, defendiendo sus propios valores e intereses; todo ello con un mercado único roto y el euro cada vez más debilitado. Como consecuencia, Europa pierde peso en los lugares de decisión a nivel mundial.

Los avances tecnológicos y la investigación que se han ido produciendo durante años en todo el mundo han dado sus frutos a nivel global, y la tecnología y las innovaciones para avanzar hacia la sostenibilidad consiguen llegar al mercado de forma coste-efectiva, pero se implantan de forma diferentes en cada país y región.

Debido a la falta de cohesión en Europa, el Pacto Verde, que en 2020 prometía ser el gran motor para la recuperación, no ha llegado a dar sus frutos. Por ello Europa no ha conseguido posicionarse como desarrollador de esas tecnologías a escala global frente a EE. UU. y China, que se sitúan a la cabeza de los mercados internacionales. Solo algunos países europeos considerados líderes han conseguido seguir compitiendo a nivel global debido a sus apuestas particulares, logrando, por una parte, su independencia energética y de otros recursos y, por otra, generar las capacidades necesarias para poder implantar las tecnologías más avanzadas, principalmente las digitales.

El resto de los países se encuentran más rezagados. Sin embargo, sus empresas logran incrementar la eficiencia de sus procesos de producción apalancándose en una energía más barata y en la aplicación de las tecnologías digitales. De esta forma tratarán de competir a nivel internacional a través de la reducción de costes.

Escenario 2 – The Crown (Mayor cohesión, pero menor desarrollo y difusión de innovación)

Este escenario dibuja una Europa más cohesionada que en 2020, al entender los Estados miembros que, de esta forma, se lograría una recuperación más equitativa, competitiva a nivel global, sostenible y resiliente. La cohesión se ha producido principalmente a nivel político y legislativo, con una importante apuesta por la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático; pero no tanto a nivel de competitividad empresarial porque la tecnología y las innovaciones no logran llegar al mercado de forma coste-efectiva, y las empresas no son capaces de

¹ Angulas Aguinaga, Batz Group, CAF, Danobatgroup, Egile, Petro-nor y Tubacex

cumplir con los objetivos establecidos y competir con empresas de fuera de Europa.

China y Estados Unidos continúan aventajando a Europa en el desarrollo de tecnologías punteras. Para garantizar que todos los países y regiones europeas, independientemente de sus capacidades, puedan desarrollar o implementar tecnología, Europa ha apostado por la soberanía tecnológica y se han fortalecido las regulaciones fronterizas y aranceles. Pero ello ha generado un encarecimiento de las tecnologías europeas y problemas a las exportaciones. En este contexto las empresas más tecnológicas y con mayor capacidad financiera participan de los desarrollos tecnológicos e innovaciones, a pesar de su elevado coste, pudiéndose trasladar incluso a otros países.

Por su parte los países y regiones europeos menos avanzados y competitivos a nivel tecnológico, con una mano de obra más barata, han acogido las fábricas para las tecnologías de los países y regiones más avanzadas o, aprovechando su alta calidad medioambiental, se reorientan hacia una economía de servicios, especialmente para personas de elevado poder adquisitivo.

Escenario 3 – Big Bang Theory (Mayor cohesión y desarrollo y difusión de la innovación)

En este escenario Europa juega un papel de relevancia en los foros de decisión a nivel internacional. Acontecimientos como el *Brexit* y la pandemia de la COVID-19 generaron una sensación de urgencia que despertó a la vieja Europa, haciéndola reaccionar y convertirse en uno de los grandes bloques a nivel internacional, apalancado de forma especial en sus valores y su riqueza social y regional. Ello le ha permitido liderar y establecer regulaciones para favorecer la sostenibilidad.

Europa es capaz de desarrollar la regulación de forma conjunta con los agentes políticos, de innovación y empresariales, para garantizar que el menor número de empresas y regiones se queden atrás. Estos esfuerzos irán además acompañados de distintos programas e iniciativas europeas, que fomentarán la competitividad internacional del tejido empresarial europeo.

Europa apuesta como un todo por la recuperación basada en la sostenibilidad y orienta sus esfuerzos de investigación e innovación hacia ese tema. Desde que, incluso antes de la crisis de la COVID-19, Europa viera las oportunidades de hacer converger las transiciones sostenible y digital, los esfuerzos se han centrado en hacer de la innovación digital una vía para la sostenibilidad y hacer sostenibles (y humanizadas) las tecnologías digitales. Así, se han podido aplicar tecnologías desarrolladas fuera de Europa que habían llegado a un punto interesante de coste-efectividad, y se han desarrollado tecnologías e innovaciones en nichos en la intersección de las dos transiciones. Lo cual ha generado ventajas competitivas territoriales y para las empresas.

En el siguiente apartado se proponen medidas a adoptar en Europa para que, unida y en colaboración

con sus regiones, innove desde sus instituciones, propicie entornos que favorezcan la innovación a nivel de tejido económico y social y le permita transitar hacia un futuro sostenible, digital, justo y equitativo.

4. PROPUESTAS A EUROPA PARA INNOVAR HACIA EL FUTURO

Una propuesta se imbrica en todas las propuestas siguientes: la consideración de las regiones como artífices de la Europa del futuro, desde el debate y diseño del futuro deseado, hasta la participación en el diseño e implantación de las diferentes iniciativas regulatorias y operativas para avanzar hacia él. Esta actuación a nivel local, en entidades y colectivos más pequeños, facilita la construcción de confianza y reciprocidad, favoreciendo la acción colectiva transformadora. Dada la importancia creciente que se propone tomen las regiones, el Comité de las Regiones deberá ser considerado como uno de los pilares fundamentales para la construcción de la Europa del futuro.

4a. Innovación como medio para abordar las transiciones

Una transición es el proceso y el resultado de pasar de un modo de ser o estar a otro cualitativamente diferente, con cambios no lineales entre los Estados. Exige, por tanto, cambios radicales, profundos y transformadores en sistemas complejos, por lo que su abordaje requiere **formas de innovar diferentes**.

En las transiciones no se trata de innovar, solo, en productos o procesos de producción específicos, sino que requieren cambios en diferentes dimensiones (tecnológica, organizativa, institucional, política, económica y sociocultural), en un proceso colaborativo entre múltiples actores y a diferentes niveles, que se desarrollan a lo largo de un espacio de tiempo considerable. Por lo tanto, exigen a Europa **construir agendas colectivas** que acuerden la meta a alcanzar, los procesos a seguir teniendo en cuenta las diferentes velocidades de cambio; así como incrementar el ritmo, el alcance y el enfoque de la innovación que Europa promueve en su territorio. Europa debe desarrollar una **innovación inclusiva** para transitar hacia la sostenibilidad y la digitalización, que le exigirá considerar las diferencias regionales. Debe, por tanto, **incrementar su apuesta decidida por el desarrollo de las misiones** como catalizador para estas transiciones y generadoras de mercados.

La transición sostenible actuará de tracción de la transición digital y, dentro de esa cultura de sostenibilidad, Europa debería apostar por **hacer sostenible el desarrollo e implantación de las tecnologías digitales**. Lo que parece claro es que no será posible avanzar si mantenemos el *business-as-usual*, y es por ello que Europa debe mantener y extender la **conciencia** sobre la necesidad de que es necesario un **cambio** sistémico profundo y rápido.

4b. Prospectiva para la innovación

La Comisión Europea ha demostrado su apuesta por la prospectiva estratégica y su incorporación a las políticas con la publicación en 2020 de su primer informe de prospectiva estratégica. Este constituye el primer paso para **hacer de la prospectiva un ejercicio sistemático** que, construyendo visiones compartidas, permita a Europa anticiparse y prepararse para nuevas oportunidades y retos. Así, la prospectiva estratégica contribuirá de manera fundamental a traccionar la innovación y orientarla hacia el futuro deseado. Y es que la pandemia ha constatado la necesidad de anticiparse como mecanismo para garantizar la legitimidad y efectividad de la propia integración de la UE y de su sostenibilidad a largo plazo. Por ello la prospectiva deberá **consolidarse como una apuesta real, permanente y extendida** en todas las políticas.

Para multiplicar el efecto y el impacto de la prospectiva en la innovación, consideramos que la **Comisión, el Parlamento y el Consejo deberán convertirse en prescriptores de esa idea para conseguir que se extienda a todos los niveles: los Estados miembros, las regiones y las diferentes organizaciones** que, con su trabajo, construirán la Europa del futuro.

Para acelerar el ritmo de las transiciones y la innovación no podemos esperar a que, por pura decantación, cale la cultura de prospectiva de la CE. **Europa necesita movilizar catalizadores a todos los niveles para acelerar la reacción, extender prácticas exitosas y trasladar necesidades y requerimientos a abordar de forma conjunta.** Y es que para abordar las transiciones de manera sostenible, justa y democrática todo el tejido socio empresarial de Europa debe estar preparado y ser resiliente.

Se propone, además, que las **regiones participen en una red que facilite el proceso continuo de reevaluación y retroalimentación de este informe, y de los que se elaboren más adelante.** De esta manera, las regiones deberían tener un papel relevante, dada su proximidad, comprensión y ascendencia sobre el tejido socioeconómico concreto. Así, trasladarían a órganos de gobierno de la Comisión un conocimiento cercano de las preocupaciones que permita la transición justa y «sin dejar a nadie atrás». Es, además, a nivel local donde se podrá articular de forma más efectiva la **participación de la sociedad en esos ejercicios de prospectiva**, desde dos puntos de vista. Primero, con una sociedad formada e informada, capaz de comprender y valorar aquello que la rodea, con opinión crítica y que pueda y quiera participar en la toma de decisiones sobre el futuro. Y segundo, estableciendo foros sistemáticos y puntuales (dependiendo de las necesidades) en los que debatir y con los que contribuir a los objetivos de la Comisión. Así, se podrá construir una gobernanza participativa de cara al futuro en Europa.

La prospectiva estratégica deberá también utilizarse para **configurar las profesiones del futuro**, identificando las nuevas capacidades necesarias para la economía sostenible y digital, y los modelos y las asociaciones de apren-

dizaje, así como para comprender la interacción entre las nuevas tecnologías, el empleo, la educación y las partes interesadas clave. De igual modo, será una **herramienta necesaria para realizar las apuestas tecnológicas estratégicas a nivel europeo, priorizando inversiones tanto para el desarrollo de unas, como para la implantación o adquisición de otras.**

4c. Cambios sociales para la innovación

Necesitamos personas y sociedades formadas e informadas sobre la necesidad de la innovación para garantizar el bienestar actual y futuro de Europa. Para construir unos valores orientados a la innovación y la sostenibilidad Europa deberá, por un lado, **actuar sobre la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida** y, por otro, sobre la **divulgación eficaz de la información científica.** Será necesario también comprender y comunicar la conexión entre la ciencia, la innovación y la sociedad. Y especialmente en las personas más jóvenes, avivando su imaginación y conectándoles con las tecnologías y los mercados desde las aulas a través de la **educación STEAM.**

Para que los valores se transformen en cambios de comportamiento, las personas deben sentirse empoderadas para actuar como agentes de cambio que desencadenan una transformación sistémica real. Si una determinada acción es adoptada por suficientes individuos, puede conducir a un cambio de comportamiento y convertirse en una norma social. Pero esto solo no es suficiente, Europa deberá implementar diferentes tipos de **incentivos** que orienten, en parte, lo que los consumidores eligen comprar, lo que las empresas producen y venden, dónde colocan los inversores su dinero y cómo cooperan los gobiernos.

Para la generación de esta cultura para la acción innovadora y sostenible, Europa debería combinar dos enfoques. Por una parte, el de una entidad externa que asuma el papel de liderazgo y haga cumplir las reglas. Y, por otro, la promoción de la autoorganización, específicamente, la organización en sistemas policéntricos de gobernanza («varios centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí»). En este sistema, **las regiones tendrán un papel relevante y efectivo en la generación de cultura y de acción innovadora**, en parte porque integran el conocimiento local, el aprendizaje entre pares y el aprendizaje por ensayo y error a escala reducida.

El apego de las personas a su lugar de vida implica una conciencia del valor del territorio, la identidad local y un sentido de comunidad. Esto, combinado con un enfoque participativo para la toma de decisiones, así como el respeto institucional por las personas y grupos organizados, su identidad y su cultura local constituye un marco favorable para la acción colectiva a nivel local.

Estas iniciativas de abajo arriba y específicas del contexto pueden contribuir a la escala transformacional en

niveles superiores porque se alinean con una «misión» compartida a nivel europeo y porque los sistemas están interconectados y las decisiones locales impactan en otros lugares y en múltiples escalas. Pero para aprovechar su potencial como mecanismos para un cambio transformador a gran escala, tiene que haber un **enfoque sistémico y sistemático**.

4d. Regulación para la innovación

La interacción entre innovación y regulación es compleja y no puede considerarse desde un punto de vista meramente cuantitativo, en el sentido de un número mayor o menor de disposiciones legales. Concretamente se puede concluir que la regulación de la UE es importante en todas las etapas del proceso de innovación, desde la investigación y el desarrollo hasta la comercialización; puede tener el doble impacto de ser un poderoso estímulo para la innovación, pero también dañarla cuando no está diseñada adecuadamente; y diferentes tipos de enfoques regulatorios pueden tener diferentes impactos en la innovación.

Por lo tanto, a la hora de regular se ha de tener en cuenta el objetivo último: desarrollar un marco normativo de calidad que garantice «las condiciones marco adecuadas para fomentar el espíritu empresarial y una cultura de innovación», ya sea desarrollando normativas específicas o velando porque la innovación se integre en otras normativas. Esto último se traduce en la aplicación del **principio de la innovación**, una herramienta que, tal y como la define la UE, permite alcanzar los objetivos de las políticas europeas asegurando que la legislación se define de modo que cree las mejores condiciones para que la innovación florezca. De esta manera, se evita que las empresas, y sobre todo las pymes, con medios reducidos, tengan que soportar cargas innecesarias.

Este principio de innovación implica tener en cuenta la repercusión de todo el ciclo político (*policy making*) en la investigación y la innovación. Se trata de tener una regulación que aplique el principio de innovación salvaguardando, al mismo tiempo, el **principio de precaución**, que busca asegurar un mayor nivel de protección en la toma de decisiones en caso de riesgo, en particular, en los ámbitos de la protección social y medioambiental, la salud y la protección de los consumidores y el **principio de simplificación administrativa**.

Por otra parte, en los últimos años, la aceleración de la innovación digital ha creado desafíos importantes para los responsables de la formulación de políticas, comenzando por el llamado «problema del ritmo», que **exige esquemas regulatorios más ágiles y adaptativos y enfoques de regulación más flexibles y experimentales**. Esto requiere un nuevo conjunto de herramientas que puedan a la vez fortalecer la capacidad de los legisladores para **anticipar el cambio** y permitir a los innovadores desafiar la legislación y fomentar el desarrollo de **enfoques experimentales** de regulación.

Adicionalmente, las normas europeas deberán ser consideradas legítimas por los ciudadanos. Es decir, deben basarse en la representación, el consenso y la participación y poder ofrecer resultados o soluciones a un problema colectivo. Por ello, se propone esa **representación de la sociedad** desde la definición de estas.

4e. Sistemas y ecosistemas de innovación

Finalmente, para construir la Europa del futuro se necesita la creación de una **red de ecosistemas conectados**. En las últimas décadas han emergido potentes ecosistemas locales de innovación que concentran talento y exportan globalmente conocimiento y productos de valor añadido. De hecho, la competencia y colaboración se produce cada vez más entre ecosistemas de innovación, en los que la proximidad física facilita la innovación. Esto se debe a que Europa se compone de empresas y regiones de pequeño tamaño cuyas ideas e innovaciones pueden verse limitadas por su dimensión. Sin embargo, la participación de estos pequeños actores en redes, así como una mayor integración y conexión de estas, facilita la transferencia de conocimiento y el escalado de sus innovaciones; pudiendo así capitalizar los resultados de la investigación y la innovación europeas.

Para ello, estas redes de ecosistemas han de basarse en el principio de innovación abierta de modo que los diversos agentes colaboren siempre en ambas direcciones, tanto atrayendo como dando salida a ideas. Algunas de estas redes, creadas bajo el auspicio de regiones que comparten objetivos ambiciosos de investigación e innovación (por ejemplo, Vanguard), se están convirtiendo en referentes de colaboración, pero requieren un apoyo económico decidido por parte de Europa para desarrollar su máximo potencial.

En este entorno en el que cobra importancia el carácter regional de la innovación, la monitorización del rendimiento de las regiones es fundamental en la política europea de innovación. Por ello, el **RIS** debería ser el instrumento que refleje fielmente el efecto de las políticas de innovación regionales y permita detectar los ecosistemas locales de innovación

En definitiva, abogamos por una Europa basada en sus regiones y en sus personas como protagonistas de su futuro, donde primen una cultura de innovación y de prospectiva estratégica y en la que la regulación genere un entorno propicio para ello.

Recuperación económica y construcción de la identidad europea: un binomio ganador para la Unión Europea

MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ

Ituna Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales (UPV/EHU)

Cuando parecía que la resaca post*Brexit* comenzaba a amainar y la nueva Comisión podría desenvolverse con cierta calma para desarrollar su agenda, la pandemia de la COVID-19 ha vuelto a poner a prueba las costuras de la Unión. En base a las herramientas disponibles, la nueva Comisión ha ofrecido hasta el momento una respuesta decidida y contundente frente a la pandemia, que además de beneficiar a los ciudadanos europeos también ha servido para poner en valor la existencia de la Unión Europea. En contraste con la débil y titubeante respuesta ofrecida inicialmente frente a la gran crisis económica de 2008, la Comisión ha reaccionado con inmediatez, armando una firme respuesta para hacer frente a la pandemia, sin temblarle el pulso para ello en dar pasos históricos como la aplicación de la cláusula de salvaguarda o la aprobación del plan de recuperación *Next Generation EU*.

Esta actitud resolutiva le ha granjeado a la Unión Europea un destacado a la par que muy positivo protagonismo en los medios de comunicación y, en general, en la opinión pública vasca y española. La cuestión mediática no es un tema baladí, especialmente, en determinados países donde durante la última década la imagen de la Unión Europea se ha visto ciertamente deteriorada. Como la propia Comisión ha reconocido en más de una ocasión, la labor de comunicación, fundamental a la hora de construir una conciencia ciudadana europea es uno de los talones de Aquiles de la Unión Europea.

Toda crisis deja ganadores y perdedores. Por ahora, la Unión Europea está «aprovechando» esta crisis para sacar a relucir su potencial, dejando en evidencia las limitaciones de los Estados a la hora de enfrentarse individualmente a los retos de carácter global. La pandemia ha puesto de relieve la necesidad de contar con mejores planes y mecanismos de coordinación a nivel europeo para hacer frente a este tipo de crisis, dejándonos tras de sí una larga lista de lecciones y tareas a analizar y desarrollar en un futuro próximo.

En esta contribución al debate sobre el futuro de la Unión me centraré en los retos y posibilidades que se han

abierto en materia de gobernanza fiscal y presupuestaria debido a la pandemia, enlazándolo también con el proceso de construcción de la identidad europea. En concreto, esbozaré algunas reflexiones y propuestas relacionadas principalmente con el plan de recuperación, cuya aprobación y desarrollo condicionarán el devenir económico, presupuestario, pero también político de la Unión en el corto y medio plazo.

Algunas voces han bautizado este plan de recuperación como «momento hamiltiano», por sus implicaciones en términos de integración y «federalización» de la Unión. Sin duda, la aprobación de este plan financiado con deuda mancomunada es un hito en el proceso de construcción de la Unión. No obstante, el objeto de esta contribución no es volver a reincidir en el carácter histórico del plan, ampliamente examinado ya desde todos los prismas posibles. El objetivo es profundizar en las posibilidades que ofrece su desarrollo, tanto en la vertiente de los ingresos como de los gastos.

El plan de recuperación obligó a reformular el alcance y contenido del próximo marco financiero plurianual (2021-2027). Las necesidades de financiación del plan requieren elevar el techo presupuestario de la Unión. Esto, a su vez, ha obligado a reformar la Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, aún pendiente de ratificación por parte de los Estados miembros. La nueva Decisión aumentaría el importe máximo de los recursos que pueden solicitarse a los Estados miembros en un año determinado para financiar el gasto de la UE, el denominado «límite máximo de los recursos propios», hasta el 1,4 % de la suma de las rentas nacionales brutas de los veintisiete Estados miembros. Adicionalmente, se propone una elevación excepcional y temporal de ese techo en un 0,60 % hasta diciembre de 2058, con el solo objeto de hacer frente al endeudamiento derivado del plan de recuperación. La aprobación de estas medidas ha tenido su contraparte. Una de las contrapartidas más significativas en términos políticos ha sido la pervivencia de los mecanismos de corrección que benefician a Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Austria y Suecia. Aunque es comprensible que en el marco de las

Cómo citar / How to cite: Erkoreka González, M. (2021-2022). «Recuperación económica y construcción de la identidad europea: un binomio ganador para la Unión Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 312-315



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

«especiales» negociaciones del nuevo marco financiero se incluyan concesiones, es una pena haber desperdiciado el escenario post*Brexit* para haber eliminado definitivamente estos mecanismos de corrección, que perjudican la imagen de unidad e igualdad dentro de la Unión Europea.

No obstante, desde mi perspectiva, el principal punto de interés es el capítulo de recursos propios no derivados de las transferencias de los Estados miembros. En primer lugar, llama la atención el cambio de criterio respecto al porcentaje de retención aplicado en concepto de gastos de recaudación por los derechos de aduanas que, aunque sea un ingreso genuinamente europeo, su recaudación sigue dependiendo de las administraciones estatales. En los acuerdos previos a la pandemia, la previsión era reducir su porcentaje del 20 % al 10 %, con el objetivo de aumentar el presupuesto europeo. En la última Decisión, en cambio, se ha optado por aumentarla del 20 % al 25 %, reduciendo así el margen de beneficio del presupuesto europeo. Este cambio diametral de criterio apunta a otra forma de contrapartida. O más bien de cheque compensatorio, especialmente para los Países Bajos, uno de los Estados miembros más beneficiado por el incremento en las retenciones por la recaudación de los derechos de aduanas.

Enlazando con este punto anterior, cabe resaltar el tímido avance logrado en primera instancia para reforzar los recursos propios no derivados de las transferencias. La Decisión incluye la introducción de una nueva contribución nacional basada en los residuos de envases de plástico no reciclados. Asimismo, proyecta la implantación futura de un impuesto digital, de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y de un régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, así como de otros posibles impuestos (por ejemplo, el impuesto sobre las transacciones financieras).

A corto plazo, parece complicado que la Unión pueda reducir de manera significativa su dependencia respecto a las transferencias basadas en la renta nacional bruta de los Estados miembros. Sin embargo, la excepcional coyuntura que estamos viviendo podría servir como punto de inflexión para armar progresivamente a las instituciones europeas con mayores herramientas tributarias y financieras para desarrollar sus propias políticas de ingresos.

Siguiendo esta misma línea argumental y enlazándolo con la vertiente de los gastos, considero que la Unión Europea debería de dar pasos para superar el ámbito de la regulación/legislación y la mera coordinación, y apostar por profundizar en la vía de la intervención y ejecución directa de las políticas europeas por parte de las propias instituciones europeas. Actualmente, la ejecución de los ingresos y gastos de la Unión Europea depende en una gran parte de las administraciones estatales. Este esquema alimenta un círculo vicioso. La alargada sombra de las administraciones estatales eclipsa a las instituciones europeas, alejándolas de la ciudadanía europea, y dificultando que se pueda formar una opinión pública europea que legitime y exija mayores cotas de integración y poder competencial para la Unión.

En el marco del federalismo comparado, las dificultades de la Unión para superar este estadio de ralenti y cierta impotencia inicial es normal. En los procesos de construcción de abajo hacia arriba, el «nuevo» poder central, sufre normalmente un estrecho marcaje por parte de las entidades subestatales con el fin de impedir cualquier ambición de extralimitación competencial. Suiza o Estados Unidos son un buen ejemplo de ello. Las crisis, véanse las guerras mundiales o la Gran Depresión de los años treinta, favorecieron el reforzamiento del poder central en beneficio del interés común de las entidades federadas. Estos procesos de cambio no respondieron tanto a una cuestión teórico-académica fruto de un profundo debate sobre el papel del federalismo, sino a la necesidad de dar respuesta a problemas acuciantes. Posteriormente, superada la crisis coyuntural, será la ciudadanía quien valorará la continuidad, o no, de ese nuevo actor que ha entrado en escena, avalando así que se consolide un nuevo marco competencial. Este proceso, a su vez, alimenta un mayor vínculo entre el ciudadano y la institución, abonando el terreno a posteriores «conquistas competenciales». La «identidad federal» se construye, se nutre tejiendo una relación de confianza e intereses recíprocos entre administración y administrado.

El trabajo de campo, cerca del ciudadano, siempre y cuando se planifique y ejecute adecuadamente, vale más que la mejor campaña de *marketing* que se pueda llevar a cabo para llegar al ciudadano europeo de a pie.

Es cierto que el margen de actuación actual de las instituciones europeas está férreamente limitado por los tratados y el ordenamiento jurídico europeo. Pero una situación de excepcionalidad como la actual ofrece la oportunidad de dar pasos excepcionales. Hasta el momento, la Unión Europea ha presentado sus credenciales para liderar la respuesta frente a la crisis económica y sanitaria a nivel europeo. El reto consiste ahora en que este vigor y dinamismo inicial no se diluya, permitiendo germinar buena parte de las iniciativas que se están planteando desde muchos ámbitos de la gobernanza europea para favorecer una mayor y más eficiente integración. La gestión de los presupuestos de ingresos y gastos europeos será clave para ello. Se ha logrado aprobar un plan europeo, financiado con deuda europea, a devolver mediante el presupuesto europeo. Es una buena oportunidad para consolidar los avances, reforzar las fuentes de ingresos propiamente comunitarias y apostar por desarrollar una política de gastos propia, directamente ejecutada por las instituciones europeas en beneficio del bienestar de la ciudadanía.

Partiendo de la dificultad de buscar nuevos espacios competenciales en la provisión de servicios relacionados con el bienestar ciudadano sin entrar en conflicto con el ordenamiento jurídico europeo o las administraciones estatales o regionales, cabría plantear que la Unión Europea pudiera complementar determinadas políticas o servicios ya desarrollados por las administraciones estatales o regionales.

Euskadi es un referente interesante en este ámbito. Gracias al poder de autogobierno fiscal y financiero que ejercen las instituciones vascas, tienen la capacidad para mejorar y complementar las prestaciones de sus ciu-

dadanos en ámbitos competenciales no asumidos. Por ejemplo, aun cuando la financiación de las pensiones en España se fundamenta en un sistema de caja única centralizada, el Gobierno Vasco lleva años complementando las pensiones más bajas en Euskadi.

Aunque este ejemplo suene quizás demasiado ambicioso en este momento, la creación de un posible sistema de previsión europeo, cuestión ya planteada en algunos estudios, aunque se estructurara bajo un régimen voluntario de libertad subsidiada, podría tender un puente de comunicación y vinculación directa entre la ciudadanía y las instituciones europeas. En el ámbito horizontal, también se crearían intereses comunes entre ciudadanos de distintos Estados miembros, influyendo en la conformación de una identidad colectiva.

Si la opción de la ejecución directa por parte de las instituciones europeas no prospera, como no parece que vaya a hacerlo, al menos, en lo que respecta al plan de recuperación, creo que sería importante potenciar la relación con las administraciones regionales, que en muchos de los Estados miembros se encargarán de gestionar buena parte de los fondos con repercusión directa en el bienestar ciudadano. Las regiones son un aliado de primer orden para la UE a la hora de aproximarse al ciudadano europeo.

Durante las negociaciones sobre el plan de recuperación se hizo especial hincapié en la necesidad de aplicar estrictas herramientas de fiscalización y monitorización por parte de las instituciones para evitar el fraude o uso indebido de los fondos, cuestión de indudable relevancia.

Pero además de fiscalizar las cuentas, también sería importante que las instituciones europeas controlaran y evaluaran las políticas de comunicación de las administraciones ejecutoras en relación con los proyectos financiados por la UE. El objetivo es garantizar que el papel financiador de las instituciones europeas no sea obviado o quede desplazado en un segundo plano. Los proyectos financiados con fondos de la «lejana Bruselas» no pueden terminar siendo aprovechados por los gobiernos locales de turno para colgarse medallas que no les corresponden. Menos aún, si la maniobra de ocultamiento responde a motivaciones políticas, especialmente en las regiones con menor sentimiento europeísta. Las instituciones europeas deben establecer medidas concretas para evitar que se distorsione la percepción ciudadana sobre el origen y financiación europea de los proyectos e iniciativas ejecutadas por las administraciones estatales, regionales o locales. Profundizando en esta misma dirección, también sería interesante fomentar una mayor participación y presencia de funcionarios y políticos europeos en la ejecución e inauguración de determinados proyectos e iniciativas desarrolladas en cada Estado miembro.

Aunque el reto planteado en esta contribución resulte a primera vista quimérico y de difícil realización, la historia ha demostrado que existen momentos clave, puntos de inflexión, que cambian por completo y de manera insospechada el rumbo de determinados procesos, fenómenos

e instituciones. Independientemente de las peculiares características del proceso de integración europeo, la historia comparada del federalismo tiene que servir como fuente de inspiración y aprendizaje para la Unión Europea. Como he señalado en la introducción de esta contribución, toda crisis deja tras de sí ganadores y perdedores. Por ahora, la Unión Europea ha ofrecido una respuesta decidida frente a la crisis, presentando sus credenciales como agente clave a la hora de liderar la gestión de la crisis económica y sanitaria a nivel europeo. La Unión tiene una gran oportunidad para salir reforzada de esta crisis, ensanchando su ámbito de poder en las áreas que sean necesarias para poder dar una respuesta eficiente y bien coordinada, que además de ayudar a salir de la crisis, saque a relucir su enorme potencial y solvencia. Además de actuar, también debe trabajar en convencer a la ciudadanía sobre el valor y la utilidad de su existencia. Ahondar en la legitimación ciudadana será clave para poder seguir dando pasos en el proceso de integración en un futuro.

CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

- A medio plazo, la Unión Europea debería de dar pasos para superar el ámbito de la regulación/legislación y la coordinación y apostar por profundizar en la vía de la intervención y ejecución directa de las políticas europeas por parte de las propias instituciones europeas. Esta es una cuestión clave a la hora de impulsar la construcción de la identidad europea que, a su vez, ejercería de palanca para legitimar futuros avances en el camino de la integración.
- Aprovechar el nuevo marco financiero plurianual para implantar nuevos impuestos que refuercen los ingresos propios europeos, disminuyendo paulatinamente la dependencia respecto a las transferencias de los Estados miembros.
- Sosteniéndose en la autonomía financiera derivada de los ingresos propios, impulsar una política de gastos propia y de trabajo de campo directamente ejecutado por las instituciones europeas en beneficio de la ciudadanía.
- Estudiar posibles ámbitos competenciales (tanto nuevos como complementarios) a desarrollar por la UE a nivel europeo, con el fin de aumentar la relación directa, sin intermediarios, y de crear lazos de intereses recíprocos entre la ciudadanía y las instituciones europeas.
- En los ámbitos en los que no sea posible la ejecución directa, reforzar la colaboración con las administraciones regionales como puente entre las instituciones europeas y la ciudadanía, especialmente en aquellos Estados miembros donde las administraciones subestatales son protagonistas en la provisión de bienes y servicios relacionados con el bienestar de la ciudadanía.
- En relación con el plan de recuperación económica, mejorar el componente de eficiencia a través de la implantación de un mecanismo de incentivos transparente a nivel regional, que recompense a las administraciones más responsables y diligentes en la ejecución de los fondos europeos.

- Dentro de los sistemas de fiscalización y monitorización de los fondos financiados a través del plan de recuperación, incluir criterios de control y evaluación sobre las políticas de comunicación de las administraciones que ejecutan los fondos de la UE. Las instituciones europeas deben establecer medidas concretas para evitar que se distorsione la percepción ciudadana sobre el origen y financiación europea de los proyectos e iniciativas ejecutadas por las administraciones estatales, regionales o locales.
- Fomentar una mayor participación y presencia de funcionarios y políticos europeos en la ejecución e inauguración de determinados proyectos e iniciativas desarrolladas en cada Estado miembro, promoviendo un mayor protagonismo mediático de los actores europeos a nivel regional y local.

Europa también es un proyecto universitario

EVA FERREIRA GARCÍA

Rectora de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Reflexionar sobre el presente y el futuro de Europa supone reflexionar también sobre la universidad (una de las piezas clave en ese futuro) y sobre las funciones principales en las que esta invierte sus esfuerzos: formación superior, investigación, transferencia de conocimiento y divulgación científica.

Esa reflexión debe partir de la revisión del pasado más inmediato y del modo radical en que ha cambiado nuestro sistema universitario en un breve período de tiempo.

En 1999 se firmó la Declaración de Bolonia, un documento ya emblemático, que tenía como máximo objetivo el establecimiento de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). La ambición de este proyecto era muy clara; abarcaba casi todos los Estados del continente y se marcaba los siguientes objetivos: 1) Adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos, grado y postgrado; 2) Establecimiento de un sistema de créditos común, ECTS; 3) Promoción de la movilidad, eliminando los obstáculos para la libre circulación académica; 4) Colaboración europea en la garantía de calidad con criterios y metodologías comparables; y 5) Colaboración interinstitucional.

Me parece importante subrayar que, de alguna manera, la Declaración de Bolonia respaldaba, en el plano del pensamiento, lo que el Acta Única Europea había confirmado trece años antes en el ámbito comercial: la apuesta por la libre circulación y la abolición de fronteras dentro de nuestro continente. La educación (y, por ende, la educación superior) no se reconoció oficialmente como un ámbito de competencia de la Unión Europea hasta el Tratado de Maastricht de 1992. A partir de Bolonia, la educación sí entró plenamente en la dinámica de integración europea. Y eso era algo que, sin duda, debería formar parte, más tarde o más temprano, del proyecto europeísta: no habría posibilidad de establecer una senda de unidad política, económica, social y cultural sin la aportación de un sistema universitario alineado con ese mismo objetivo.

Hablar de movilidad era una apuesta novedosa y nada obvia (recordemos que los Acuerdos de Schengen se hicieron efectivos en 1995 solo para siete países y que en 1999 se integró en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea). Quizás por tratarse de una cuestión educativa (la educación solo ocupa portadas periodísticas cuando asoman aspectos conflictivos) esa declaración pasó, a efectos informativos, más bien desapercibida. Así y todo, la educación superior en la Europa de hoy es felizmente deudora de la voluntad política que impulsó aquel gran acuerdo.

Debo decir que la Universidad del País Vasco se comprometió firmemente en ese proceso y son muchas las iniciativas que confirman una decidida internacionalización de nuestra actividad en todos los ámbitos.

Así, varios años antes de 2020 (para cuando la Unión Europea había establecido que un 20 % del alumnado participara en alguna experiencia formativa internacional), ya era un 22 % del alumnado de la universidad pública vasca el que lo hacía.

También constituimos el Campus Euroregional transfronterizo con la Universidad de Burdeos, una experiencia que alcanzó el pasado curso la mayor implicación en número de miembros de la UPV/EHU a lo largo de su historia y que se despliega en un ambicioso abanico de actividades: laboratorios transfronterizos de cooperación, tesis doctorales en régimen de cotutela, proyectos conjuntos de investigación e impulso de la formación de posgrado

Más recientemente, tras concurrir a una convocatoria europea dura y competitiva, hemos obtenido un respaldo de cinco millones de euros para *Enlight*, un consorcio que hemos creado en colaboración con otras ocho universidades europeas de alto nivel. De hecho, seis de estas universidades están ubicadas, al igual que la nuestra, entre las cuatrocientas mejores del mundo, y tres de ellas entre las sesenta y seis primeras, según el *ranking* de Shanghái. Las nueve universidades que nos hemos encuadrado en *Enlight* compartimos una agenda sobre

Cómo citar / How to cite: Ferreira García, E. (2021-2022). «Europa también es un proyecto universitario», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 316-318



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

educación, investigación e innovación que se focaliza en cinco retos emblemáticos, claves para el bienestar social y la sostenibilidad futura. Son retos vinculados con al menos diez de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Organización de Naciones Unidas, objetivos que se centran en los siguientes ámbitos: salud y bienestar; revolución digital e impacto de la digitalización; cambio climático; uso de la energía y economía circular; y, por último, equidad.

Lo cierto es que el concierto europeo ha supuesto, para la educación superior del continente, una verdadera revolución. Contamos con una estructura de títulos compartida, y la movilidad de alumnado, profesorado e incluso personal de administración y servicios se ha intensificado, todo ello con el refuerzo de una actividad que había sido pionera en la colaboración interuniversitaria más allá de toda clase de fronteras: la investigación.

Pero el camino transitado a lo largo de las dos décadas de vigencia del EEES no ha sido fácil: en las universidades españolas había que transitar desde un modelo previo, lastrado por una enorme inercia burocrática, histórica y cultural, hacia un modelo innovador, dentro de un contexto interno de gran inestabilidad en la política de educación superior. A pesar de las dificultades, el proceso ha traído consigo resultados muy positivos. La movilidad estudiantil se ha duplicado en los últimos diez años. La posibilidad de realizar prácticas externas, ya sean curriculares o voluntarias, se ha extendido en todas las titulaciones. La información pública y la transparencia en los resultados son principios que se cumplen de manera generalizada.

En definitiva, las instituciones universitarias han interiorizado que la mejora continua debe guiar su actividad en todos los ámbitos, y que debe proveerse de instrumentos para ofertar una formación que integre las nuevas formas de aprendizaje y las nuevas fuentes de generación y difusión de conocimiento. Todo ello bajo el paraguas de los estándares europeos de calidad: Bolonia ya es una realidad, un proceso que se asienta y evoluciona.

Pero si la Declaración de Bolonia supuso un desafío de enorme calado para la universidad europea, hubo que afrontar en breve plazo nuevos hitos. Así, en el comunicado de Londres en 2007 *Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado*, cobró protagonismo el aprendizaje centrado en el estudiante. La universidad pública vasca también supo responder a ese desafío: hoy nos preciamos de contar con un modelo educativo singular, que hemos denominado IKD i3 (Aprendizaje Cooperativo y Dinámico). En él cada alumno, cada alumna, se convierte en protagonista de su propio itinerario formativo, mediante la adaptación curricular a distintas necesidades, distintas visiones, distintos proyectos personales e intelectuales, configurando, de esa manera, una capacitación académica singularizada, que tanto más valiosa será a la hora de encarar un futuro profesional.

A ello debemos añadir, en fechas aún más recientes, la incorporación a este modelo de una dimensión social en las adaptaciones de los nuevos títulos y de las metodologías docentes. Esta dimensión se ha incrementado en el comunicado de 2018 de los ministros en París y en el de Roma de 2020. Ahí se interpela directamente al papel de la educación superior para suministrar soluciones a problemas sociales como la polarización política, el desempleo, la desigualdad social o la migración. También se refiere a su papel clave en la mejora de los debates públicos y en la provisión a los estudiantes de actividades vinculadas a la investigación e innovación en todos los niveles de la educación superior. Estos compromisos están en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en 2015 por la ONU: se entiende ya que la dimensión social debe formar parte de nuestro cometido.

También en este caso la Universidad del País Vasco ha hecho un esfuerzo singular, dotándose de una agenda: EHUagenda 2030 por el desarrollo sostenible (2019-2025). En ella se recogen como prioridades doce de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Organización de las Naciones Unidas. A ellos le hemos añadido un objetivo más: el compromiso con la diversidad lingüística y cultural, así como los planes sectoriales que lo conforman (Campus Igualdad, Campus Inclusión y Campus Planeta) y una relectura de nuestro modelo educativo IKD i3.

En esa nueva línea, nos comprometemos a construir un Espacio Europeo de Educación Superior inclusivo, innovador e interconectado de aquí a 2030: inclusivo porque todos los alumnos tengan acceso equitativo a la educación superior y apoyo para poder completar sus estudios y formación; innovador porque introduzca métodos y prácticas de aprendizaje, enseñanza y evaluación nuevos y mejor alineados, estrechamente vinculados a la investigación; e interconectados porque nuestros marcos y herramientas faciliten y mejoren la cooperación internacional, el intercambio de conocimientos y la movilidad de personal y de estudiantes.

Las instituciones de educación superior tienen el potencial de impulsar un cambio importante, mejorando el conocimiento, las habilidades y las competencias de los estudiantes y la sociedad para contribuir a la sostenibilidad, la protección del medio ambiente y otros objetivos cruciales. Deben preparar a nuestro alumnado para que se convierta en ciudadanía activa, crítica y responsable, y que disponga de oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida. La educación superior de nuestro continente, la universidad europea, será un actor clave en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para 2030. Y ese ambicioso objetivo tiene, en nuestro país, el compromiso de la universidad pública vasca, la UPV/EHU.

La PAC, de la C mayúscula a la c minúscula

JORGE GARBISU BUESA

Director de Agricultura y Ganadería del Gobierno vasco

La agricultura, la fábrica más antigua del mundo, y la que nunca cierra, no sería lo que es en Europa sin la PAC.

La PAC, ese acrónimo tan bruseliano, que usamos casi como un mote familiar para referirnos a la Política Agraria Común, ha posibilitado a Europa, a su Unión, para ser más exactos, desde su puesta en marcha allá por 1960, un desarrollo sin precedentes de su agro que, primero, posibilitó el autoabastecimiento alimentario de sus ciudadanos y luego nos convirtió en la mayor potencia agroalimentaria del planeta.

Durante todo este proceso, la PAC atravesó sucesivas reformas, unas ocasionadas por ajustes presupuestarios (Fointeneblau, Agenda 2000), otras por presiones de la Organización Mundial del Comercio¹ (Mc Sharry, Fischler), y otras, las últimas, atendiendo a demandas sociales y los ajustes derivados de la progresiva ampliación de Estados miembros de la UE (Fischer Boel, Ciolos); pero en todas ellas, la C de común, permaneció prácticamente incólume, como principal seña de identidad de la política agraria europea.

Una C sustentada, desde los inicios de la PAC, en tres aspectos básicos: la libertad de circulación interna de mercancías (en sí misma la primera política común europea), los aranceles comunes para producciones agrarias importadas (los antiguos *prélèvements* de las distintas OCMs²) y, sobre todo, una reglamentación sectorial igual para cualquier agricultor o explotación enclavada dentro del Mercado Común (hoy la Unión Europea).

Y así, superando reforma tras reforma y acompañando al crecimiento de la agricultura europea, el concepto Común fue convirtiéndose en algo sacrosanto y a quien osara cuestionarlo se le consideraba poco menos que un sacrílego. Apostar al inicio de cualquier debate reformista,

en los años noventa de la pasada centuria o en la primera decena del presente siglo, por una mayor subsidiariedad en la aplicación de las normativas comunes era prácticamente un anatema y una llamada a diana en la que, al unísono, la Comisión Europea, organizaciones agrarias, representantes institucionales de todos los Estados miembros y comunicadores agrarios se rasgaban las vestiduras ante la más mínima posibilidad de renacionalización de la PAC.

Pero se empezó a cuestionar. Al inicio, desde estudiosos e investigadores ligados al mundo universitario y, poco a poco, por la propia Comisión Europea, no sin enfrentarse a una tenaz resistencia en el Consejo, donde en cada reforma el debate acababa centrado en el flujo financiero de fondos que recibía cada Estado miembro, sin abrirse a cuestiones racionales de fondo que pudiesen suponer una pérdida en su saldo presupuestario³.

A nivel institucional todo empezó con la creación en 1994 del Comité de las Regiones (CdR), con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, que, si bien no era y es más que un órgano consultivo, fue el primer altavoz por el que las regiones europeas empezaron a reclamar unas políticas más subsidiarias en la Unión.

Con la Agenda 2000 y la creación de la Política de Desarrollo Rural⁴ (segundo pilar de la PAC), que posibi-

¹ La OMC derivó del GATT en cuyo final de la ronda Uruguay (1992) surgió la reforma Mc Sharry.

² Las Organizaciones Comunes de Mercado en las que inicialmente se estructuró la PAC para cada subsector agrario, que incluían, además del valor de los aranceles de entrada, los precios de referencia y garantía.

³ En las habituales negociaciones maratónicas en el Consejo que cerraban los acuerdos de cada reforma, ningún ministro se atrevía a volver a casa sin anunciar que mantenían o ganaban fondos en las asignaciones financieras que le correspondían en la siguiente PAC. Y así, el abordar reformas estructurales de calado se convertía en un ejercicio impensable, por lo que la evolución de la PAC en cada reforma, al tener que atender por encima de todo la cuestión presupuestaria, ha sido una talla lenta y laboriosa en el mamotreto mar-moleo de la reglamentación comunitaria.

⁴ La mal llamada política de desarrollo rural contempla medidas de apoyo a políticas activas tanto del sector productor (ayudas a inversiones, rejuvenecimiento, indemnizaciones compensatorias de montaña, ayudas agroambientales, etc.), como del sector transformador (inversiones en establecimientos agroalimentarios), del forestal (plantaciones, maquinaria, infraestructuras, etc.), como en el propio medio rural (ayudas para la instalación de empresas, creación de infraestructuras, servicios en pueblos, etc.).



litaba el desarrollo de programas nacionales y regionales, permitiendo la selección de las actuaciones que mejor se adaptasen a las necesidades estructurales de sus territorios, dentro de un menú potencial de actuaciones, eso sí, encorsetado e igual para todos los Estados miembros, la PAC inicia un primer avance hacia la subsidiariedad y la erosión de la C mayúscula.

No obstante, el proceso fue muy lento⁵ y apenas afectaba al montante financiero más importante, las ayudas a la renta del primer pilar de la PAC, que suponían aproximadamente el 70 % de los fondos de la PAC y que, hasta la reforma de Ciolos (2013), nunca contempló su regionalización.

Pero a pesar del oropel del impresionante potencial agroalimentario que alcanzó la UE fueron, fundamentalmente, los perversos efectos socioeconómicos del carácter férreo del adjetivo Común en la PAC los que paradójicamente más contribuyeron a su debilitamiento.

En este sentido, el igualitarismo en la asignación de las ayudas directas (a partir de 1992, con la reforma MC Sharry), sin considerar las distintas situaciones estructurales de las agriculturas europeas, el contexto competitivo de cada subsector o los distintos márgenes brutos de las explotaciones en la UE; la no fijación de ningún tipo de tope de ayuda por explotaciones, etc. originó de forma paulatina una desigual y desproporcionada distribución de los fondos comunitarios entre los distintos modelos productivos (se favoreció más a la agricultura intensiva frente a la agricultura familiar), entre los Estados miembros (mucho más favorable hacia los países del norte⁶ frente a los mediterráneos), y entre titulares de explotación (el ya famoso 20 % de explotaciones que durante más de veinte años absorbieron el 80 % de las ayudas).

A este respecto, cabe pararse a reflexionar sobre este dato, ya que el apoyo a la renta se dirigió prioritariamente a las explotaciones más competitivas, esto es, a las que menos necesitaban ese apoyo, lo cual no deja de ser, en cierto modo, irracional. Es como si, por ejemplo, en Euskadi la Renta de Garantía de Ingresos (la RGI) se priorizase hacia las familias acomodadas de Getxo y Donosti. Irracional y ridículo. Y, sin embargo, así fue, convirtiéndose en uno de los efectos más perversos de la PAC en los últimos veinte años.

Otro resultado perturbador de ese rígido esquema igualitario común ha sido el efecto aletargador e inhibitorio de las ayudas directas en la diversificación e innovación de las explotaciones europeas (los subsectores agrarios más competitivos de la UE son los que menos ayudas directas reciben); efecto potenciado con el desacoplamiento de la reforma Fischer Boel que posibilitó cobrar ayudas sin producir nada, convirtiendo al profe-

sional agrario en mero jardinero ambiental y conllevando importantes deslocalizaciones productivas.

Otra cosa sí cabe decir del reglamentarismo asfixiante que ha arrastrado la PAC (más de 2000 reglamentos al año en las mejores épocas) y sus derivadas burocráticas y de control (tanto para agricultores como para gestores⁷); o los costes y complejidad ligados a la planificación⁸ de los Programas estatales y regionales (PDRs), aspecto este que resaltó, desde el Tribunal de Cuentas europeo, el actual comisario de agricultura polaco, de nombre impronunciable, Janusz Wojciechowski.

Y en este devenir, la aprobación el 13 de diciembre de 2007 del Tratado de Lisboa (TUE) y su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 supuso, por fin, un impulso definitivo hacia la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad en las políticas europeas y más concretamente en la PAC.

Aunque el Tratado de Ámsterdam ya había incorporado mecanismos de control del principio de subsidiariedad en la actividad legislativa comunitaria, a través del libro verde de consultas y de la ficha de cumplimiento del principio de subsidiariedad, es el Tratado de Lisboa el que innova al asociar plenamente los parlamentos nacionales de los Estados miembros al control del principio de subsidiariedad mediante un doble mecanismo: el derecho de oposición en la elaboración de los proyectos legislativos y la posibilidad de impugnar un acto legislativo ante el Tribunal de Justicia de la UE si consideran que no se respeta el principio de subsidiariedad, extendiéndose también al Comité de las Regiones la legitimación para impugnar ante el Tribunal de Justicia de la UE un acto legislativo que no respete el principio de subsidiariedad.

Asimismo, el vigente Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), en su artículo 4.2 consagra el principio de autonomía institucional a nivel regional y en su apartado d) establece que la agricultura es una competencia con carácter compartido entre la UE y los Estados miembros y que en virtud del artículo 5 del Tratado de la UE (TUE) y el Protocolo número 2 (TFUE) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la delimitación de competencias se rige por ambos principios, estableciéndose que el principio de subsidiariedad se evaluará en función de la eficacia de su aplicación.

Es a partir de aquí donde la Comisión Europea asume que hay que diseñar un nuevo enfoque para la PAC, menos común y más subsidiario que, pese a las voces defensoras del *status quo*, limite y corrija las distorsiones anteriormente comentadas.

Y en este contexto surge la reforma de la PAC post 2020 diseñada por el Comisario Hogan y su equipo, la cual entrará en vigor el 1 de enero de 2023, en la que

⁵ Por ejemplo, las reformas de Fischler y Fischer Boel no hacen sino acrecentar el *status quo* de los Estados miembros frente a los nuevos Estados (PECOs) que entraban en el club, sin apenas concesiones a la subsidiariedad.

⁶ Para los Estados miembros con agriculturas con alto poder de negociación en la cadena alimentaria y muy competitivas sin necesidad de ayudas, véase Holanda o Dinamarca, las ayudas directas del primer pilar se asemejaron a un aguinaldo de Navidad.

⁷ Por poner un ejemplo, los costes anuales de gestión en el País Vasco de los fondos comunitarios (FEOGA+FEADER) que recibe nuestro sector agrario, aproximadamente 63 M€/año, rondan los 41 M€/año.

⁸ Por ejemplo, comprender e implementar en los PDR las tablas de indicadores ligadas a las Áreas Focales introducidas en la reforma Ciolos es una materia que no queda lejos de la mecánica cuántica.

por vez primera se introduce decididamente el principio de subsidiariedad en la PAC, claramente a nivel Estado miembro, y más difusamente a nivel regional.

La reforma Hogan, basada en el enfoque *Delivery Model* se sustenta en dos niveles de gobernanza, uno a nivel comunitario, en el que se definen los objetivos y las modalidades de intervención comunes, y otro de libre aplicación de las directrices por los Estados miembros, desde el diseño de actuaciones que den la mejor respuesta a sus necesidades estructurales y sectoriales.

La Comisión controlará a los Estados miembros a través de una serie de indicadores ligados a los objetivos comunes, pero no establecerá el corsé reglamentarista para el diseño de las intervenciones que limitaban su campo de actuación en anteriores reformas. Se trata por tanto de un modelo descentralizado, donde el principio de subsidiariedad se consolida. Un modelo de cogobernanza que rompe definitivamente la C mayúscula que maniataba la PAC.

Y desde este enfoque la reforma va a posibilitar que cada Estado miembro decida quién va a ser el beneficiario de las ayudas en su territorio, cómo van a converger los derechos de ayuda, si aplica y en qué cuantía un techo máximo de ayuda por explotación, el diseño de sus esquemas ambientales, la selección de subsectores a los que aplicar el acoplamiento de las ayudas, o el diseño de sus intervenciones del segundo pilar, fijando las condiciones de elegibilidad, los niveles de apoyo o los criterios de priorización, entre otras cuestiones. Asimismo, la reforma introduce una ayuda redistributiva, orientada hacia las explotaciones más familiares que, en parte, palie los perniciosos efectos que lleva arrastrando la PAC en la distribución de las ayudas directas.

En definitiva, una pequeña revolución que avanza hacia una PAC mucho más lógica y ligada a atender diferenciadamente las distintas y variadas agriculturas y modelos productivos presentes en la UE. No obstante, a esta reforma le cabe el reproche de no haber avanzado más en atender a la subsidiariedad regional, ya que articula los apoyos de la PAC en torno a un único Plan Estratégico por Estado miembro⁹, que engloba en un mismo documento las intervenciones de los dos pilares.

En este sentido, no es comprensible que una reforma de la PAC que toma como uno de sus principios inspiradores la aplicación de un enfoque subsidiario orientado a resultados (*Delivery Model*), se quede en la aplicación de dicho principio a nivel estatal sin dejar la potestad de profundizar en ese enfoque a nivel regional.

El planteamiento relativo a un único Plan Estratégico por cada Estado miembro supone incluso un pequeño retroceso en cuanto al enfoque subsidiario, si tenemos en cuenta el hecho de que tanto en los períodos de programación anteriores, como en el actual, el segundo pilar

está plenamente regionalizado a través de los Programas de Desarrollo Rural¹⁰.

Ello es especialmente lesivo para aquellas regiones como la nuestra, pertenecientes a Estados miembros que constitucionalmente presentan una estructura regional o federal, y que comparten o tienen competencias plenas en materia agraria, además de autonomía financiera y fiscal, y en donde las propuestas de la Comisión pueden plantear un conflicto jurídico de invasión competencial¹¹.

A efectos del TUE, está plenamente justificado que en los ámbitos competenciales agrarios es mucho más eficaz la aplicación del principio de subsidiariedad a nivel regional, más en aquellos Estados miembros con estructuras productivas muy diferenciadas a nivel regional, y ello porque dicho enfoque regional respondería con mayor garantía a la realidad y a las necesidades particulares de cada territorio¹².

La reforma tendría que haber posibilitado el establecimiento de sus propios Planes Estratégicos, en concordancia con lo que fija el propio artículo 91, cuando menos, a las regiones con mayor autonomía financiera de la UE (en principio, Länder alemanes, Valonia y Flandes, País Vasco y Navarra, y alguna otra región italiana como Bolzano o Trento). El hecho de que la interlocución con Bruselas descansa en manos de los ministerios estatales ha contribuido, con toda seguridad, a esa falta de profundización en la subsidiariedad a nivel regional de esta reforma. Por lo menos, en el caso de España, el ministerio no ha defendido en ningún foro comunitario ese planteamiento.

En cualquier caso, la reforma Hogan supone un gran avance en la dirección correcta de la PAC, tanto en cuanto a atender entre sus objetivos a demandas sectoriales y sociales muy presentes en nuestro siglo (digitalización, neutralidad climática, alimentación saludable...), como en abordar un esquema de apoyo mucho más subsidiario y acorde con las distintas realidades estructurales de la agricultura europea.

⁹ Art. 91: *Each Member State shall establish a single CAP Strategic Plan for its entire territory, taking into account its constitutional and institutional provisions.*

¹⁰ Lo curioso del caso es que se tiene la malévolta impresión de que en esa decisión ha pesado más el esfuerzo que a la Comisión le suponía el control de los 118 PDRs actuales (solo veinte de carácter nacional), frente al control de veintisiete Planes Estratégicos. Y más cuando en los primeros borradores iniciales sí se contemplaba la posibilidad de Planes Regionales: *In duly justified cases, due to their national constitutional requirements, Member States may submit only regional plans. In this case the Member State shall ensure the coherence and the consistency of the regional CAP support plans.*

¹¹ La coletilla del art. 91 establece que la elaboración de los Planes Estratégicos deberá tener en cuenta las disposiciones institucionales y constitucionales de cada Estado, cuestión totalmente obviada por el MAPA en el caso del Estado español.

¹² Es poco entendible en esta reforma que Estados miembros como por ejemplo Letonia o Lituania, con estructuras productivas muy similares, puedan establecer una definición de agricultor genuino (beneficiario de las ayudas) totalmente distinta, y en cambio, en el Estado español, seguramente el Estado de la UE con mayor diversidad productiva, tengan que responder a la misma definición por ejemplo un agricultor gallego y uno murciano, cuyos modelos de agricultura no tienen nada que ver.

El próximo reto será profundizar en ese enfoque a nivel regional. Y la PAC pasará a ser la PAC.

RESUMEN

La PAC, con sus luces y sus sombras, ha posibilitado a la UE una agricultura muy potente, capaz de abastecer de alimentos a sus ciudadanos, de exportar sus excedentes a medio mundo, moldeadora de sus paisajes y fijadora de población en su medio rural. En todo este proceso, desde su puesta en marcha en 1960 con el Tratado de Roma, a través de sus sucesivas reformas, la PAC mantuvo incólume su férreo carácter común como seña básica de identidad, sin apenas concesiones al principio de subsidiariedad.

Fueron los perversos efectos socioeconómicos que se iban aglutinando en la desigual distribución de los apoyos, paradójicamente derivados del carácter común de la PAC, junto a la inclusión en el Tratado de Lisboa del principio de subsidiariedad como principio básico de relación entre la Comisión y los Estados miembros los que han posibilitado desmoronar esa C mayúscula en beneficio de una PAC más racional, justa y adaptada a las diferentes realidades estructurales y productivas presentes en el agro europeo.

Ello ha sido gracias al impulso del comisario Hogan y la reforma que entrará en vigor en 2023. Una reforma basada en el enfoque *Delivery Model* que supone una pequeña revolución en la PAC, ya que posibilita a los Estados miembros el diseño y adaptación del menú de intervenciones de apoyo disponibles a sus realidades, manteniendo el carácter común en los objetivos a cumplir por todos los Estados miembros. En definitiva, una nueva PAC con un modelo de cogobernanza que avanza sustancialmente en la subsidiariedad, pero que, desgraciadamente, no ha alcanzado plenamente a desarrollarse a nivel regional, como hubiese sido más lógico en base a su propio enunciado, por lo menos en aquellas regiones con autonomía competencial y financiera.

Trabajaremos porque en la siguiente reforma ese enfoque se desarrolle plenamente y la PAC pase a ser la PAC.

El plan de recuperación como oportunidad para reducir la desigualdad en la UE

LAURA GÓMEZ URQUIJO

Titular de la Cátedra Jean Monnet Economic and Legal Integration for People de la Universidad de Deusto

Sumario

1. Un nuevo enfoque más flexible para la financiación dada por los Estados.
 2. La movilización inusitada de recursos de la UE.
 3. La coordinación del plan de recuperación en los estados miembros.
 4. Conclusiones y recomendaciones.
- Bibliografía.

Aún es pronto para determinar el impacto en la UE de la crisis generada por la pandemia, pero los primeros datos muestran ya claramente que las consecuencias negativas van a darse con desigualdad entre Estados, regiones y grupos de población. La mayor o menor extensión de la enfermedad, el peso de determinados sectores (como el turismo), la digitalización y la capacidad para el teletrabajo o el género son solo algunos de los factores que a nivel estatal o individual condicionan ese impacto asimétrico. La destrucción de empleo, en particular del juvenil, la precariedad de las condiciones laborales y la intensificación de las vulnerabilidades anticipan que esta crisis va ser más dañina para la cohesión europea que su predecesora. Ante ello, la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, ha declarado que «el Plan de Recuperación convierte el enorme desafío al que nos enfrentamos en una oportunidad, no solo mediante su apoyo a la recuperación, sino también invirtiendo en nuestro futuro». En este nuevo contexto, el Pacto Verde Europeo y la digitalización son vistos como impulsores de empleo y crecimiento, de la mejora del medio ambiente, pero también de la resiliencia de una sociedad que la Comisión plantea como más justa e inclusiva.

No es novedoso que, desde las instituciones europeas, se hable de inclusión, cohesión o justicia. También en la crisis financiera de 2008 la UE estaba inmersa dentro de la Estrategia 2020 que, por primera vez, no solo ponía objetivos sociales, sino que los cuantificaba de modo que la reducción del abandono escolar, el desempleo o la pobreza se convertirían en objetivos medibles y sujetos a monitorización. A pesar de ello, pudimos constatar cómo dicha crisis se llevó

por delante la posibilidad de alcanzar esas metas y aumentaron las brechas entre regiones y la desigualdad entre la población, con incrementos de exclusión llamativos en algunos grupos, como fue la pobreza infantil. Si nos fijamos en cómo se plantea la reducción de las desigualdades dentro de la estrategia económica actual de la UE, recogida en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, observamos que esta mantiene las cuatro dimensiones de la estrategia fijada antes del estallido de la pandemia y la crisis: sostenibilidad medioambiental, productividad, estabilidad macroeconómica y justicia. Constatamos el tradicional doble objetivo de cohesión y estabilidad macroeconómica al prever que hay que proteger a los ciudadanos europeos, su salud y trabajos a la vez que se asegura la justicia, la resiliencia y la estabilidad macroeconómica en la UE. La Estrategia 2021 refuerza la dimensión de justicia, que se amplía y enfatiza, al recoger cómo la crisis ha afectado de nuevo más a los grupos más vulnerables. Señala especialmente a los jóvenes en su acceso al mercado de trabajo y a las mujeres, así como al previsible impacto durante años en la salud pública. En consecuencia, destaca cómo el proceso de recuperación tiene que ser justo para todos los europeos para evitar desigualdades crecientes, asegurar apoyo a toda la sociedad y contribuir a la cohesión social, económica y territorial. Este planteamiento no es muy diferente de estrategias previas, incluso puede verse en la Estrategia de Lisboa de 2000, donde las metas sociales se juntan con las económicas. Sin embargo, en la formulación actual puede distinguirse que la desigualdad se considera como limitadora de los objetivos de crecimiento. Se produce con ello una evolución respecto a la crisis en 2008, cuando

Cómo citar / How to cite: Gómez Urquijo, L. (2021-2022). «El plan de recuperación como oportunidad para reducir la desigualdad en la UE», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 322-326



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

la desigualdad fue contemplada como un efecto colateral indeseado, pero no como un problema para el sostenimiento del mercado interior. Se recoge también así la tendencia del debate económico que eleva la desigualdad a la categoría de gran problema económico para la supervivencia de los modelos de mercado capitalistas.

Nos preguntamos, no obstante, si estas nuevas declaraciones políticas y diseños de estrategias significan algo más que los bienintencionados propósitos de siempre. ¿Hay lecciones aprendidas por parte de la UE para no caer en los mismos errores y convertir la crisis de la COVID-19 en una oportunidad de mejora en términos de cohesión social? Para responder a ello, nos fijamos a continuación en algunos aspectos del modo en que se está afrontando la crisis actual, buscando los elementos diferenciales respecto a la anterior en relación al impulso de la cohesión. Concretamente, atendemos a las novedades en: la flexibilización en la financiación dada por los Estados en relación con los objetivos de estabilidad macroeconómica, la dotación financiera de la UE y la coordinación de los gobiernos de los Estados miembros.

1. UN NUEVO ENFOQUE MÁS FLEXIBLE PARA LA FINANCIACIÓN DADA POR LOS ESTADOS

En la reacción europea a la crisis financiera de 2008, debido fundamentalmente a la crisis de deuda, el foco de la intervención europea se puso en garantizar la credibilidad financiera de los Estados miembros, y de la integración en su conjunto, apuntalando la consolidación fiscal. Como ha quedado ampliamente demostrado, las políticas de austeridad derivadas de aquella estrategia afectaron a la capacidad de los sistemas sociales para sostener la capacidad asistencial y la crisis dio lugar a una mayor brecha social. Las desigualdades se incrementaron en la UE al ser los grupos más vulnerables quienes vivieron el mayor impacto de los recortes. Este hecho ha sido reconocido por la Comisión Europea que, en diferentes declaraciones e iniciativas institucionales, ha manifestado que se dirigió una excesiva atención a la relación entre coste y efectividad de la protección social en relación con la consolidación fiscal en vez de atender al rol de los servicios sociales como redes de seguridad y a sus beneficios económicos a largo plazo. Por ello, es muy significativo que la reacción comunitaria al estallido de la pandemia haya corregido la dirección tomada anteriormente y se haya hecho a gran velocidad (en pocas semanas), priorizando el estímulo económico frente a la estabilidad presupuestaria. Nada más estallar la crisis de la COVID-19 se activa la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), suspendiendo, por primera vez y debido a las excepcionales circunstancias, las reglas de disciplina fiscal. La Comisión permite así a los gobiernos llevar a cabo las medidas necesarias para ayudar a sectores y ciudadanos más vulnerables, aunque su déficit sobrepase los límites establecidos en el PEC. No se paralizan con esta suspensión los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento pues los Estados tienen que seguir suministrando información y controlando su situa-

ción fiscal con el objetivo de volver a la senda de la disciplina «cuando las condiciones lo permitan». Por otro lado, también es reseñable la flexibilidad dada a los Estados para la concesión de ayudas directas o subvenciones a empresas que, debido a las extraordinarias circunstancias vividas, tengan problemas de liquidez. Vemos con ello de nuevo una rápida reacción para inyectar dinero público en la economía e intentar sujetar el empleo, excepcionando una de las reglas claves del mercado interior europeo basado en la férrea defensa de la libre competencia.

Esta apertura de puerta al gasto público, aunque bajo un cierto control, es, sin duda, un cambio trascendental en el enfoque de la UE, no visto desde el Tratado de Maastricht, que preveía ambas excepciones en circunstancias extraordinarias. La posibilidad de que con ello se sostengan ayudas y servicios públicos para los más afectados social y económicamente en la pandemia es una oportunidad para limitar consecuencias más graves en las brechas de desigualdad.

2. LA MOVILIZACIÓN INUSITADA DE RECURSOS DE LA UE

Como factor diferencial en el abordaje de la crisis actual señalamos también la movilización de recursos financieros por parte de las instituciones europeas a un nivel no alcanzado en ningún otro momento de su historia. Así, la Comisión Europea, que en la crisis anterior se vio atenazada por la crisis de deuda y la dificultad de captación de fondos en los mercados financieros, impulsa en esta ocasión su mayor paquete de medidas de expansión fiscal. En él destacamos la elevación del gasto presupuestario hasta el 2 % del PIB, la posibilidad de captación de fondos en los mercados financieros y el marco financiero reforzado *Next Generation Europe*, lo que elevará la capacidad financiera total del presupuesto de la Unión a 1,85 mil millones de euros. Por su parte, el Banco Central Europeo, que en la anterior crisis fue cauteloso y tardío en su reacción en favor del estímulo monetario, despliega medidas decididas de expansión con gran velocidad e intensidad.

El ambicioso Plan de Recuperación incluye diversos mecanismos novedosos, algunos de los cuales aún no tienen precisado su funcionamiento y reparto. Como en el apartado anterior consideramos que, en la medida en que esta política expansiva sirva para sostener gasto destinado a la cohesión, va a constituir una herramienta para paliar crecientes desigualdades. Lo señalamos, por tanto, como oportunidad sin que sea posible hacer una valoración, puesto que no está completada la asignación de fondos. Así, por ejemplo, la Comisión ha llevado a cabo un desglose de la asignación máxima por país para 2021-2022 y una estimación para 2023 del Fondo de Recuperación y Resiliencia, el instrumento de mayor dimensión dentro del paquete financiero *Next Generation EU* (con 312 000 millones de euros en transferencias, no préstamos). Hasta el momento, el 70 % de las asignaciones nacionales, para el de 2021-2022 se ha realizado teniendo en cuenta

población y, de modo inverso, el PIB per cápita y desempleo. El 30 % restante se destina a 2023 y se calcula en función de pérdidas de producción. Algunos estudios preliminares prevén con ello un reparto corrector de las divergencias entre Estados.

Entre otras herramientas nuevas que sean potenciales correctoras de desigualdades podemos mencionar el Instrumento de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). Puesto en marcha en los primeros momentos de la crisis, aporta préstamos para ayudar a los Estados miembros a financiar los gastos públicos relacionados con el mantenimiento del empleo y con la orientación de ayudar a los trabajadores vulnerables, con especial mención a las mujeres. Asimismo, consideramos reseñable la iniciativa REACT-EU, instrumento para la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa que asignará fondos en función de la gravedad de las repercusiones socioeconómicas de la crisis teniendo en cuenta la situación socio-económica de los Estados miembros, con indicadores como el nivel de desempleo juvenil. Esto supondrá inversiones para apoyar los sistemas de asistencia sanitaria y el mantenimiento del empleo (en particular, mediante apoyo al empleo juvenil, a pymes y trabajadores por cuenta propia y también a regímenes de reducción del tiempo de trabajo).

Además, en la gestión de los fondos se otorga la máxima flexibilidad a los Estados. En 2012, en medio de la crisis financiera, el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza instauraba la condicionalidad de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos impidiendo que los recibiera un Estado que no cumpliera con las reglas de disciplina de gasto. Por el contrario, la suspensión del cumplimiento del PEC respecto al déficit público comentada anteriormente suspende también la referida condicionalidad que afecta a la recepción de Fondos Estructurales y de Inversión. Además, las Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus previeron entre la primeras reacciones al estallido de la pandemia que los Estados pudieran decidir de forma autónoma el modo concreto de canalizar los fondos a medidas de reparación de la crisis mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o el bien al apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad en el marco del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). La política de cohesión de la UE en 2021-2027 otorga también a los Estados miembros más flexibilidad en comparación con el período de programación actual para transferir recursos entre los fondos en cualquier momento del período de programación en circunstancias excepcionales. Estas pueden referirse a una grave recesión económica o bien a un acontecimiento extraordinario que escape al control de los Estados miembros, con importantes consecuencias desfavorables para las finanzas públicas en el Estado que administra los fondos. Como medida excepcional en circunstancias de emergencia se incluye también la posibilidad de aumentar la tasa de cofinanciación aplicable en diez puntos porcentuales.

3. LA COORDINACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La oportunidad de que el Plan de Recuperación se convierta en instrumento para reducir desigualdades se relaciona necesariamente con los vínculos entre la provisión de fondos de la UE y las políticas de los Estados miembros. Por otro lado, en el contexto del mercado interior y, en particular entre los miembros de la unión monetaria, las políticas económicas nacionales tienen importantes externalidades transfronterizas y, por ello, existe una necesidad de coordinación de las mismas. En la pasada crisis de 2008, el refuerzo de la gobernanza económica desplegado con este fin puso en marcha el procedimiento del Semestre Europeo como instrumento de coordinación de las políticas europeas (a través de las recomendaciones específicas por país dadas a los gobiernos cada año por el Consejo y la supervisión de sus planes nacionales de reforma de acuerdo con ellas). Hay que señalar que, hasta el momento, el Semestre Europeo ha presentado innumerables deficiencias en la incorporación y supervisión de objetivos sociales. Las recomendaciones dadas en este ámbito han sido imprecisas y han adolecido de falta de seguimiento y sanción en caso de incumplimiento.

Por su parte, la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 prevé que el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estén intrínsecamente unidos; los Estados miembros remitirán sus planes nacionales de reforma integrando su plan de recuperación y resiliencia, en el que mostrarán el panorama de reformas e inversiones que van a llevar a cabo en los próximos años. La Estrategia indica que los Estados miembros deberían dirigirse a aquellos retos que refuercen el potencial de crecimiento, los sistemas de salud, la resiliencia económica y social y la cohesión regional. La Estrategia de Crecimiento Sostenible 2021 anticipa que se van a llevar a cabo cambios en el procedimiento del Semestre Europeo y consideramos que esta reforma constituye una oportunidad para que los planes de recuperación reflejen las necesidades reales y retos específicos de los Estados que puedan contribuir de manera efectiva a incrementar la cohesión.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reacción de la UE al estallido de la crisis actual plantea lecciones aprendidas y mejoras respecto a la crisis de 2008 para afrontar la desigualdad que va a acrecentarse con la pandemia. Entre ellas destacamos, por un lado, el paso de la austeridad a la flexibilidad del gasto fiscal y, por otro, de la contención monetaria a la decisiva expansión. La rapidez de esta inyección es otro de los puntos fuertes de la reacción de la UE. En torno a ella se abren, no obstante, varios interrogantes a futuro relacionados con el modo en que se van a cubrir los déficits y deudas generados y el peligro de que se produzca una

nueva vuelta de tuerca hacia la austeridad y la subordinación de lo social a lo económico con un impacto fatal en los objetivos de cohesión. En el mismo sentido, se ha valorado positivamente la flexibilidad en las ayudas de Estado, sin embargo, esta apertura puede ser más aprovechada por los Estados en mejor situación financiera (menos endeudados) y así llegar precisamente a las regiones más avanzadas en detrimento de las más pobres.

También hemos señalado a la expansión del marco financiero presupuestario de la UE como un hito histórico en el proceso de integración y una oportunidad para reducir la desigualdad. Para ello apostamos por la consolidación de esta tendencia, lo que permitiría, no solo excepcionalmente, una UE más comprometida con los retos sociales. Un marco presupuestario estable más amplio permitiría abordar, por ejemplo, la ampliación del plan de ayuda a la renta para los desempleados en toda la UE. La crisis actual hace aflorar los desafíos del teletrabajo, la precarización laboral, la ausencia de un sistema sanitario europeo, la demanda social de unos ingresos mínimos vitales... cuestiones a las que cada Estado responde de un modo diferente. La UE ha reaccionado como impulsor de financiación más que resguardando los estándares sociales y laborales comunes. Observamos el peligro de que la ya difícil implementación de estos quede subsumida (y relegada) bajo el gran objetivo de recuperación económica. De hecho, distintas organizaciones y agentes sociales han puesto ya de manifiesto que el Plan de Recuperación no tiene referencias sólidas a la dimensión social y a la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales que deben llevar a cabo los Estados. Las quejas de la Confederación Europea de Sindicatos, por ejemplo, se dirigen sobre todo a la escasa entrada de los agentes sociales en la planificación de las inversiones que en la práctica consideran van a ser diseñadas desde los ministerios de Economía de los Estados. La estrategia europea de recuperación y la financiación impulsada por ella indican a los Estados miembros que se enfoquen a retos que refuercen el potencial de crecimiento y también la cohesión social. El gran desafío es asegurar que las necesidades sociales no queden sepultadas bajo los objetivos de crecimiento económico.

Por todo ello resulta esencial el procedimiento de reparto y supervisión. Ponemos el acento en que la gobernanza en la ejecución de unas ayudas sin precedentes y con un potencial de impacto social enorme sea una cuestión especialmente considerada. El hecho de que las Recomendaciones del Semestre Europeo se hayan ignorado hasta el momento es una debilidad grave de la gobernanza ante una situación tan peligrosa para el futuro de la cohesión europea. La reforma del Semestre debe respetar, además, el principio de subsidiariedad, la autonomía de los Estados miembros y las competencias regionales en su caso. Al mismo tiempo, hay margen para reforzar los mecanismos de supervisión mutua y aprovechamiento de buenas prácticas entre Estados.

Por último, subrayamos la preocupación ante la posibilidad de que la Comisión retenga el apoyo financiero

pueda utilizarse para imponer, de manera poco transparente, una visión unilateral de políticas económicas y sociales. Las reglas para el uso de los Fondos Europeos por parte de los Estados permiten la retirada de los mismos en caso de incumplir las reformas comprometidas. Esto va a llevar a dilemas como, por ejemplo, hacia dónde dirigir la reforma laboral, ¿hacia la competitividad o hacia la disminución de la precariedad? Una mayor participación del Parlamento Europeo para agrandar la visión de la política social y económica y mejorar la supervisión democrática y la transparencia son también recomendaciones para este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- BEKKER, S., and KLOSSE, S. 2013. *EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe*. *European Journal of Social Law* June 2013(2): 103-20.
- DARVAS, Z. 2020. *The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution*, Bruegel Blog post, 17 June 2020.
- EAPN. 2020. *The impact of COVID-19 on people experiencing poverty and vulnerability, Rebuilding Europe with a social heart*, Brussels, European Anti-Poverty Network. https://www.eapn.eu/wpcontent/uploads/2020/07/EAPN-EAPN_REPORT_IMPACT_COVID19-4554.pdf
- ETUC. 2020. *MFF and recovery plan: the ETUC demands reinforcement of social partners involvement*, Press release, 5 August 2020, European Trade Union Confederation. <https://www.etuc.org/en/pressrelease/mff-and-recovery-plan-etuc-demands-reinforcement-social-partnersinvolvement>
- EUROPEAN COMMISSION. 2020. *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final
- EUROPEAN COMMISSION. 2020. *Identifying Europe's recovery needs, Commission staff working document*, SWD(2020) 98 final
- EUROPEAN COMMISSION. 2020. *Annual Sustainable Growth Strategy 2021* COM (2020) 575 final.
- STIGLITZ, J.E. 2020. *Recovering from the pandemic: an appraisal of lessons learned*, FEPS COVID Response Papers October 2020, 10.
- THILL, P. KIROV, V. 2020. *COVID-19 and a new social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/covid-19-and-a-new-social-europe>
- VANHERCKE, B., Spasova, S., Fronteddu, B. 2020. *Social policy in the European Union: state of play 2020 Facing the pandemic Twenty-first annual report*. ETUI, <https://www.etui.org/publications/social-policy-european-union-state-play-2020>
- WATT, A. 2020. *EU Economic policy response to the coronavirus pandemic*. IMK policy Brief 93e, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8951
- WATZKA, S. & WATT, A. 2020. *The macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility*. IMK Policy Brief 98, 2020. https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=9110

El papel de Euskadi en una Europa en transición

ESTIBALIZ HERNÁEZ LAVIÑA

Viceconsejera de Tecnología, Innovación y Transformación Digital del Gobierno Vasco

Sumario

1. Euskadi, región industrial e innovadora.
 2. Pandemia y Europa.
 3. La apuesta por el desarrollo sostenible de Euskadi.
 4. Euskadi Digital: trayectoria y posicionamiento.
 5. Estrategia para la Transformación Digital de Euskadi 2025.
 6. Conclusiones.
- Referencias.

1. EUSKADI, REGIÓN INDUSTRIAL E INNOVADORA

Euskadi, la región de tamaño medio de Europa mejor conectada (así reconocido por Financial Times¹) representa una de las mayores concentraciones industriales del Estado y sus niveles de calidad y productividad le sitúan en los primeros lugares de Europa.

Desde la experiencia y la tradición, Euskadi se encuentra embarcada en la carrera de la mejora continuada de su competitividad, en una economía globalizada y altamente industrializada, donde más de 5 000 empresas cuentan con las máximas certificaciones de calidad.

Gracias a un tejido empresarial comprometido y a la firme apuesta institucional por una política industrial y tecnológica seria, Euskadi ha conseguido llegar a ser una referencia mundial en diversos sectores industriales: maquinaria avanzada (uno de los mayores productores europeos de máquina-herramienta); automoción (45 % del volumen de producción de la industria automovilística del Estado se realiza en el País Vasco); aeronáutica (la mitad de los grandes aviones comerciales tienen un motor hecho en el País Vasco (ITP/Rolls Royce) y una cadena de valor completa en el sector con empresas relevantes como Aernova o Sener; energía (empresas líderes en energías renovables como Iberdrola o Petronor junto con Gamesa/ Siemens, con sede en el País Vasco y un gran posicionamiento en la nueva estrategia de transición energética con el corredor del hidrógeno y la movilidad eléctrica); industria ferroviaria (los sistemas de ferrocarriles de numerosas ciudades del mundo llevan el sello

de una empresa vasca, CAF); y biosalud (un sector de vanguardia con empresas pioneras como Bayer con su mayor centro de producción de vectores virales en terapia génica o empresas como Progenika del Grupo Grifols).

La apuesta por la ciencia, tecnología e innovación es la seña de identidad de Euskadi, una apuesta que le ha reportado reconocimiento y recursos en el ámbito europeo. Además de ser la comunidad autónoma que más porcentaje de su PIB destina a I+D (cercano al 2 %), sus capacidades científico-tecnológicas y empresariales la han situado al nivel de los países europeos con alta innovación. Esto ha sido gracias a una colaboración público-privada y a la consolidación de una extensa red de centros tecnológicos de referencia internacional, constituida hoy en la alianza Basque Research and Technology Alliance que, junto a universidades y centros de excelencia investigadora, forman la denominada Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación. Un rico ecosistema participado por más de cien agentes que ha logrado reconocimiento y posicionamiento en Europa.

Todo esto ha sido posible gracias a un elevado grado de autogobierno y a su autonomía fiscal, dotada de un sistema tributario propio, que le otorga capacidad normativa y de gestión, que le permite diseñar sus propias políticas, de industria, ciencia, tecnología e innovación, entre otras.

La continuidad en las políticas de I+D+i se ha venido plasmando en los diferentes planes de ciencia, tecnología e innovación, que han permitido a lo largo de los años un alineamiento de todos los agentes, públicos y privados, que tienen algo que decir y hacer en esta materia. Reciente-

Cómo citar / How to cite: Hernández Laviña, E. (2021-2022). «El papel de Euskadi en una Europa en transición», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 326-330



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

mente, el Gobierno Vasco aprobó el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030² para el impulso de la I+D+i como palanca de competitividad de la economía vasca y para su avance por una senda de crecimiento sostenible. La especialización, la excelencia y la cercanía al mercado han sido y son las bases de la actividad de los centros tecnológicos y centros de investigación cooperativa integrantes de la recién creada alianza BRTA³. Dicha alianza, con más de 3 000 personas investigadoras, nació con el objetivo de crear una marca distintiva de Euskadi a nivel europeo e internacional y de generar y reforzar sinergias entre los diferentes centros para ofrecer al tejido empresarial vasco un mayor valor añadido. Una poderosa herramienta de competitividad.

El posicionamiento industrial y tecnológico del País Vasco expresa la fuerza y la energía de esta región pequeña, con vocación para afrontar los retos más complejos y con indicadores de desempeño por encima de la media europea.

Diferentes elementos han contribuido, y lo siguen haciendo, a que Euskadi sea una región innovadora en Europa. Sin embargo, hay que seguir trabajando. En el mundo cambiante en el que vivimos, el progreso y el bienestar no son posiciones garantizadas. No se puede parar, si queremos seguir siendo competitivos para generar riqueza y poder sostener un sistema de bienestar en los niveles que conocemos.

2. PANDEMIA Y EUROPA

La crisis generada por el coronavirus ha evidenciado con rotundidad las tres grandes transiciones globales (tecnológico-digital, energético-medioambiental y demográfico-social), las ha acelerado y las ha convertido en piezas básicas de la agenda mundial para los próximos años.

A lo largo del último año, qué duda cabe de que la COVID-19 ha afectado de manera importante a nivel mundial no solo a la salud de las personas sino también a su actividad económica. Debido a la situación de excepcionalidad generada por esta crisis, las organizaciones se encuentran frente a una actividad social y económica totalmente diferente a lo conocido hasta ahora. Este nuevo contexto ha provocado que las empresas e instituciones no

puedan desarrollar su trabajo en los términos conocidos hasta ahora, quedando patente el papel predominante que están teniendo y tendrán las tecnologías, la digitalización y la conectividad en la construcción del nuevo futuro. Las capacidades de las sociedades en estos aspectos constituirán un factor de diferenciación clave para el éxito de la transición de un país hacia una economía y una sociedad competitivas y sostenibles después de la pandemia.

Entre los efectos de la pandemia de la COVID-19 en los sectores de actividad está la gran disminución de los niveles de producción globales debido a las restricciones de movilidad y del transporte internacional, afectando a todas las redes de proveedores y obligando a rediseñar las cadenas de suministro globales. Nos hemos visto en la obligación de cambiar de un día para otro nuestra forma de trabajar, de relacionarnos con clientes y proveedores, de sustituir los viajes y las reuniones presenciales por reuniones virtuales y teletrabajo. Una situación que hace aproximadamente un año nadie hubiera imaginado.

3. LA APUESTA POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE EUSKADI

La Agenda Euskadi Basque Country 2030⁴ y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por las Naciones Unidas proveen un marco político y normativo idóneo para determinar los ámbitos de aplicación preferentes de las tecnologías digitales y evaluar sus beneficios y riesgos, permitiendo desarrollar una regulación y control democrático sobre ellas. De hecho, las tecnologías digitales y los planes y estrategias públicas que los establecen como palanca contribuyen al avance hacia las metas establecidas por los ODS⁵.

El desarrollo tecnológico debe contribuir a la configuración de un mundo más justo y equitativo y a la consecución de los diecisiete ODS, algunos de ellos más directamente relacionados, como el ODS 9: Industria, innovación e infraestructuras, o el ODS 7: Energía asequible y no contaminante, y otros más indirectamente, como por ejemplo la contribución a reducir la pobreza (ODS1) o a una educación de calidad (ODS 4).

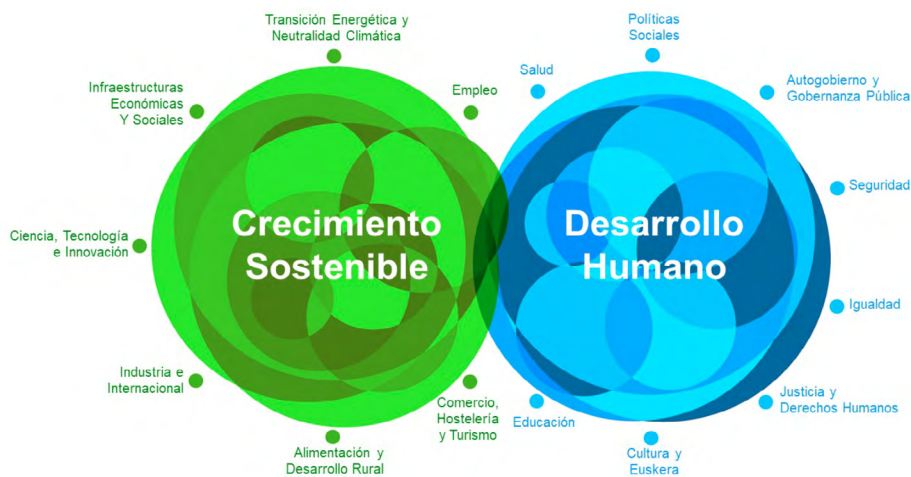


Figura 1

Ámbitos de contribución de Euskadi al crecimiento sostenible y al desarrollo humano.

En el mundo globalizado en el que vivimos existen nuevas tendencias que pueden actuar de forma global transformando el futuro de países, negocios, industrias y personas. Europa y Euskadi no son una realidad aislada y dichas tendencias están acelerándose ya en una triple transición: tecnológico-digital, energético-medioambiental y demográfico-social. Debemos ser capaces de aprovechar las oportunidades que nos ofrece el impacto de dichas transiciones.

4. EUSKADI DIGITAL: TRAYECTORIA Y POSICIONAMIENTO

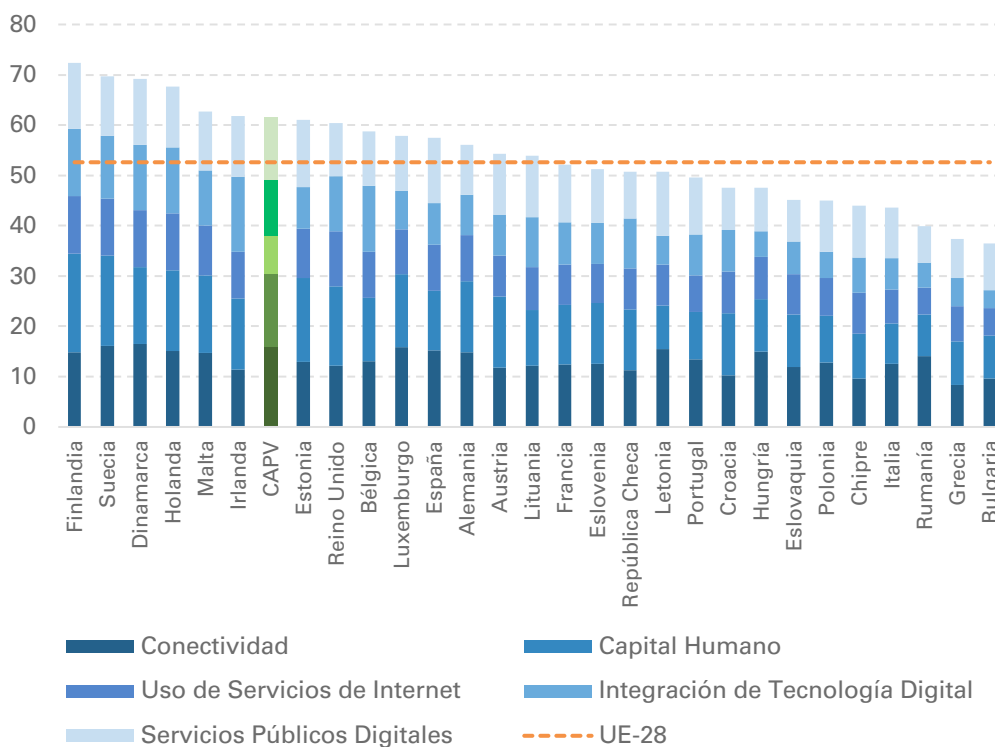
La Comisión Europea ha fijado ya el rumbo hacia una Europa empoderada digitalmente de aquí a 2030. La transformación digital es fundamental para culminar la transición hacia una economía climáticamente neutra, circular y resiliente, y por ese motivo la ambición de la UE es ser digitalmente soberana en un mundo abierto e interconectado e implementar políticas digitales en pro de un futuro digital sostenible, más próspero y, ante todo, centrado en las personas. La UE ha incluido la iniciativa de la Década Digital⁶ entre las nuevas iniciativas previstas para este año 2021, con cuatro puntos clave: 1) Personas con capacidades digitales y profesionales del sector digital altamente cualificados; 2) Infraestructuras digitales seguras, eficaces y sostenibles; 3) Transformación digital de las empresas; y 4) Digitalización de los servicios públicos.

En este contexto europeo, y en este mundo tan global, Euskadi debe hacer suya la estrategia europea adap-

tándola a los objetivos y prioridades particulares de la región.

En 1999, cuando el nuevo siglo estaba a punto de comenzar, el Gobierno Vasco lanzó la iniciativa Euskadi 200Tres y ya entonces se apostó por la búsqueda de niveles avanzados en la Sociedad de la Información como elemento clave de futuro, de modernización y de calidad de vida. A partir de ese momento han sido varias las estrategias de digitalización que se han ido trabajando a lo largo de estos años. Algunas de ellas: Plan Euskadi Sociedad de la Información PESI 2015, Agenda Digital de Euskadi 2020 y la recientemente aprobada Estrategia para la Transformación Digital de Euskadi 2025⁷. Todas ellas con el objetivo común de convertir las oportunidades que presentan las tecnologías digitales en una realidad en Euskadi para que esta sea una región de referencia en competitividad, bienestar, integración social y calidad de empleo.

Los indicadores de progreso de la Sociedad de la Información sitúan a Euskadi en una posición de cabeza entre los países europeos (Figura 2). Demuestran que todas estas estrategias han sido acertadas. Cuando llegó la COVID-19 se ha visto que Euskadi se encontraba en un buen momento para adaptarse y abordar una nueva etapa. Muestra de esta fortaleza lo refleja el hecho de que, en la actualidad, el sector de las TEICs en Euskadi factura 5 353 millones de euros, genera más de 20 000 empleos e invierte 135 millones de euros en I+D+i. De hecho, cuenta con un potente clúster que agrupa a más de 260 empresas y organizaciones.



Fuente: EUROSTAT, EUSTAT, CNMC, SETID, INE, Cuestionarios propios

Figura 2

DESI 2020 (%). Euskadi a la cabeza con países europeos en digitalización de la economía y la sociedad.

Según el Índice Europeo de Economía y Sociedad Digitales⁸ DESI Euskadi se encuentra en una posición avanzada en lo relativo a la digitalización de su economía y sociedad en la Unión Europea. En el año 2020 este territorio alcanza el 61,54 %, lo que le sitúa en el séptimo lugar del *ranking* que agrupa a los países de la UE-28. El valor de la media de estos países es de 52,49 %, por lo que Euskadi se sitúa casi diez puntos porcentuales por encima de la media europea. De las cinco dimensiones que mide dicho índice (conectividad, capital humano, uso de los servicios de Internet, integración de las tecnologías digitales en las empresas y servicios públicos digitales), Euskadi se sitúa en cuatro de ellas entre los ocho primeros países (salvo en la del uso de los servicios de Internet), con valores superiores a la media UE-28.

Euskadi goza de una posición favorable para poder aprovechar las oportunidades y retos que traen las tecnologías digitales en las empresas, en la sociedad y en la administración.

5. ESTRATEGIA PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE EUSKADI 2025

En su recorrido a lo largo de los últimos años, la estrategia de impulso de la Sociedad de la Información en Euskadi ha ido evolucionando, incorporando las oportunidades de la digitalización, aprovechando su capacidad de ser palanca de la innovación y transformando de forma disruptiva los sectores productivos para una industrialización inteligente 4.0.

La nueva Estrategia para la Transformación Digital de Euskadi 2025 trata de recoger una forma diferente de entender y ejercer la relación entre la administración pública vasca y los agentes económicos y sociales para afrontar conjuntamente los retos globales. Se trata de una estrategia muy focalizada, de gran impacto y adaptada a la dimensión y características de Euskadi, sin perder de vista las directrices de la Unión Europea.

Su objetivo es acelerar la adopción de las palancas tecnológicas incipientes, fortalecer el desarrollo y aprovechar el potencial demostrado de los habilitadores, activar y potenciar su rápida incorporación a los ámbitos de aplicación esenciales, contribuyendo así a las transiciones que debe abordar Euskadi para 2025.

Respecto a las palancas tecnológicas, se hace una apuesta clara por tecnologías clave como la conectividad 5G, la inteligencia artificial, la ciberseguridad, la interoperabilidad público-privada, los servicios *cloud* y la computación cuántica. Como habilitadores de apoyo entiende el conjunto de mecanismos, servicios e instrumentos que hacen la región más atractiva y fértil para la puesta en marcha de iniciativas innovadoras. Entre ellos se encuentran las competencias digitales, la I+D+i, el emprendimiento, la compra pública innovadora, la conectividad de banda ancha ultrarrápida o

la fiscalidad. Y los ámbitos de aplicación de esta actividad son aquellas áreas de la actividad pública y privada que se están viendo afectadas por la irrupción de las tecnologías digitales y en las cuales se está produciendo o se producirá una transición a nuevas formas de hacer y relacionarnos (pymes, industria inteligente, energía y medio ambiente, nueva movilidad, industria alimentaria, e-administración, e-salud, educación, e-justicia).

Entre las dieciocho líneas de acción previstas destacan el nacimiento e impulso del Centro Vasco de Inteligencia Artificial (BAIC), la extensión del 5G en ámbitos empresariales, la creación de *data centers* y el refuerzo del talento y las competencias profesionales. A través del desarrollo de la estrategia, el Gobierno de Euskadi destinará, para el período 2021-2025, un presupuesto mínimo conjunto de 1 400 millones de euros. Este importe incluye tanto la digitalización de sus propios procesos, servicios y adquisiciones y mantenimiento de sus equipamientos informáticos, como el impulso de la transformación digital de los agentes externos que están dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En definitiva, se trata de una herramienta diseñada para abordar los retos que tenemos por delante con una clara orientación a la aplicación y a generar valor añadido.

6. CONCLUSIONES

En Euskadi siempre ha existido una apuesta clara por un alineamiento con la Unión Europea y por participar activamente en todas sus estrategias y apuestas. Pero las políticas públicas tecnológicas y digitales tienen que ver con la política regional/local más de lo que puede parecer. De ahí la importancia de seguir apostando en Euskadi, a través de sus tres transiciones estratégicas, por un ecosistema propio e innovador, no solo a nivel orgánico y de capacidades, sino también de culturas organizativas más dinámicas y fluidas entre diferentes sectores.

En este sentido, Euskadi ha asumido y desplegado toda una estrategia (Figura 3) alineada con las grandes apuestas transformadoras sobre las que va a impulsar la reactivación económica generadora de empleo asumiendo la transformación digital, energética y socio-sanitaria como oportunidad para fortalecer la competitividad de la estructura productiva e integrar los criterios medioambientales en todas las políticas sectoriales, no como un condicionante, sino como un factor competitivo para crear valor. Queda mucho por hacer y en este reto de futuro la tecnología y la innovación van a ser la clave del éxito al que aspiramos.

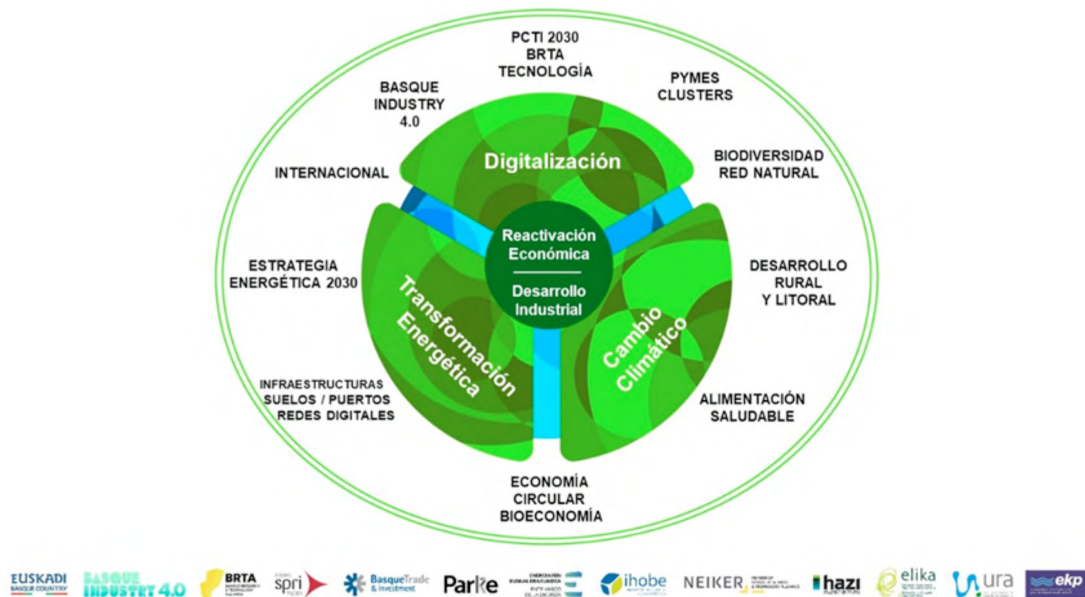


Figura 3

El reto de las grandes transformaciones en Euskadi.

REFERENCIAS

1. <https://www.spri.eus/es/invertir-en-euskadi/financiamiento-tiempo-posiciona-a-euskadi-como-la-region-europea-mas-atractiva-de-tamano-medio-en-estrategia-de-captacion-de-inversiones-extranjeras/>
2. <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/66997-euskadi-sienta-las-bases-para-situarse-entre-las-regiones-europeas-mas-avanzadas-innovacion-consejo-gobierno-2021>
3. <https://www.brta.eus/>
4. <https://www.euskadi.eus/pdf/agenda-euskadi-basque-country-2030.pdf>
5. ITU-NN. UU (2018) *Las TIC para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.itu.int/es/mediacentre/backgrounders/Pages/icts-to-achieve-the-united-nations-sustainable-development-goals.aspx>
6. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_983
7. https://bideoak2.euskadi.eus/2021/03/30/news_67948/ETDE2025_Estrategia_ES.pdf
8. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/210007-Informe-DESI-Euskadi-2020.pdf?v02>

MÁS EUROPA: Búsqueda de fortaleza para evitar la nada

EMILIANO LÓPEZ ATXURRA

Presidente de Petronor

La crisis sanitaria y económica de la COVID-19 nos ha puesto a los europeos, de nuevo, ante la necesidad de más Europa para poder abordar las medidas necesarias que palien y superen los desafíos que la pandemia nos ha traído y que son de proporciones históricas. Desde las propias medidas sanitarias hasta la deuda generada, pasando por el imprescindible reforzamiento de la cadena de valor industrial, la gravedad de la situación nos conmina a trabajar de manera conjunta para que la cohesión socioeconómica sea el corazón de la gobernanza de la Unión y así facilitar, entre todos, la estabilidad y la seguridad en Europa.

Las bases fundacionales históricas de la Unión Europea y el Preámbulo del Tratado de Funcionamiento de la Unión reafirman la idea de los padres fundadores: la integración europea es el salvavidas para la estabilidad, la cohesión socio económica y el progreso de la propia Comunidad Europea. Ahora es más necesario que nunca recordarlo, dada la encrucijada en la que vivimos como consecuencia de varios factores estructurales. Por un lado, la mutación de una sociedad internacional construida tras la Segunda Guerra Mundial y, por otro, el camino de reconstrucción de una sociedad europea que supere la fosa que marcaron Yalta y Potsdam, a través del puente del proyecto europeo y de sus instituciones comunes.

A estos factores estructurales debemos añadir otros tales como:

- Una revolución tecnológica que altera nuestras bases económicas e industriales.
- Una vecindad inestable que tensiona nuestro equilibrio socioeconómico.
- Un espacio político y económico diverso donde los diferentes intereses geopolíticos internos fluyen y tienen el riesgo de colisionar si no los equilibramos a través de un interés geopolítico común.
- Una gobernanza diseñada para un mundo viejo y que difícilmente será eficiente para responder al mundo nuevo que aflora en el horizonte de 2050.

— En definitiva, Europa se encuentra ante el desafío de su renacimiento como proyecto político común donde asentar su rica civilización y sus oportunidades vitales.

Abordar este desafío requiere, ante todo, tomar conciencia de los riesgos y buscar nuevamente sentido a las palabras de los padres fundadores de la Unión. A mayor concreción, las de Jean Monnet, al final de sus memorias. «No podemos detenernos cuando a nuestro alrededor el mundo entero se halla en movimiento (...) porque las naciones soberanas del pasado (europeo) han dejado de ser el marco donde se pueden resolver los problemas del presente (...) y los pueblos europeos deben aprender hoy a vivir juntos (...) si quieren alcanzar las dimensiones necesarias para su progreso y conservar el dominio de su destino (...). Para ello, la propia Comunidad no es sino una etapa hacia las formas de organización del mundo de mañana».

Estas palabras fueron pronunciadas hace cuarenta y cinco años, en un contexto radicalmente diferente al actual y su significado adquiere especial relevancia en un mundo que, desde 1986, con el lanzamiento del programa 863 de ciencia y tecnología de Deng Xiaoping en China pasando por la caída del muro de Berlín en 1989, la crisis financiera de 2008, hasta la revolución tecnológica desplegada por las GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft), nos ha situado a los europeos ante una sociedad internacional que no gira sobre nuestro tradicional eje.

La pandemia nos ha situado ante nuestros propios déficits y ha traído al primer plano cuestiones que ya estaban planteándose desde 2014 como la necesidad de disponer de todas las capacidades precisas para garantizar nuestro bienestar. Estas capacidades se han visualizado muy bien en los *Next Generation EU*, aprobados en el Consejo del 11 de diciembre de 2020 y que son un reflejo fiel de los objetivos marcados desde el bienio 2014/2015 en diferentes acuerdos franco-alemanes, y que tienen como objetivo responder al imprescindible reforzamiento del sistema tecnológico e industrial europeo en la nueva economía del

Cómo citar / How to cite: López Atxurra, E. (2021-2022). «MÁS EUROPA: Búsqueda de fortaleza para evitar la nada», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 331-333



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

presente siglo. Para ello se han adoptado medidas históricas en términos financieros y se ha focalizado la importancia de la política tecnoindustrial para afrontar los desafíos de transición energética, digitalización, salud y defensa.

Es un momento donde la esperanza de un nuevo tiempo en la gobernanza europea aflora con una pequeña luz y donde el estado de necesidad derivado de la pandemia atisba la virtud de una gobernanza más inclusiva y europea. Estamos en tiempos delicados, por los diferentes intereses geopolíticos internos, a los que se suman las disfunciones generadas por una ampliación atropellada de los *pecos* (países de la Europa central y oriental) y, sobre todo, una crisis financiera de proporciones históricas que impactó contra las defensas del euro en horas bajas, con pocos años de rodaje y una debilidad política manifiesta de Bruselas, en comparación con Washington y Beijing. Todo ello nos obliga a reafirmar el interés común de la Unión Europea y a propiciar una gobernanza consecuente.

Sin embargo, esta necesidad no necesariamente está llamada a convertirse en virtud porque la estupidez humana puede llegar lejos, hasta la inmolación. Siempre es recomendable leer trabajos como los de Krishan Kumar, Jared Diamond, Peter Frankopan o Robert Kaplan para reafirmarnos en la necesidad de estar atentos a las señales de alarma encendidas a la vista del actual estado de la Unión Europea.

Una Unión donde, al hilo de la ruptura en todos los órdenes que ha supuesto la pandemia de la COVID-19, tales como gobernanza fiscal, mutualización de la deuda, eje franco-alemán etc., están aflorando con intensidad nuevas ideas que, de una u otra manera, son recurrentes en la historia europea. Así vemos como en 1929 Aristide Briand, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, mostró la necesidad de una entente franco-alemana y expuso un memorándum sobre un régimen federal europeo en la Sociedad de Naciones, justo antes del *crack* de Wall Street¹.

¿*Quo Vadis* Europa? Este es el gran interrogante y de su respuesta dependerá nuestra sociedad de bienestar en un siglo donde la competencia/cooperación entre Europa/Estados Unidos y China protagonizará la batalla por el liderazgo en la geopolítica tecnológica e industrial y, consecuentemente, el liderazgo en la nueva sociedad internacional. Están en juego la fortaleza industrial, el control tecnológico y el de las materias primas. Sin fortaleza tecnológica no hay soberanía industrial, sin fortaleza industrial no hay soberanía económica, sin fortaleza económica no hay sociedad del bienestar, sin sociedad del bienestar no hay cohesión socioeconómica, sin cohesión socioeconómica no hay seguridad y sin seguridad el futuro es inseguro, inestable e incierto. Este es el cuadro marco que nos obliga a responder al interrogante con más Europa.

Porque en el período 1986/2014 el mundo ha sufrido cambios de proporciones históricas, tanto desde la perspectiva tecnológica como las de orden económico y político, transformando las bases que dieron forma al orden internacional que empezó a fraguarse en la carta del Atlántico (1941), Bretton Woods (1944), Consejo de Europa (1948), Pacto del Atlántico (1949) y en tantos otros acuerdos que dieron cuerpo al sistema atlántico como eje central del sistema-mundo hasta principios del siglo XXI. Ahora, este mismo sistema-mundo se encuentra en un profundo proceso de transformación por muchos factores de orden tecnológico, financiero, climático y demográfico ya mencionados y en una coyuntura en la que el protagonismo de China en el liderazgo mundial es incuestionable. Esta instantánea sitúa al concierto internacional en otra escala muy diferente a la conocida en la historia contemporánea, lo que conlleva profundas implicaciones para Europa.

Geográficamente, somos el extremo occidental de Eurasia. Demográficamente, nuestra debilidad es palmaria en el horizonte de un 2030, cuando en el planeta habitarán 9000 millones de personas intensamente urbanizadas y que demandarán respuestas a sus necesidades vitales de agua, alimentos y energía. Europa constituye una geografía económica e industrial demasiado fragmentada para responder con el músculo adecuado a los desafíos de la carrera tecnológica emprendida por China y Estados Unidos. Como se ha visto desde la crisis financiera de 2008, somos demasiado débiles si no disponemos de fortaleza política como Unión Europea. La fortaleza institucional es la que ofrece la fortaleza financiera, la fortaleza militar, la fortaleza jurídica y otros empoderamientos. Sin ellos, no cabe disponer de liderazgo y capacidad de ser algo y alguien en una sociedad internacional marcada por los intereses estratégicos de China y Estados Unidos. Más Europa no es la respuesta de los ilusos federalistas europeos, es la búsqueda de fortaleza para evitar la nada en una comunidad internacional convulsa, responder al desafío de seguridad de una vecindad inestable y consolidar una economía industrial que garantice la cohesión social y económica del conjunto de la ciudadanía europea. Menos Europa es la antesala de un riesgo real, la resurrección de los viejos demonios europeos que, en la segunda mitad del XIX, activaron el mecanismo que dio origen al infierno de la Gran Guerra.

Hay luces de esperanza desde 2014 y es conveniente atisbar y esbozar a tiempo el guion del futuro ya inmediato. El acervo comunitario y las declaraciones conjuntas franco-alemanas nos informan muy bien sobre cuál es el estado del arte de este guion.

A modo de ejemplo, tres datos de interés para nosotros.

- Primero, la transición energética está unida al renacimiento tecnológico e industrial.
- Segundo, para Alemania, China será el socio comercial de referencia en el horizonte de 2050.
- Tercero, el sistema tecno industrial europeo y su reforzamiento, tanto civil como en defensa, se está articulando alrededor del nuevo espacio hanseático liderado por Alemania y sin contrapeso suficiente para que el sistema europeo sea más equilibrado.

¹ Traigo a colación esta referencia porque normalmente el Mediterráneo es un mar que hace tiempo se sabe que existe y ahora hay tendencia a descubrirlo permanentemente para manifestar que se avanza para, en realidad, no seguir avanzando, porque todo avance conlleva riesgos y el miedo al fracaso, alineado con la perspectiva dominante del corto plazo, paraliza decisiones necesarias. Y en este punto estamos.

En este contexto los fondos de recuperación en términos de país son para hacer más Europa y esto solo se consigue aplicando la lógica de la transformación económica en términos de competitividad industrial para ser así parte cualificada de la cadena de valor europea. Por ello, Europa es parte de nosotros y su construcción es también responsabilidad nuestra. A modo de ejemplo, tres sugerencias.

- Primera, integrar la visión europea en las estrategias de país tanto en términos de política tecnológica e industrial como de salud y educación.
- Segunda, articular la estrategia económica del país como nodo industrial conectado con la Nouvelle Aquitaine y Occitania.
- Tercera, articular la estrategia industrial y financiera en la cadena de valor de las regiones más dinámicas de la Unión.

Europa y su futuro también dependen de la voluntad y el empuje de las regiones. El principio de subsidiariedad no es un principio hueco, sino que tiene un sentido jurídico y estratégico no desdeñable. Una región con vocación transfronteriza como el País Vasco tiene que ser activista de la idea Más Europa porque su futuro de bienestar está ligado al proyecto europeo.

Por estas y otras muchas razones las oportunidades vitales del y en el País Vasco dependen de la Unión Europea y su desarrollo institucional en términos de una gobernanza adecuada para responder al desafío del nuevo mundo del siglo XXI que está ya entre nosotros. No consideremos el desafío de una gobernanza europea más cerca de la visión federal como un asunto lejano. Es nuestro interés nacional más relevante. No respondamos con viejos modelos a los desafíos de nuestra pertenencia a la Unión. Respondamos con innovación en la gobernanza y en la gestión pública de nuestros intereses generales en el seno de una Unión que está marcando nuestra vida cotidiana a través de su normativa.

Medio rural vasco 2.0

PELI MANTEROLA ARTETA

Director de Hazi, Fundación del Gobierno Vasco para el Desarrollo Rural, Litoral y Alimentario

Sumario

1. Contexto y enfoque.
2. Economía sostenible, la nueva apuesta de Europa.
3. Nuevos paradigmas de gobernanza.
4. La cooperación y el *soft power*.

1. CONTEXTO Y ENFOQUE

La pretensión de este artículo es sobrevolar algunos aspectos de la relación del medio rural vasco con las políticas comunitarias que no suelen ser los habituales ya que, con frecuencia, desde el conjunto de la sociedad se ve lo rural y su relación con Europa desde la perspectiva de las ayudas directas agrarias. El medio rural precisa y es objeto desde Bruselas de una diversidad de políticas, la PAC es una de ellas, pero no es ajeno a otras, así como a planes y programas, ambientales, de cohesión, de innovación, que entendemos que deben integrarse al máximo y actuar lo más coordinadamente posible, tanto desde las herramientas comunitarias como desde las vascas. Esto es aún más importante en un medio complejo como el nuestro, como a continuación intentaremos exponer.

Euskadi es un territorio geográficamente singular. Con una extensión de 7 234 kilómetros cuadrados, una población de 2 180 000 habitantes y una densidad media de 301 habitantes por kilómetro cuadrado. Únicamente un 8 % de la población se encuentra en municipios que podríamos considerar rurales (según criterios de la OCDE). De hecho, se trata de una de las «regiones no metropolitanas»¹ con mayor densidad de población en Europa; densidad poblacional propia de «zonas urbanas centrales» en la UE. Esto, además, sin contar con el efecto del relieve, que transforma los algo más de 7 000 kilómetros cuadrados citados en una cantidad escasa de suelos llanos, donde la densidad aumenta extraordina-

riamente. Existe por tanto una muy fuerte imbricación entre lo rural y lo urbano.

Las diferencias climatológicas y de relieve, fruto de la posición geográfica y el carácter de «país marítimo y de montaña» (el 85 % de los municipios de Euskadi están catalogados por la UE como «montaña»), conforman una gran diversidad de paisajes: campiña, cultivos continentales, viñedos, prados y bosques frondosos en las laderas de los montes. En las sierras más elevadas tenemos también presencia de pastizales de altura. Las diferencias en la forma de poblamiento son también importantes entre la vertiente cantábrica y la mediterránea.

Por último, un elemento añadido para entender el territorio de Euskadi es su ubicación en la «rótula cantábrica/pirenaica», en el punto más transitado de la cordillera, desde Galicia hasta el Mediterráneo. Esta ubicación ha hecho del País Vasco, por una parte, un corredor económico entre la Península Ibérica y el resto de Europa, lo que se traduce en una fuerte presión urbana e infraestructural sobre el suelo rural. Por otra, en sentido E-W y en coherencia con el punto anterior, el eslabón más frágil del corredor biogeográfico cantábrico-pirenaico y un pasillo ecológico estratégico.

Estos factores complican la implantación de políticas públicas en la gestión de las actividades del medio rural vasco, incluidas las agroforestales, pero, al mismo tiempo, implican la existencia de oportunidades. Es el caso de las posibilidades ofrecidas por el aprovechamiento de una población cercana a las zonas rurales y a los productores agrarios, con mercados cercanos y exigentes en términos de calidad. En la mayor parte del territorio rural la presencia humana es constante: residencial, económica y recreativa, evitando en gran medida, salvo excepciones, los abandonos

¹ Regiones no metropolitanas: Ámbitos territoriales que no forman parte de las áreas densamente pobladas que conforman las zonas metropolitanas de grandes ciudades.



del territorio que se han dado en otros puntos del Estado. Todo ello en el marco de un país socioeconómicamente desarrollado y activo, que presta un fuerte reconocimiento a su medio rural, valoración del producto local y la gastronomía, montañismo, naturaleza, identidad...

Abordaremos en este artículo el análisis del que consideramos uno de los grandes avances de esta reforma: una PAC más integrada con otras políticas y con una visión más sinérgica del medio rural, en respuesta a las crecientes y crecientemente complejas demandas sectoriales y sociales sobre la agricultura, la naturaleza, la salud, los nuevos enfoques de economía circular y el medio rural que en gran medida los sustenta.

2. ECONOMÍA SOSTENIBLE, LA NUEVA APUESTA DE EUROPA

A finales de 2019, la Comisión Europea presentó el Pacto Verde o *Green Deal*, la gran apuesta europea para un crecimiento sostenible en una sociedad equitativa y próspera. Un crecimiento económico que deberá ser eficiente en el uso de los recursos, competitivo y con un balance neto cero en la emisión de gases de efecto invernadero para el año 2050.

Esta transformación económica deberá mantener un cuidadoso equilibrio entre los objetivos económicos, ambientales y sociales y estará ligada a la transformación digital. Todas las políticas de la UE deberán contribuir a los objetivos transversales del Pacto Verde, los cuales, a su vez, contribuyen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y al Acuerdo de París sobre Cambio Climático (Agenda 2030).

El Pacto Verde se compone de diez elementos. Los de mayor incidencia sobre el sector primario y las zonas rurales son las estrategias De la Granja a la Mesa o *Farm to Fork* y la de Biodiversidad; aunque otras, como la estrategia de Economía circular o el Plan Objetivo Climático 2030, serán de vital importancia para el sector agrario y el territorio rural.

La estrategia De la Granja a la Mesa impulsa un sistema alimentario más sostenible y más saludable, a la par que más asequible para la ciudadanía. Los esfuerzos del Gobierno Vasco por impulsar una «cadena de valor agroalimentaria» integrada resultan plenamente coherentes en este sentido.

La otra gran estrategia europea con impacto directo sobre la política agraria común es la de Biodiversidad, que de nuevo incide en la necesidad de impulsar la agricultura ecológica y propone, para el año 2030, la preservación de elementos paisajísticos y el establecimiento de nuevas zonas protegidas.

El objetivo climático de que Europa sea en 2050 el primer continente climáticamente neutro del mundo alcanzará su primer hito en 2030 con una reducción importante de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto afectará a todos los ámbitos económicos, incluido el agrario, que deberá transitar hacia la utilización de bio-materiales, proteger y aumentar los sumideros de

carbono y mejorar la resiliencia de los bosques y la agricultura frente al cambio climático.

Se irán implantando modelos de crecimiento que limiten el consumo de recursos y vayan orientados hacia la Economía Circular. En este sentido, la alimentación es una de las cadenas de valor clave y deberá fijar su atención en la reducción del desperdicio alimentario y en la utilización de envases más sostenibles. La agricultura es también clave para la Bioeconomía, otra de las grandes apuestas europeas.

En definitiva, dentro de este plan de crecimiento económico sostenible que es el Pacto Verde, con la economía y el medio ambiente convertidos en tándem indisoluble, los modelos económicos se orientan hacia vías que garanticen el equilibrio económico, social y ambiental. Los objetivos de las administraciones agrarias vascas en materia de calidad y salud alimentarias, agricultura ecológica, limitación del desperdicio alimentario, impulso a los avances y a las alianzas europeas en bioeconomía están así alineados con esta concepción sostenible del desarrollo.

La investigación, el intercambio de conocimiento, la innovación y la digitalización serán nuestros grandes aliados en este recorrido. En este sentido, no olvidamos la importancia que van a tener los sistemas AKIS (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems*) de conocimiento e innovación que contribuirán a la modernización sectorial durante este nuevo período PAC y que girarán, al igual que en el Pacto Verde, en torno a la investigación, el intercambio de conocimiento, la innovación y la digitalización del sector primario y medio rural. Esta modernización del sector incidirá e impactará muy positivamente en el desarrollo de las zonas rurales.

3. NUEVOS PARADIGMAS DE GOBERNANZA

La respuesta a estos retos por parte de la sociedad europea implica grandes desafíos en los modelos de gobernanza por parte de las instituciones europeas y, subsidiariamente, de las de los Estados miembros y las regiones.

La apuesta por el *Green Deal* y todos sus elementos constitutivos: *Farm2Fork*, Estrategia Biodiversidad, Plan de Acción para la Economía Circular, Objetivo Climático implica en efecto que los desafíos climáticos y ambientales van a ser referentes y que este nuevo Período de Programación, que arrancará definitivamente en 2023, deberá traer consigo «nuevas políticas», muy apoyadas en la investigación, la transferencia de conocimiento, la innovación, la digitalización y, sobre todo, una mayor dessectorialización de los planes y programas a poner en marcha. Quizá sea esta la tarea más difícil, porque implica cambios, en ocasiones radicales, en cosas tan importantes como de qué forma abordar los repartos de fondos o quién comanda determinados procesos de decisión; todo ello entre diferentes niveles territoriales de actuación, cada vez mayor subsidiariedad, y entre distintos departamentos, comisariados, ministerios, consejerías, con un mayor esfuerzo de coordinación interdepartamental. Mucha generosidad, en suma.

La PAC no es obviamente ajena a todo esto. Al contrario, es una de las políticas que más conexión tiene, ya en la actualidad, con otras políticas europeas. En esta nueva etapa estas conexiones se van a ver aún más reforzadas: con las políticas ambientales, las de innovación, digitalización y tecnología, las de salud, enmarcadas en diferentes vicepresidencias, direcciones generales y agencias ejecutivas de la Comisión Europea. La gobernanza a nivel de la Unión va a tener que ser mucho más interdepartamental y con una cada vez mayor presencia del Parlamento en el marco del Trípulo Parlamento/Consejo/Comisión y va a tener que ponerse en marcha mucha «política» entendida como diálogo, empatía, encaje, en Bruselas y a nivel de los Estados miembros y, por supuesto, en nuestro caso, de Euskadi.

Con independencia de los vientos que soplen desde Bruselas, es pues en niveles más cercanos donde nos jugamos en gran medida el éxito de los objetivos de la Nueva PAC y del desarrollo de las zonas rurales del país.

A nivel español, las dinámicas de trabajo puestas en marcha por la Nueva PAC presentan importantes limitaciones a la hora de construir conjuntamente un Plan Estratégico Estatal. Dificultades geográficas y de modelo productivo en un territorio de más de 500 000 kilómetros cuadrados, con múltiples fronteras climatológicas y biogeográficas que lo atraviesan. Pero dificultades políticas también, que debieran estar ya superadas en un Estado casi federal como el español, pero que no lo están.

Sí nos parece sin embargo importante enfatizar la necesidad de un cambio de paradigma, también en nuestro caso, en la gobernanza de las administraciones vascas; en el sentido de una mayor integración de políticas, especialmente en lo referente a lo que, para entendernos, siempre hemos englobado dentro del II Pilar de la PAC, el «desarrollo rural» que no puede ser entendido sino como un «desarrollo territorial», transversal. Pensemos en el papel que juegan en el desarrollo de las zonas rurales iniciativas tales como: el despliegue de centros sanitarios, educativos y asistenciales, las políticas de vivienda, las infraestructuras y servicios de transporte, el despliegue de capacidades digitales que rebasan ampliamente la capacidad de actuación de los departamentos sectorialmente responsables del desarrollo rural propiamente dicho. Todo esto llama a:

Impulsar un enfoque multifondo integrado, favoreciendo la posibilidad de mayores sinergias entre los diferentes Programas Operativos, FEDER, FEADER, FSE, Fondos de Cohesión, Fondos Operativos Transnacionales y Transfronterizos; llegando a poder combinar diversos fondos en el marco de una misma operación. Ello permitiría maximizar, integrando políticas sectoriales, las sinergias positivas que provoca un territorio de montaña como el de Euskadi y las actividades que sustenta.

Convertir la «cohesión territorial» de Euskadi en un «objetivo de país» que se persiga desde ámbitos de actuación diferentes. En esa cohesión territorial no se puede ignorar el «carácter de montaña» de nuestro territorio y el modelo de «agricultura familiar» que caracteriza a la mayor parte de nuestras explotaciones. Esto nos debe llevar a introducir en el Plan Estratégico de la PAC que nos afecte, en este caso, a falta de uno propio para Euskadi, en

el que se desarrolla a nivel de Estado, un fuerte impulso a los pagos compensatorios para las explotaciones en «áreas con limitaciones naturales», así como a medidas de apoyo a nuestro modelo agrario familiar. Este apoyo, en unas condiciones de mercado globalizado, resulta imprescindible para el mantenimiento de actividades agroforestales en situaciones difíciles, pero no olvidemos que son las responsables del mantenimiento de poblaciones en montaña, que generan múltiples bienes públicos y ambientales cohesionando el territorio.

Aprovechar la digitalización y las nuevas tecnologías, cuyo despliegue es necesariamente transversal, para actuar conjuntamente sobre los espacios rurales de Euskadi, eliminando barreras (de mercado, de aislamiento, de dificultad de despliegue de servicios, de asistencia, de consolidación de actividad y empleo) actualmente existentes. Euskadi está ya en este sentido en el camino correcto. De hecho, ha sido galardonada por la Comisión Europea gracias a sus proyectos de extensión de la banda ancha a zonas rurales. En concreto, ha sido una de las regiones premiadas del *European Broadband Award 2019, Socio-economic impact in rural and remote areas*, por su labor en garantizar el equilibrio territorial y por universalizar el acceso a la banda ancha ultrarrápida.

Situar asimismo al sector agroforestal y sus cadenas de valor asociadas, dentro de la Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3) de Euskadi en niveles de innovación asimilables a las del país en su conjunto. Solo así la agricultura y el medio rural serán vistos como un espacio de oportunidad en igualdad de condiciones a las zonas urbanas, evitando perder unas capacidades económicas, ambientales, turísticas para las que el medio rural y la cadena de valor gastroalimentaria resultan estratégicos para el conjunto de la sociedad vasca.

La situación de pandemia que estamos atravesando abre además nuevos escenarios de oportunidad para un medio rural que se ha visto reconocido y replanteado como escenario de vida y trabajo, con unos estándares de calidad que hasta ahora se habían minusvalorado. La mayor incidencia de la COVID-19 en zonas urbanas y las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías están cambiando el paradigma.

El contexto institucional europeo aporta cada vez en mayor medida herramientas en este sentido: objetivos, políticas, fondos y directrices hacia una utilización sinérgica de los mismos.

Ya en la Declaración de Cork, en 2016, se pone sobre la mesa la idea de un *rural proofing* concebido como una especie de «mecanismo rural de garantía», bajo cuya lupa debieran ser observados el conjunto de políticas y planes significativos de las diferentes administraciones con capacidad de impacto en el medio rural.

En lo que respecta a la digitalización, el desarrollo en la caja de herramientas comunitaria, dentro del nuevo concepto de *Smart Villages*, uno de los más importantes mecanismos de actuación en materia de innovación social, va precisamente en el sentido de una aproximación multifondo a la puesta en marcha de yacimientos de

innovación en el medio rural, en forma de *hubs*, de repositorios de utillaje digital pero, sobre todo, de espacios y procesos de encuentro e intercambio innovador orientados a la formación, el emprendimiento, los servicios, el ocio...

4. LA COOPERACIÓN Y EL *SOFT POWER*

Está en nuestras manos el aprovechar los recursos, económicos y competenciales, a nuestra disposición que, aunque limitados, son importantes. No hay mejor marco, mejor cancha de juego, donde desarrollar estos modelos de gobernanza territorial que venimos defendiendo, que el marco regional. Entendemos como tal aquellos contextos territoriales que, con independencia de su régimen jurídico, podría tratarse incluso de Estados, abarcan una población suficientemente amplia, pero sin rebasar unos marcos de cierta homogeneidad socioeconómica y cultural, que los hace cercanos al territorio. No es de cualquier forma el caso de los grandes Estados europeos, demasiado heterogéneos. Por eso nos resulta incoherente una apuesta de la Comisión y el Consejo europeos por una subsidiariedad que no llega hasta ese nivel regional; obligando, además de otras consideraciones, a cuadraturas de círculo imposibles para elaborar políticas coherentes a nivel de Estado miembro en temas como la agricultura y el desarrollo rural, que exigen precisamente políticas muy pegadas al territorio.

Por esto es más importante que nunca el papel que para las regiones juega la cooperación con otros ámbitos regionales con el objetivo de intercambiar buenas prácticas, desarrollar conjuntamente proyectos de investigación y de transferencia tecnológica hacia las zonas rurales y, no menos importante, constituirse en *lobby* con capacidad de presión en el ecosistema de la Unión y a nivel de los Estados miembros.

La Unión Europea es solo parcialmente una unión de Estados. Cada vez tienen más presencia los flujos de influencia horizontales, más cercanos a la sociedad civil europea y a los diferentes intereses que la componen. El peso que las regiones puedan adquirir a partir de actuaciones «informales», de su liderazgo en ámbitos en los que puedan expresar su excelencia, de sus alianzas con otras regiones y otros agentes es una vía que demuestra ser más eficaz en muchos casos que una presencia institucional/diplomática, menos representativa de la realidad y sometida a mayor rigidez de funcionamiento.

Desde Euskadi, y por lo que al contexto agroforestal y al medio rural se refiere, se participa muy activamente en diversas redes de cooperación:

- Euroregión Nouvelle-Aquitaine/Euskadi/Navarra.
- Comunidad de Trabajo de los Pirineos, ambas para la cooperación transfronteriza.
- CPRM (Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas).
- EUROMONTANA, para la cooperación entre zonas de montaña de Europa.

- AREPO, para la colaboración entre regiones con denominaciones de origen agralimentarias.
- FORESPIR, para la cooperación forestal a nivel pirenaico.
- Bioregions Facility, para la cooperación en materia de bioeconomía.
- ERIAFF, para la cooperación regional en investigación e innovación agroforestal.

Todas ellas abren el camino al desarrollo de proyectos de investigación y de transferencia tecnológica, al conocimiento de soluciones diferentes a problemáticas comunes para muchas zonas rurales de Europa, a la presencia indirecta de las regiones en foros institucionales y no institucionales de debate y decisión en el contexto comunitario: Grupos de Diálogo Civil de la Comisión Europea, intergrupos del Parlamento Europeo, informes y eventos de expertos en el Comité de Regiones y en el Comité Económico y Social...

Desde estos foros y, evidentemente, desde la Delegación de Euskadi en Bruselas, Euskadi se sitúa en posiciones de observador privilegiado de lo que ocurre en la Corte Comunitaria, donde Bruselas a veces recuerda a Bizancio por la complejidad de sus procesos de debate y decisión. Pero esta observación no es un mirar pasivo, sino que le permite participar en el debate, tomar posición política ante cuestiones planteadas en el Parlamento o en la Comisión.

Ha sido recientemente el caso del documento, firmado conjuntamente por la red EUROMONTANA, presidida desde Euskadi, junto a otras redes europeas, entre ellas AgriRegions, plataforma que trabaja en el impulso del papel de las regiones en la Nueva PAC, y los presidentes del Comité de Regiones y de su Comisión de Recursos Naturales. Este documento, dirigido al Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la UE, Janusz Wojciechowski, denuncia la pérdida del papel de las regiones en los nuevos Planes Estratégicos de la PAC y reivindica un protagonismo regional, cercano al territorio, en la PAC, en coherencia con el principio de subsidiariedad que la UE dice reconocer.

Pueden parecer pequeñas cosas, pero la UE se construye desde pequeños impulsos conjuntos que orientan los rumbos en diversas direcciones. En este complejo mar en el que nos toca nadar en el siglo XXI, es cada vez más importante elegir bien al banco de peces con el que queremos avanzar, teniendo claros nuestros objetivos y, en aquellos aspectos en los que mostramos excelencia, formar parte del grupo de países/territorios que marcan camino. Para ello debemos plantar sólidamente la presencia de Euskadi en Europa entre nuestras «estrategias de país».

Oportunidades para una Europa próspera sobre la base de la tecnología, la innovación y la sostenibilidad

CRISTINA OYÓN

Directora de Tecnología, Innovación y Sostenibilidad del Grupo SPRI
Miembro del Grupo de Expertos Industrial Fórum de la Comisión Europea

Sumario

1. Introducción.
2. El Pacto Verde Europeo y su impacto en el desarrollo tecnológico e industrial.
3. Retos y oportunidades en el desarrollo tecnológico.
 - 3.1. Retos.
 - 3.2. Oportunidades.
4. Implicaciones en la política europea de I+D+I. Propuestas.

1. INTRODUCCIÓN

La incorporación actual y futura de tecnologías exponenciales, incluida la digitalización, impulsará una ola de innovación sin precedentes en todas las economías mundiales que dominen su desarrollo. El Pacto Verde Europeo propone transformar la economía de la Unión Europea con una propuesta de cambio hacia el consumo y la producción sostenibles como fuerza impulsora para la transformación. Europa necesita un cambio sistémico para ganar, sobre esta premisa de desarrollo sostenible, la carrera hacia la independencia tecnológica y la competitividad. La formulación de políticas europeas es en algunos casos demasiado precavida y conservadora y vamos a necesitar mayor flexibilidad para experimentar con nuevos modelos de negocio, una regulación favorable a la innovación y el cambio de enfoque de las inversiones hacia la sostenibilidad como base de políticas que permitan a los ciudadanos europeos beneficiarse de la tecnología y la innovación. Necesitamos encontrar el equilibrio en estas políticas europeas para apoyar una generación de valor de manera responsable para la sociedad, el medio ambiente y la economía que impulse una Europa que progresa continuamente bajo unos principios democráticos sólidos, en libertad y unidad en nuestra diversidad.

2. EL PACTO VERDE EUROPEO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL

Con el objetivo de neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero al 2050, el Pacto Verde Europeo¹ representa el consenso europeo para un desarrollo sostenible, con una clara influencia sobre la industria.

El desafío de transformar la industria europea para conseguir una economía libre de carbono en 2050 es probablemente el reto más profundo al que se enfrenta la industria en las próximas décadas y el que requiere los cambios más radicales en la forma en que se diseñan productos, procesos y modelos de negocio.

Tanto la industria como la sociedad requieren una transición hacia patrones de producción y consumo sostenibles y climáticamente neutros. La oportunidad de Europa para lograr la diferenciación y el liderazgo se encuentra en el corazón de tres ingredientes simbióticos: tecnología, innovación y sostenibilidad. Las empresas impulsadas por la tecnología que innovan para la sostenibilidad prosperarán en el escenario global mientras reemplazan a aquellas menos dispuestas a cambiar.

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

Cómo citar / How to cite: Oyón, C. (2021-2022). «Oportunidades para una Europa próspera sobre la base de la tecnología, la innovación y la sostenibilidad», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 338-341



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

La transformación de la economía de la UE hacia una economía de bajas emisiones de carbono es mucho más que el desarrollo de tecnologías limpias. Es necesario sumar aspectos importantes de la diferenciación tecnológica y sostenible tales como:

- El desafío de descarbonizar las industrias intensivas en energía (acero, productos químicos, cerámica, no ferrosos, etc.) es probablemente el desafío más importante para la política industrial de la próxima década.
- Lo mismo ocurre con la descarbonización del transporte, donde la cadena de suministro tradicional de los automóviles convencionales será reemplazada por una completamente nueva basada en la electrónica, la electricidad y el hidrógeno.
- La electrificación de la energía resultante de la eliminación gradual de los combustibles fósiles requerirá un enorme aumento de la capacidad de las energías renovables y su integración en los sistemas eléctricos aumentará la necesidad de redes extremadamente flexibles y una organización diferente para dar respuesta a la demanda.
- Será asimismo necesario replantearse las cadenas de valor actuales dando paso a redes de creación de valor donde se integrarán conceptos de reutilización de materiales y refabricación.

La necesaria transición energético-climática que Europa debe acometer para conseguir los objetivos marcados en el Pacto Verde Europeo vendrá acompañada de la transición digital, con tecnologías exponenciales impulsadas por la digitalización, como la inteligencia artificial, la impresión 3D, el *blockchain* y la robótica, que impulsarán una ola de innovación sin precedentes en toda la actividad industrial europea. La *servitización* y las fronteras cada vez más difusas entre sectores son signos de la nueva revolución industrial, impulsada por importantes habilitadores transversales como el *Big Data* y la Inteligencia Artificial (IA).

Las posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales junto al cambio hacia el consumo y la producción sostenibles nos van a llevar a una creciente demanda de transparencia y trazabilidad que cambiará la forma en que diseñamos, producimos, comercializamos, mantenemos y generamos valor a partir de productos y servicios. Las necesidades de los clientes se pueden satisfacer de formas nuevas y mejores y los negocios se deberán realizar cada vez más de manera sostenible y responsable.

3. RETOS Y OPORTUNIDADES EN EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

El grupo asesor de la Comisión Europea *Industry 2030 High Level Industrial Roundtable*², en su informe de recomendaciones sobre la futura estrategia de política industrial de la UE hacia 2030³ identificó los siguientes retos y oportunidades desde el punto de vista del desarrollo tecnológico:

3.1. Retos

- Despliegue lento de nuevas tecnologías a la gran mayoría de pymes.
- El nivel de digitalización entre los Estados miembros de la UE aún varía considerablemente.
- La huella de carbono de la digitalización, relacionada con la producción y entrega de contenido digital, así como los dispositivos en los que se accede, debe abordarse adecuadamente.
- Es necesario aclarar las cuestiones éticas, de responsabilidad legal y de propiedad de los datos que plantean las nuevas tecnologías, al tiempo que se establece un marco que sea lo suficientemente flexible como para permitir la experimentación.
- Los métodos de valoración de los activos intangibles no siempre son bien conocidos o fáciles de usar, lo que dificulta su mejor aprovechamiento económico.
- Inversión insuficiente en infraestructura. La infraestructura energética y las redes deben adaptarse para impulsar la electrificación libre de fósiles y, al mismo tiempo, equilibrar la volatilidad del suministro de energía renovable. La industria europea también necesita una infraestructura industrial digital de «alto rendimiento» en toda la UE (banda ancha fija y móvil) que esté disponible en todas partes, incluso en las zonas rurales, transfronteriza, de alta velocidad, altamente segura y de alta calidad, respetando la salud de la UE y normas de seguridad. Esto debería tener en cuenta las necesidades de las empresas grandes y pequeñas.
- Existe el riesgo de mantener patrones de consumo insostenibles, en contradicción con los objetivos de la economía circular.

3.2. Oportunidades

- Aprovechar el liderazgo europeo reconocido en tecnologías bajas en carbono, energías renovables, recursos y gestión de residuos, así como tecnologías habilitadoras clave, junto con nuestra experiencia en el diálogo entre ciudadanos, empresas e investigación. Eso ayudará a la industria de la UE a diseñar productos y servicios más competitivos basados en las necesidades del mercado, la sociedad y el medio ambiente.
- Fomentar la investigación y el desarrollo de componentes para lograr la independencia estratégica de proveedores extranjeros.
- Modernizar los sectores más tradicionales, especialmente la manufactura, y crear nuevas oportunidades para toda la economía al permitir que todas las empresas, especialmente las pymes, accedan a nuevas tecnologías y *Big Data* (proporcionando la infraestructura física y digital necesaria) y apoyando su adopción y uso.
- Desarrollar el lado de la demanda para el despliegue de tecnologías, a través de políticas, sensibilización (tanto de la industria como de la sociedad) y medidas de apoyo adecuadas.
- Aprovechar nuestra sólida posición actual en biotecnología médica, mejorar la transferencia de la inves-

² https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/dialogue-expert-advice_es

³ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36468>

- tigación a la producción, aumentar las capacidades de fabricación y trabajar en la combinación de digitalización, análisis de *Big Data* e IA con biotecnología para generar nuevos procesos, productos y servicios de alto valor agregado, lo que beneficiaría a la sociedad.
- Seguir invirtiendo en tecnologías cuánticas, incluidas las tecnologías de computación, comunicación y sensores, para que los resultados de la investigación cuántica estén disponibles en aplicaciones comerciales y tecnologías disruptivas.
- Promover la fabricación aditiva (impresión 3D) que permite cadenas de suministro más cortas, tiempo y costo reducidos en el desarrollo, diseño y prueba de nuevos productos o mejora de los existentes y un uso más eficiente de los materiales de producción.
- Tecnologías de almacenamiento y utilización de captura de carbono que, combinadas en un sistema, convierten el CO₂ emitido industrialmente o en el aire en combustibles, productos químicos y materiales. Estas tecnologías, combinadas con otros esfuerzos de la industria para reducir las emisiones, ayudan a la transformación hacia una economía climáticamente neutra. Donde no se pueden reducir las emisiones del proceso, se deben implementar tecnologías de almacenamiento de captura de carbono.
- Se espera que la demanda de baterías, en particular con una densidad energética mucho mayor, y de pilas de combustible de hidrógeno crezca muy rápidamente en los próximos años, haciendo que este mercado sea cada vez más estratégico a nivel mundial. El potencial del mercado europeo de baterías solo podría ascender a 250 000 millones de euros anuales a partir de 2025.
- Aprovechamiento de tecnologías para la interacción humano-cibernético-físico. La UE podría explorar y desarrollar aplicaciones basadas en tecnologías hápticas, informática afectiva y tecnologías de emociones vocales para proporcionar mejores servicios a los ciudadanos (respetando su integridad y la integridad de sus datos).
- Intercambio público y acceso a *Big Data* para todas las empresas, incluidas las pyme, para impulsar los productos y servicios basados en datos. Eso debe ir acompañado de garantizar la seguridad de los datos y mejorar la conciencia de seguridad. El intercambio de datos en las relaciones B2B debe estar impulsado por un enfoque de autorregulación y la promoción de medidas de derecho indicativo.
- Utilizar la lógica y los métodos de las plataformas digitales en los servicios públicos, por ejemplo, administración, transporte, educación y salud.
- Reforzar los esfuerzos en materia de datos abiertos en otros países (incluidos los países vecinos) y la cooperación con ellos en la recopilación, el análisis y el uso sistemáticos de datos, así como para la creación de un mercado único de datos.
- El desarrollo de la tecnología *blockchain* y otras tecnologías de contabilidad distribuida que tienen aplicaciones potenciales en numerosos sectores. Esto requiere apertura a todos los usuarios y normas uniformes (de seguridad) en toda la UE con respecto a la verificación.

- Aprovechar la experiencia en IA en el mundo empresarial (B2B) e incluir la simplificación y la actualización constante de la regulación de IA para evitar el exceso de regulación, fomentar la competitividad y permitir que Europa desarrolle nuevos campeones globales de IA.

4. IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA EUROPEA DE I+D+I. PROPUESTAS

La transformación de la economía que propone el Pacto Verde Europeo requiere una combinación adecuada de políticas y estrategias de inversión que aborden la interacción entre tecnología, innovación y sostenibilidad. Europa tiene a su disposición un amplio conjunto de medios y herramientas únicos. Puede aunar recursos del sector público y privado para invertir en ecosistemas y centros de innovación que actúan en el ámbito regional. Puede combinar su estrategia de inversión con el diseño de una combinación de políticas que incluya una regulación del mercado único favorable a la innovación para acelerar la adopción de tecnologías exponenciales para la sostenibilidad. Esto, junto con una mano de obra cualificada, proporciona la receta para que la industria europea pueda aprovechar su potencial tecnológico sin explotar.

Además, se puede estimular la demanda de productos y servicios basados en tecnologías facilitadoras clave fabricadas en la UE y fortalecer así la competitividad europea a lo largo de cadenas de valor globales completas. El efecto dominó al actuar sobre los productos y servicios basados en tecnología podría tener un efecto tractor en la industria europea en general. Una base sólida de investigación básica y aplicada es clave, ya que el éxito industrial y comercial se basa en la creación y aplicación de nuevos conocimientos. Para ello, Europa debe acelerar la difusión de nuevas tecnologías y competencias a todas las empresas, en todos los ámbitos económicos y en todas las partes de Europa.

Según el reciente estudio de la OCDE *Science, Technology and Innovation Outlook*⁴, la forma en que los gobiernos apoyan la investigación y la innovación en las empresas (que representa alrededor del 70 % de los gastos en I+D en los países de la OCDE) tiene importantes implicaciones en la capacidad de generar actividad de valor en la región. La combinación de políticas de apoyo a la I+D empresarial se ha desplazado en las últimas décadas hacia una mayor dependencia de los impuestos en comparación con los instrumentos de apoyo directo como contratos, subvenciones o adjudicaciones. Si bien son eficaces para incentivar a las empresas a innovar, los incentivos fiscales a la I+D son indirectos, no están dirigidos y tienden a generar innovaciones incrementales. Las medidas directas bien diseñadas para la I+D son potencialmente más adecuadas para respaldar la investigación a largo plazo y de alto riesgo y focalizar las innovaciones que generan bienes públicos (por ejemplo,

⁴ <https://www.oecd.org/sti/science-technology-innovation-outlook/>

en salud) o tienen un alto potencial de difusión de conocimientos. Los instrumentos de apoyo a la I+D+I empresarial de la Unión Europea pueden equilibrar las carteras de políticas de los Estados miembros para garantizar un equilibrio adecuado entre las medidas directas e indirectas y prestar mucha más atención a las etapas finales del proceso de innovación para cruzar el llamado «valle de la muerte»: apoyo a los pilotos, proyectos de demostración, escalado para la introducción en el mercado.

El estudio de la OECD resalta la naturaleza multifacética de abordar problemas complejos como la COVID-19 y las transiciones de sostenibilidad y subraya la necesidad de una investigación transdisciplinar a la que las normas e instituciones actuales del sistema científico no están adaptadas. Las estructuras disciplinarias y jerárquicas deben ajustarse para permitir y promover la investigación transdisciplinar que involucre a diferentes disciplinas y sectores para abordar desafíos complejos. Para lograr desarrollar estos conceptos, se requiere de un enfoque regulatorio equilibrado y medidas políticas que apoyen la innovación activa, mientras que al mismo tiempo protejan el medio ambiente y la salud pública y contemplen los principios de innovación responsable. El enfoque de innovación responsable busca anticipar problemas en el curso de la innovación y dirigir la tecnología hacia los mejores resultados. El desarrollo y la implementación de nuevas tecnologías deben ir acompañados de una reflexión social y una comunicación regular con el público relacionada por una parte con la inclusión de las partes interesadas en las primeras etapas del proceso de innovación y, por otra, con la rendición de cuentas y la transparencia. En este contexto, Europa también debería reforzar la protección y la gestión adecuadas de la propiedad intelectual y aspirar a agilizar y simplificar el proceso de patentes y facilitar el uso equilibrado de las patentes.

Gestionar una transformación rápida e inclusiva requiere el establecimiento de ecosistemas regionales que estimulen la innovación y la adopción de tecnología y fomentar enfoques de colaboración transregional a lo largo de todos los pasos del ciclo de vida de la innovación y las cadenas de valor relevantes. Las empresas compiten, pero los países y regiones deben cooperar. El modelo social europeo, con personas cualificadas y comprometidas, puede crear el marco adecuado para que una industria sostenible basada en la tecnología e innovación prospere. En este sentido, debemos aprovechar el potencial sin explotar que puede suponer la incorporación de las mujeres al desarrollo tecnológico e industrial⁵, ámbito con una presencia aún limitada de las mujeres, desde la educación inicial hasta los estudios universitarios y por tanto subrepresentadas en la mayoría de las carreras científicas y de ingeniería, lo que limita la presencia de mujeres en las actividades de I+D+I, que son la clave para el desarrollo del nuevo modelo industrial necesario para la transformación económica, que genere valor no solo para la economía, sino también para el entorno social y medioambiental.

⁵ <https://worldmanufacturing.org/wp-content/uploads/Oyon-Women-in-Manufacturing.pdf>

Nuevas oportunidades para la transformación

BEGOÑA PEDROSA LOBATO

Viceconsejera de Educación del Gobierno Vasco

Sumario

1. Transformación y mejora educativa en dos ejes: equidad y excelencia.
2. Nuevos liderazgos y modelos de gobernanza.
3. La digitalización como palanca para la transformación y el aprendizaje.
4. Implementar un modelo plurilingüe adaptado a las necesidades del contexto.
5. Apuntes finales.

El mundo está en plena transformación en todos los campos y en todos los ámbitos. Estamos atravesando, y vamos a atravesar en los próximos años, un profundo cambio en Europa. Ello requiere que las personas, los futuros profesionales, también atraviesen este umbral y se preparen de forma distinta. Por esta razón, desde el sector educativo también debemos replantearnos a fondo algunas cuestiones fundamentales: la forma de enseñar y aprender, cómo acompañar a todo el alumnado en su desarrollo personal y cómo dotarle de competencias y herramientas que le permitan participar en la sociedad como ciudadanos responsables, qué modelos de gobernanza debemos promover en nuestro sistema educativo, cuáles deben ser los roles del profesorado y qué cambios se deben dar en la organización escolar y en el espacio físico de nuestros centros educativos.

Ningún obstáculo, ni siquiera una pandemia, ha sido capaz de dinamitar el compromiso y la dedicación que el sistema educativo vasco ha demostrado, el cual ha respondido con firmeza y dedicación y ha dotado de esperanza y tranquilidad a la sociedad. Es en este contexto donde la educación aparece como motor y como herramienta básica de consenso para la sociedad en su conjunto. Creemos con firmeza que el sistema educativo ha demostrado tener la capacidad de resiliencia necesaria para adaptarse a situaciones cambiantes y este hecho debe constituir una palanca para su desarrollo y fortalecimiento, ya que esta pandemia también ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en la mejora del modelo educativo vasco para afrontar el nuevo contexto económico y social del futuro.

Euskadi quiere seguir trabajando para ser una sociedad avanzada y para ello abogamos por una escuela trans-

formadora que contribuya a desarrollar personas con una visión humanista, que piensen y se comprometan con su entorno y con su desarrollo personal y profesional. Partiendo de esa premisa, visionamos un modelo educativo renovado con capacidad de adaptarse a una sociedad inmersa en un contexto acelerado de disrupción tecnológica y grandes retos sociales y que exige reforzar, no solo las competencias digitales, sino el pensamiento crítico, la creatividad y la formación humanista.

Euskadi y Europa deben apostar por promover proyectos educativos que se caractericen por formar personas que sepan adecuarse a los cambios continuos y nuevas incertidumbres. La enseñanza remota ha puesto en evidencia que necesitamos revisar muchos de los aspectos de nuestro modelo: currículo y modelo de evaluación, organización escolar y espacial, diseño de ecosistemas de aprendizaje híbridos, así como el modelo de formación del profesorado y direcciones escolares. Apostamos por repensar la educación aprovechando este momento de inflexión en el que nos encontramos y mirar hacia una educación para el siglo XXI. Un enfoque de la educación basado en el desarrollo de personas requiere hacer al estudiante más consciente de su desarrollo y de su proceso de aprendizaje: nuestro modelo educativo debe poner su energía en todo aquello que permita al alumnado seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

Desde la Viceconsejería de Educación del Gobierno Vasco nos gustaría resaltar cuatro ámbitos donde el sistema educativo vasco quiere seguir siendo todavía un sistema referente y seguir avanzando hacia un modelo de vanguardia: seguir apostando por una escuela transformadora, diversa, inclusiva y de excelencia, promover nuevos liderazgos edu-

Cómo citar / How to cite: Pedrosa Lobato, B. (2021-2022). «Nuevas oportunidades para la transformación», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 342-345



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

cativos y modelos organizativos, impulsar una nueva estrategia de digitalización avanzada y seguir mejorando nuestro modelo de escuela plurilingüe con ambición y nuevas metas.

1. TRANSFORMACIÓN Y MEJORA EDUCATIVA EN DOS EJES: EQUIDAD Y EXCELENCIA

La equidad y la excelencia educativas son dos caras de la misma moneda. En primer lugar, necesitamos buscar respuestas más eficientes para asegurar la equidad en nuestro sistema. Continuamos enfrentándonos a un reto importante: tenemos que pasar de vivirlo desde la preocupación a asumirlo como oportunidad. Lo más importante es hacer ver a la sociedad que la cohesión social verdadera pasa por abordar este reto con más valentía.

Queremos seguir apostando por una estrategia que nos ayude en el desarrollo de una escuela inclusiva vasca. Mediante el II Plan para el desarrollo de una escuela inclusiva 2019-2022 son muchas y variadas las medidas que se están adoptando para impulsar una escuela inclusiva para ofrecer una respuesta adecuada a la diversidad y fomentar la convivencia positiva. Estas medidas se proponen y desarrollan a través de diversos planes, programas y protocolos en ámbitos como la atención educativa al alumnado inmigrante, la coeducación y la prevención de la violencia de género, la escolarización del alumnado gitano, la actuación para el alumnado con altas capacidades intelectuales, la atención temprana, los derechos y deberes de los alumnos y alumnas, la actuación ante el acoso escolar y ante el *ciberbullying* o el acompañamiento al alumnado trans o con comportamiento de género no normativo y a sus familias, entre otros.

La inclusión en el centro también pasa por apoyar a los centros con una mayor complejidad educativa, centros que escolarizan alumnado con mayor vulnerabilidad personal y social. El fomento de planes de intervención desde el propio centro ha sido una apuesta clara y lo seguirá siendo, apostando por la estabilización del profesorado y por la generación de equipos directivos con liderazgo. Así, será de gran importancia reforzar el acompañamiento al alumnado y el de sus familias, al igual que el establecimiento de relaciones entre las redes educativas y sociales para garantizar un seguimiento del alumnado en riesgo de exclusión.

En segundo lugar, hay que seguir mejorando los resultados educativos y ser más ambiciosos y autoexigentes. La excelencia educativa debe ser una de las banderas del sistema educativo vasco y, para ello, se deben buscar fórmulas nuevas que incentiven una nueva cultura de la evaluación, buscando la mejora educativa continua y optimizando las oportunidades de aprendizaje. Sin duda alguna, el pilar fundamental de la educación es el profesorado. Apostamos por un profesorado que se forme en red y por acompañar a los centros en la creación de ecosistemas que fomenten un aprendizaje colaborativo. Hablamos del profesorado en activo y también de las nuevas generaciones de docentes. Nuestra misión es contar con las y los mejores profesionales para gestionar una de las labores más complejas que existen en la actualidad: educar jóvenes que van a liderar

los retos de la sociedad del futuro. Tenemos la oportunidad de que cada centro base su proyecto en la autonomía, la evaluación y la formación continua del profesorado, apostando por abrir espacios que fomenten la construcción de proyectos compartidos y se organicen como espacios de inteligencia colectiva.

Necesitamos identificar e implementar aprendizajes más profundos mediante metodologías activas, poniendo el foco en una visión más interdisciplinar, pero de un modo consciente, que sea evaluable y nos ayude a identificar los aspectos a mejorar en las prácticas del profesorado y en el impacto que esas prácticas tienen en el aprendizaje y en el desarrollo de las competencias a alcanzar. Queremos contagiar el compromiso y la motivación por el aprendizaje, tanto del alumnado como del profesorado, y que se perciba en toda la comunidad educativa. También tenemos la oportunidad de diseñar un currículo que se adapte a los nuevos tiempos, más flexible y que dote a los centros de más espacio para un aprendizaje profundo, aplicando esas metodologías transformadoras y que den pie a esos contextos de aprendizajes diversificados.

Las recomendaciones de la OCDE consideran que la calidad del profesorado es uno de los pilares para la mejora de los sistemas educativos. Del mismo modo, el desarrollo profesional docente exige establecer planes de mejora en la formación inicial del profesorado, en los procesos de inducción a la docencia y en el aprendizaje a lo largo de la vida. Es un reto ambicioso pero necesario y exige colaboración entre distintas instituciones: universidades, servicios de apoyo a la educación y la propia administración. Será necesario diseñar una hoja de ruta compartida y coherente desde la formación inicial hasta las etapas de desarrollo profesional permanente, abriendo espacios de colaboración e investigación y aportando nuevas propuestas que doten de coherencia a los perfiles profesionales docentes del futuro.

2. NUEVOS LIDERAZGOS Y MODELOS DE GOBERNANZA

Buscar nuevas maneras de colaborar con la comunidad educativa es un pilar fundamental de una educación participativa y democrática. Esa es la clave en la que debe hacer camino la educación vasca. Para ello es necesario buscar nuevos espacios para la colaboración y la construcción de proyectos directamente con la comunidad educativa: profesorado, direcciones de centro, familias y entorno deben colaborar para responder a los retos. Hay que abrir puentes para consensuar proyectos y criterios desde la corresponsabilidad. Se trata, en definitiva, de consolidar la complicidad y el compromiso de la comunidad educativa, siempre para mejorar el sistema y asegurar el éxito educativo del alumnado. Debemos poner especial atención en la desventaja real que se produce en algunos alumnos y alumnas que tienen poco apoyo familiar, por dificultades o imposibilidad de las propias familias.

Antes este reto, el liderazgo ejercido por los equipos directivos será un factor de éxito determinante en los centros educativos. Queremos fomentar un modelo de liderazgo educativo transformador, que promueva prácticas de colaboración profesional y el aprendizaje de toda la comunidad educativa. Este nuevo modelo de liderazgo debe traducirse en un marco propio de autonomía de centros educativos, con propuestas claras y medibles de autonomía de centro: trabajar la autonomía del centro como eje para desarrollar un buen liderazgo desde la corresponsabilidad, impulsado por un liderazgo pedagógico estratégico. Para ello, es necesario abordar un nuevo modelo de selección, formación y evaluación de equipos directivos y también favorecer la colaboración entre los equipos directivos de centros educativos, con ámbitos de encuentro en los que compartir experiencias, reflexionar juntos y realizar propuestas en distintos ámbitos de la gestión educativa.

3. LA DIGITALIZACIÓN COMO PALANCA PARA LA TRASFORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE

Nuestro objetivo es formar a todo el alumnado para que se valga por sí mismo en una sociedad en red, segura, más global y abierta. Con una nueva estrategia de digitalización, queremos dar respuesta a los retos planteados en este nuevo contexto social y educativo e identificar las oportunidades para una nueva transformación educativa en todas sus dimensiones: hacer buen uso de la tecnología digital en los procesos de enseñanza-aprendizaje y desarrollar las habilidades básicas para la transformación digital.

Vivimos un momento de transformación digital disruptiva en todos los sectores y es necesario una apuesta clara por la alfabetización digital de todo el sistema educativo como eje para la transformación educativa. Se nos presenta la posibilidad de explorar y crear otras condiciones donde el alumnado pueda sentirse más cómodo y acelerar su aprendizaje si se usan las tecnologías adecuadas y las pautas metodológicas necesarias, siempre teniendo muy presente los fundamentos pedagógicos en todas las propuestas que se lleven a cabo, analizando y reflexionando sobre las oportunidades que la digitalización ofrece para impulsar nuevas formas de enfocar los procesos de aprendizaje.

Del mismo modo, es urgente reforzar un plan de capacitación docente para el desarrollo de la digitalización pedagógica, donde lo importante no son solo los aspectos técnicos (que lo son) sino la utilización de lo digital para responder al aprendizaje del alumnado de una forma específica, y en aquellos aspectos que lo necesiten individualmente, ya que el profesorado es el eje principal para cualquier transformación en el sistema. En este nuevo contexto de retos y cambios hay que ilusionar y activar al profesorado para que integre las nuevas tecnologías en sus prácticas docentes, utilizando metodologías innovadoras que fomenten el aprendizaje y la participación del

alumnado, experimentando nuevas maneras inclusivas de enfocar el aprendizaje.

Debemos conseguir que todo el alumnado alcance un nivel adecuado en competencia digital llevando a cabo un diagnóstico inicial y diseñando propuestas metodológicas adecuadas a cada etapa y contexto. También hay que trabajar en la creación de entornos virtuales integrales donde se recojan la gestión de procesos, la gestión del aprendizaje y evaluación y la comunicación con el entorno. Finalmente, debemos apostar por infraestructuras alineadas con los retos digitales e impulsar proyectos de digitalización avanzados en los centros.

4. IMPLEMENTAR UN MODELO PLURILINGÜE ADAPTADO A LAS NECESIDADES DEL CONTEXTO

Queremos seguir invirtiendo en mejorar nuestro proyecto plurilingüe en todas sus dimensiones: implicando al profesorado y al alumnado para que desarrolle capacidades para una comunicación eficaz desde la multimodalidad y en al menos tres lenguas. Cuando pensamos en el perfil profesional del alumnado: ¿cómo imaginamos al alumnado en el futuro?, ¿qué papel deben tener las lenguas y las culturas en ese perfil? Necesitamos personas con un perfil multicultural y plurilingüe, multimodal, que se integren en un mundo global y que sientan arraigo por el euskera y la cultura vasca y sientan curiosidad por conocer otras lenguas y culturas.

Se necesitan nuevas maneras de comprender, vivir y sentir en euskera partiendo de las necesidades y las motivaciones del alumnado y de la comunidad educativa en su conjunto. Hay que empezar por seguir sensibilizando y crear necesidad entre el profesorado: prepararlo para que empatee con las necesidades del alumnado que está en desventaja en este ámbito. Del mismo modo, queremos mejorar las competencias comunicativas del profesorado en todas las lenguas del currículo, poniendo especial énfasis en la calidad y en la mejora continua para cuidar y mimar esa calidad. Al fin y al cabo, enseñar cualquier habilidad supone enseñar a través de la lengua y se necesita un conocimiento profundo de cómo se utiliza el lenguaje como herramienta para fomentar el aprendizaje. El lenguaje tiene funciones claras: ayuda a interactuar, a construir experiencias y a construir significados que activan el aprendizaje en contextos y soportes diferentes.

Las evidencias que tenemos nos exigen apostar por nuevas formas de enfocar el aprendizaje de las lenguas y el uso de estas como medio para la comprensión de conceptos y aprendizajes específicos desde las disciplinas. Hay que tener en cuenta que el mejor instrumento de acceso al conocimiento es la competencia lingüística y la lectura, ya que la comprensión es también la puerta para fomentar la capacidad crítica en el alumnado. Necesitamos indagar en las estrategias utilizadas por el profesorado (con el profesorado) y el impacto de estas en el aprendizaje para mejorarlas y buscar nuevas alternativas pedagógicas. Para ello, la práctica reflexiva desde la pro-

pia acción es una vía que está teniendo buenos resultados en otros contextos, capacitando al profesorado en nuevos enfoques y prácticas educativas para mejorar la comprensión en el alumnado en todas las áreas del currículo.

En este nuevo ciclo nos toca pensar en lo que se hace, descubrir lo que funciona y aprovechar a las universidades que tenemos y que están trabajando en este campo, investigar con ellas y apropiarse de las evidencias de la educación.

5. APUNTES FINALES

Los centros educativos ocupan un lugar central en el sistema de un país, ya que son un instrumento esencial en la transmisión de la cultura y de los valores en una sociedad: son una pieza básica de su presente y de su futuro. El sistema educativo vasco sigue gozando de buena salud. No debemos olvidar que entre algunas de las fortalezas del sistema educativo vasco cabe destacar que el porcentaje de abandono educativo temprano es inferior al 10 %, marcado como objetivo educativo por la Comisión Europea para 2020¹ y la escolarización es generalizada y gratuita a partir de los dos años². Igualmente, más de un 50 % de los jóvenes vascos de entre 25 y 34 años tiene un título universitario (por encima de los niveles de la OCDE, UE y España), lo que indica el valor que la sociedad da a la formación.

Sin embargo, educar es una función social y colaborativa. Participar y colaborar activamente en la toma de decisiones en el ámbito educativo crea sentido de pertenencia y fomenta la corresponsabilidad e incide en el éxito educativo a largo plazo, ya que nos ayuda a tomar mejores decisiones. Además, es una manera de crear ejemplo para todo nuestro alumnado. Debemos crear las condiciones para que las generaciones del futuro puedan sentar las bases para una sociedad mejor formada, justa, equitativa e inclusiva.

Hoy se habla más que nunca de la educación y de su sentido. Hoy es más preciso que nunca poner en valor la educación y visionar oportunidades para la transformación. En Euskadi apostamos por una educación orientada a mejorar el desarrollo de las personas en todas sus dimensiones. También queremos seguir haciendo de Euskadi un territorio referente en educación y más competitivo. Desde el Departamento de Educación trabajaremos para convertir nuestros nuevos planes en palancas transformadoras para nuestro país y que se conviertan en el motor de futuras estrategias de innovación y cambio para el futuro.

¹ CAPV 8,8 % frente al 10,3 % de la Unión Europea (EU-28), datos correspondientes a 2019.

² Tasa de escolarización en Educación Infantil en el curso 2018-2019, 93,8, 99,4 y 99,9 % para 2, 3 y 4-5 años, respectivamente. EUSTAT.

Hacia una Unión Europea ecológica y climáticamente neutra: la apuesta por el Pacto Verde Europeo

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

Catedrática de Derecho de la Unión Europea

Universidad de Deusto

Sumario

1. Introducción.
2. Un marco integral y ambicioso hacia la neutralidad climática y la sostenibilidad.
3. Una oportunidad para una recuperación verde postCOVID-19: los instrumentos financieros del PVE.
4. Reflexiones finales y propuestas.

1. INTRODUCCIÓN

El Pacto Verde Europeo (PVE) representa actualmente el marco estratégico y la hoja de ruta de la Unión Europea (UE) hacia la sostenibilidad y la neutralidad climática en 2050. Adoptado en diciembre de 2019¹, su implementación en los próximos años constituye una prioridad fundamental de la actual Comisión Europea de Úrsula von der Leyen. En concreto, el PVE aspira a transformar la UE en la primera economía mundial climáticamente neutra para 2050. Conseguir este objetivo de descarbonización requiere acelerar la reducción de emisiones y la sustitución total de las energías nuclear y fósiles (carbón, gas natural, petróleo crudo) por fuentes renovables. Ahora bien, como marco más integrado, el PVE incluye también numerosas iniciativas y metas en otros sectores clave, como el de la biodiversidad, la economía circular, la movilidad sostenible o la agricultura sostenible (estrategia «de la granja a la mesa»).

La solidaridad es también un componente esencial del PVE («no dejar a nadie atrás»). Ello supone tomar en consideración los efectos que la transición hacia la neutralidad climática conlleva para los Estados miembros y las regiones dependientes económicamente de las energías fósiles. Con tal propósito se adoptó el Plan de Inversiones del PVE en enero de 2020. Este marco financiero de apoyo aspira a movilizar un trillón de euros hasta 2030 en inversiones públicas y privadas, que faciliten «la

transición hacia una economía climáticamente neutra, verde, competitiva e inclusiva»².

A pesar de los enormes desafíos que suscita su implementación, la actual crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, lejos de suponer un lastre, representa una oportunidad para combinar los planes de recuperación económica con los objetivos de sostenibilidad del PVE. En efecto, la historia demuestra cómo otras crisis de gran calado han actuado como motor de cambios económicos y sociales estructurales. Así, la gripe española de 1918 supuso un punto de inflexión significativo en el papel de los gobiernos en el sistema de salud, o las secuelas humanitarias de la Segunda Guerra Mundial propiciaron la creación posterior del sistema social del bienestar en numerosos países europeos³. Del mismo modo, la actual pandemia y la consiguiente recesión económica ofrece a la UE una ocasión propicia para transformar su modelo de producción y consumo, alineando los paquetes de recuperación a sus ambiciones climáticas. Así lo expresaban Frans Timmermans, vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la implementación del PVE, y Bertrand Piccard, fundador y presidente de la Fundación *Solar Impulse*, en abril de 2020: «En lugar de utilizar los paquetes de estímulo para apoyar el *business as usual*, aferrarse a modelos económicos obsoletos, e invertir en activos que pronto quedarán abandonados, ten-

¹ Comisión Europea, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final de 11 de diciembre de 2019.

² Comisión Europea, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible. Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*, COM (2020) 21 final de 14 de enero de 2020.

³ Colli, F., *The end of «business as usual»? COVID-19 and the European Green Deal*, *European Policy Brief*, n.º 60, 2020, p. 3.

Cómo citar / How to cite: Pérez de las Heras, B. (2021-2022). «Hacia una Unión Europea ecológica y climáticamente neutra: la apuesta por el Pacto Verde Europeo», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 346-350



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

dríamos que invertir en la nueva economía para salir de la crisis en mejor forma de la que teníamos cuando entramos en ella, en buena forma para el futuro: sostenible, inclusiva, competitiva y preparada»⁴.

En este mismo sentido, esta contribución sostiene que la actual situación de fuerte recesión provocada por la pandemia refuerza el valor del PVE como oportunidad para abordar simultáneamente la emergencia climática y la crisis económica causada por la COVID-19. Desde esta perspectiva, una primera parte se centra específicamente en analizar y valorar los objetivos y las medidas en marcha para conseguir la neutralidad climática en 2050. La segunda parte se adentra en los instrumentos financieros habilitados para facilitar esta transición, a los que se han unido recientemente los paquetes de recuperación postCOVID-19. El capítulo concluye que el PVE brinda la ocasión para rediseñar y construir un nuevo modelo económico y social más verde y justo. Sin embargo, su plena implementación confronta, por el momento, enormes retos y dificultades, entre otros, la compleja transformación integral del sistema energético europeo, la garantía de que la financiación disponible se destine adecuadamente, descartando así la tentación de seguir apoyando proyectos incompatibles con la neutralidad climática en algunos Estados miembros, o la necesidad de dotar a la UE de mayores competencias jurídicas en materia de energía y clima, lo que requerirá una reforma de los Tratados, cuya oportunidad y alcance deberán ser acordados por la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

2. UN MARCO INTEGRAL Y AMBICIOSO HACIA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA Y LA SOSTENIBILIDAD

La crisis climática continúa agravándose a nivel mundial, como lo demuestran las temperaturas récord registradas en verano e invierno de los últimos años, el deshielo masivo de los casquetes polares y glaciares o el millón de especies en riesgo de extinción⁵. El PVE intenta dar una respuesta a este deterioro medioambiental global, protegiendo y mejorando el capital natural de la UE, así como la salud y el bienestar de sus ciudadanos. Al mismo tiempo, se presenta como «una estrategia de crecimiento destinada a transformar a la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos»⁶. El proceso de su implementación augura un cambio sistémico en la economía y sociedad europea en las próximas décadas, que va más allá del clima, para enmarcarse en el desarrollo sostenible. Este enfoque más integrado im-

pregna, tanto la acción interna como la cooperación internacional de la UE, por lo que el PVE se considera también una pieza esencial para el cumplimiento de los compromisos asumidos por la UE en el marco del Acuerdo de París y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Como documento estratégico, el PVE no es un acto jurídico vinculante, sino una Comunicación de la Comisión Europea. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, las disposiciones de instrumentos típicos del *soft law* tienen que ser tenidas en cuenta por los Estados miembros, en virtud del principio de la cooperación leal (art. 4.3 del Tratado de Unión Europea)⁷. Como hoja de ruta, no obstante, es intención de la Comisión proponer un gran número de actos jurídicos en los próximos años, proceso que ya ha comenzado y que conllevará un esfuerzo normativo considerable por parte de las instituciones de la UE, así como de implementación por parte de los Estados miembros.

Sin duda, conseguir un nivel cero de emisiones para 2050 constituye la meta central y más ambiciosa establecida por el PVE. Como primer resultado jurídico tangible hacia este objetivo destaca la propuesta de una Ley Europea del Clima, presentada en marzo de 2020⁸. El artículo 1 de este instrumento jurídico establece, como objetivo vinculante, conseguir la neutralidad climática para 2050, «con vistas a alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura establecido en el artículo 2 del Acuerdo de París»⁹. Como primer paso hacia esa meta, la propuesta Ley Europea del Clima contemplaba revisar la reducción del 40 % de emisiones inicialmente fijada para 2030 como la contribución de la UE al objetivo del Acuerdo de París, y elevarla al 50-55 % para septiembre de 2020 a más tardar. Finalmente, fue en diciembre de ese mismo año cuando los líderes políticos de los veintisiete Estados miembros acordaron elevar la reducción de emisiones al 55 %¹⁰. Sin embargo, este porcentaje sigue estando por debajo del 60-65 % demandado por los expertos¹¹ y por el propio Parlamento Europeo¹² para alcanzar la neutralidad climática en 2050 y cumplir al mismo tiempo con el Acuerdo de París.

⁷ Asunto C-322/88, *Salvatore Grimaldi contra Fonds des maladies professionnelles*, Sentencia de 13 de diciembre de 1989, ECLI:EU:C:1989:366.

⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento UE 2018/1999 (Ley Europea del Clima), COM (2020) 80 final de 4 de marzo de 2020.

⁹ El objetivo principal del Acuerdo de París es limitar a largo plazo la subida de la temperatura del planeta a un máximo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y desplegar todos los esfuerzos para contener ese aumento a 1,5 °C para la segunda mitad del siglo XXI (art. 2. 1a del Acuerdo de París). Decisión 1/CP 21 de 12 de diciembre de 2015, Aprobación del Acuerdo de París, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

¹⁰ Zornoza, L.: *Los países de la UE fijan su meta de reducción de emisiones en al menos un 55 % para 2030*, *Euroefe Euractiv*, 11 de diciembre de 2020, disponible en <https://euroefe.euractiv.es/section/energia-y-medio-ambiente/news/los-paises-de-la-ue-fijan-su-meta-de-reduccion-de-emisiones-en-al-menos-un-55-para-2030/>

¹¹ Entre otros, Höhne, N, et al.: *A possible 2050 climate target for the EU*, *NewClimate Institute Report*, 2019, pp. 1-15, p. 6.

¹² *La Ley Europea del Clima: una reducción del 60 % de las emisiones para 2030*, disponible en <https://www.europarl.europa.eu/spain/barcelona/es/prensa/ley-europea-del-clima-una-reduccion%3%B3n-del-60-de-las-emisiones-para-2030>

⁴ Piccard, B. y Timmermans, F., *¿Qué mundo queremos tras la COVID-19*, *Euractiv*, 16 de abril de 2020, disponible en <https://euroefe.euractiv.es/section/politicas/opinion/que-mundo-queremos-tras-el-covid-19/>

⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Special Report on global warming of 1.5 °C (SR15)*, en particular, Chapter 1, disponible en <https://www.ipcc.ch/sr15/>

⁶ Comisión Europea, *op. cit.*, nota 1, p. 2.

La Ley Europea del Clima incorporará ahora el nuevo porcentaje incrementado de reducción de emisiones. Aún inferior a lo que los científicos recomiendan, su consecución requerirá, en cualquier caso, un cambio drástico en el uso de las energías fósiles, que tendrán que dejar de utilizarse y ser remplazadas por fuentes renovables. Esta transformación energética conlleva inversiones estimadas en 3000 millones de euros hasta 2040, si bien 2000 millones podrían compensarse al evitarse las importaciones de gas y petróleo, de las que tanto dependen los países europeos. Las medidas para transformar el sistema energético también incluyen incentivos al sector privado para acondicionar los edificios y hacerlos más energéticamente eficientes. Igualmente, en el sector del transporte, el cambio de la tecnología de combustión fósil por la eléctrica, los biocombustibles o el hidrógeno, así como la promoción del transporte por ferrocarril y el desarrollo de infraestructuras para bicicletas juegan un papel clave en este cambio de modelo¹³.

Las prospecciones realizadas por expertos demuestran que la neutralidad climática solo se alcanzará en 2050 si el 100 % del suministro energético proviene de fuentes renovables. Este cambio sustancial comporta que el uso del gas natural en el conjunto de la UE se reduzca al menos a la mitad en 2030 y que quede totalmente suprimido para 2040. Similares previsiones se contemplan para la energía nuclear, aunque se estima que el desmantelamiento de las centrales nucleares y el almacenamiento de los residuos radioactivos generará altos costes económicos. Simultáneamente a todo este proceso, las energías fósiles y la nuclear serán progresivamente sustituidas por las energías eólica y fotovoltaica solar. La primera se espera que juegue un papel importante, en particular en el norte de Europa, donde se estima que un tercio de la energía se obtendrá de esta fuente en 2030. La energía solar, por su parte, se convertirá en una fuente renovable clave en el sur de Europa, pero también se espera que lo haga en países como Alemania y Polonia¹⁴.

La Ley Europea del Clima, en fase todavía de propuesta de Reglamento UE, constituye la primera expresión jurídica fundamental de la apuesta política del PVE por una economía climáticamente neutra. Otras iniciativas adoptadas recientemente en esta senda son la nueva estrategia industrial y el nuevo plan de acción de economía circular. Así mismo, preservar la biodiversidad es otro de los retos fundamentales que aborda el PVE, ya que el calentamiento global provocado por el cambio del clima es el principal factor de la pérdida de biodiversidad. Con el fin de reforzar las actuaciones en este ámbito, la UE ha adoptado una nueva Estrategia de Biodiversidad para 2030¹⁵.

Llevar a la práctica todas estas estrategias y propuestas sectoriales del PVE suscita un esfuerzo colosal de inversiones. Por ello, la dimensión económica y financiera del PVE resulta de capital importancia para garantizar que todo este nuevo marco regulatorio de la UE derive en un instrumento eficiente de neutralidad climática.

3. UNA OPORTUNIDAD PARA UNA RECUPERACIÓN VERDE POSTCOVID-19: LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DEL PVE

El pilar financiero del PVE es el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, con el que la UE pretende movilizar un trillón de euros en inversiones públicas y privadas durante la próxima década¹⁶. A nivel europeo, el principal instrumento de financiación seguirá siendo el presupuesto de la UE, que dedicará un 25 % de su dotación anual a acciones sobre el clima. Otra vía de apoyo financiero será el Banco Europeo de Inversiones, que destinará el 50 % de sus fondos a proyectos de lucha contra el cambio climático. Ahora bien, como instrumento nuevo y más destacado del Plan de Inversiones aparece el Mecanismo de Transición Justa, que incluye un Fondo de Transición Justa, cuyo fin es garantizar una transición hacia una economía climáticamente neutra sin dejar a nadie excluido de este proceso. Este nuevo dispositivo financiero emerge como el componente más tangible y visible de la solidaridad como pilar fundamental del PVE.

La solidaridad debe garantizarse a todos los niveles. En concreto, a nivel estatal, el reciente incremento de los objetivos de reducción de emisiones para 2030 tendrá efectos diferentes para los Estados miembros. Así, países como Alemania o España tienen muy avanzados sus procesos de eliminación de la industria del carbón. Por el contrario, Polonia, Rumanía y Bulgaria se encuentran todavía a medio camino en esta transición. Por tanto, estos países tendrán que acelerar sus procesos de transformación energética para poder corresponder a los nuevos objetivos de protección climática. Con una dotación de 40000 millones de euros, el Fondo de Transición Justa se centrará en apoyar especialmente a estas regiones y sectores más afectados por la transición ecológica, al depender económicamente de los combustibles fósiles y de actividades con alto consumo de carbono. Como instrumento financiero, se sumará así a otros Fondos vinculados a la transición hacia la neutralidad climática, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el nuevo Fondo Social Europeo Plus. Otro componente esencial del Mecanismo de Transición Justa es el Fondo InvestEU, que destinará 1800 millones de euros de su dotación a apoyar proyectos de inversión en territorios de transición justa¹⁷.

¹³ Hainsch, K. et al.: *Make the European Green Deal real: combining climate neutrality and economic recovery*, *Econstor*, n.º 153, 2020, pp. XI-XII.

¹⁴ Hainsch, K. et al.: *European Green Deal: using ambitious climate targets and renewable energy to climb out of the economic crisis*, *Econstor*, n.ºs 28/29, 2020, pp.307-309.

¹⁵ Para un seguimiento de las medidas adoptadas en implementación del PVE, véase la información disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu_es

¹⁶ Comisión Europea, *op.cit.*, nota 2.

¹⁷ Más información detallada al respecto está disponible en Comisión Europea, *Mecanismo para una transición justa: garantizar que nadie se quede atrás*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_es

Estas dotaciones financieras pueden constituir un vehículo importante para la deseada transición desde los actuales modelos económicos asentados en energías fósiles hacia nuevos sistemas basados en energías renovables. En este proceso de transformación, es importante contar con la implicación activa de los actores locales, para identificar las debilidades y las fortalezas, supervisar el desarrollo y la implementación de las estrategias locales, así como para detectar oportunidades de diversificación económica. En particular, especial atención habrá que prestar a que los fondos no se utilicen en apoyar proyectos incompatibles con el objetivo de la neutralidad climática, como se hizo con los planes de recuperación económica de la crisis de 2008¹⁸. En este sentido, se observan todavía ahora algunos intentos de seguir apoyando tecnologías como la del almacenamiento de CO² o la industria del gas, bajo el argumento de que el gas natural es una energía puente. Sin embargo, el objetivo principal que subyace en estos planteamientos es el de continuar con el uso de las energías fósiles. En la misma línea, se registran algunos intentos de financiar la energía nuclear, lo que contradice también el objetivo de neutralidad climática¹⁹.

En 2021, a diferencia de la situación de recesión económica de 2008, la UE es ahora parte contratante del Acuerdo de París y se ha fijado como meta alcanzar la neutralidad climática para 2050. En este contexto, la financiación disponible para encauzar la recuperación tiene que centrarse en inversiones verdes, esto es, en energías limpias y proyectos ecológicamente sostenibles. A lo largo de 2020, la pandemia de la COVID-19 fue el factor que más incidencia tuvo en la viabilidad económica de la UE. Sin embargo, las medidas inéditas adoptadas en el ámbito de la política de cohesión, los mecanismos presupuestarios habilitados como la Nueva Generación UE, el Instrumento de Recuperación UE o los cambios en el sistema de recursos propios²⁰ demuestran que una crisis tangible puede desencadenar respuestas financieras tangibles a nivel de la UE. Ahora bien, la movilización política y jurídica para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la COVID-19 solo podrán tener resultados efectivos si se acompañan de medidas que respeten la sostenibilidad medioambiental. Solo así, la deseada recuperación de la crisis de la COVID-19 en conjunción con el PVE podrán constituir una oportunidad única para acelerar los esfuerzos de descarbonización y sostenibilidad en un contexto de transición justa.

¹⁸ Así, por ejemplo, el Plan de Inversiones Estratégicas, principal instrumento de recuperación económica del Plan Juncker, llegó a apoyar proyectos con alto nivel de emisiones en el sector del transporte en los tres primeros años del plan. Véase a este respecto, Roggenbuck, A. y Sol, X., *Not worth celebrating yet? - The Investment Plan for Europe - a critical analysis of the pilot phase of the Juncker Plan, Counter Balance*, CEE Bankwatch Network, 2019, pp.21-23.

¹⁹ Cameron, A. et al.: *Un fondo de transición justa: el mejor modo de aprovechar el presupuesto de la UE para favorecer la necesaria transición de los combustibles fósiles a la energía sostenible*, Parlamento Europeo, PE 651.444, abril 2020.

²⁰ Sikora, A.: *European Green Deal - legal and financial challenges of the climate change*, ERA Forum, 2020, doi: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00637-3>

4. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS

1. El PVE fue inicialmente adoptado como un marco estratégico para conseguir la neutralidad climática en 2050 y promover el desarrollo sostenible, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por la UE en el marco del Acuerdo de París y la Agenda 2030. Sin embargo, la enorme crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 y los paquetes de recuperación económica adoptados para hacer frente a sus consecuencias, lejos de ser un obstáculo, ofrecen la oportunidad para acelerar en los próximos años las inversiones en energías renovables y proyectos sostenibles. Las estimaciones realizadas demuestran, en efecto, que una economía climáticamente neutra es posible para 2050, si se consigue asentar la totalidad del sistema energético en energías renovables. Ello conlleva descartar rápida y totalmente el uso de las energías fósiles y nuclear, así como el apoyo financiero a infraestructuras que promuevan tecnologías incompatibles con la neutralidad climática, como la captura de CO² o la expansión de gasoductos y de terminales de gas natural licuado.

2. Para evitar incurrir en errores del pasado, la transferencia de fondos, tanto a los Estados miembros como a los agentes económicos y sociales, debería condicionarse a la realización efectiva de proyectos de reducción de emisiones, que verdaderamente contribuyan a descarbonizar las economías nacionales y respondan a los objetivos de desarrollo sostenible. Procede, por tanto, que la UE adopte instrumentos jurídicos de implementación de las ayudas financieras y mecanismos de control para que la neutralidad climática y las distintas acciones previstas no queden en una mera ambición teórica.

3. El incremento de reducción de emisiones del 40 al 55 % para 2030, incorporado recientemente a la futura Ley Europea del Clima, sigue sin ser un porcentaje suficiente para garantizar la consecución del objetivo de neutralidad climática en 2050. Tampoco constituye una contribución compatible con el objetivo del Acuerdo de París. Según numerosos estudios, incluidos los del propio IPCC, la UE debería reducir, como mínimo, un 65 % sus emisiones para 2030, con respecto a los niveles de 1990. Es más, hay estimaciones que señalan que una contribución de la UE acorde y compatible con el objetivo del 1,5 °C del Acuerdo de París supondría reducir las emisiones en un 86 % para 2030 y alcanzar un nivel cero de emisiones entre 2036 y 2040. Por tanto, es más que probable que la UE deberá revisar de nuevo sus objetivos de mitigación en los próximos años para poder alcanzar la neutralidad climática en 2050.

4. El alcance de la competencia jurídica de la UE será igualmente determinante en el logro de los objetivos del PVE. La acción de la UE contra el cambio climático se enmarca dentro de la política de medio ambiente, que es una materia de competencia compartida con los Estados miembros (arts. 4.2e y 191-193 Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)). Actualmente, la acción climática europea está estrechamente vinculada con la política

de energía, ámbito también de competencia compartida (arts. 4.2i y 194 TFUE). Dos de los objetivos de la política energética, como son el fomento de la eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables, están estrechamente vinculados con la política actual de la UE en materia de neutralidad climática. Sin embargo, aspectos clave como la elección y combinación de las fuentes de energía siguen siendo competencia reservada a los Estados miembros (art. 194.2 TFUE). Este reducto de soberanía estatal dificulta la plena consecución de los objetivos de la UE en materia energética y, consecuentemente, el logro de la neutralidad climática. La propuesta Ley Europea del Clima prevé que la Comisión Europea pueda adoptar actos jurídicos delegados para revisar cada cinco años los objetivos de reducción de emisiones. Sin embargo, los actos delegados de la Comisión pueden ser revocados por el Consejo o el Parlamento Europeo (art. 290), donde todavía anidan posturas políticas discrepantes y opuestas al objetivo de neutralidad climática de 2050.

Por tanto, en el actual contexto de crisis climática y de salud pública global, y con la vista puesta en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, procede proponer una reforma de los tratados europeos para dotar a la UE de competencias más amplias, en particular en materia de energía. Solo con herramientas y capacidades coherentes con los objetivos establecidos a nivel de la UE, el PVE podrá ser algo más que una apuesta teórica de crecimiento y convertirse en un instrumento real de sostenibilidad para la neutralidad climática y la recuperación económica en Europa.

PARTE 4

Una Europa Geopolítica:
de la dependencia
a la autonomía estratégica

- **La nueva agenda transatlántica,**
OLATZ ARRIETA BARANDIARAN
- **Farmacia y medicamentos. La estrategia farmacéutica para Europa,**
IÑAKI BETOLAZA SAN MIGUEL
- **El Derecho Ambiental Europeo y el futuro de los bienes comunes,**
XABIER EZEIZABARRENA SÁENZ
- **Hacia un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la creciente integración de la administración de la migración, el asilo y la gestión de fronteras en la Unión Europea,**
DOCTOR DAVID FERNÁNDEZ-ROJO
- **La mirada del otro: ¿podrá la Unión Europea re-imaginar EURO-LAT para un mundo policéntrico?,**
MARIANO FERRERO
- **El objetivo de desarrollo sostenible en la UE: situación actual y propuestas de futuro,**
ASIER GARCÍA LUPIOLA
- **Rivales sistémicos: el futuro de la relación entre la Unión Europea y China,**
UNAI GÓMEZ-HERNÁNDEZ
- **Una Unión Europea más fuerte en el mundo: reflexiones sobre las limitaciones de la PESC y propuestas de mejora,**
MERCEDES GUINEA LLORENTE
- **Desplazados climáticos, el nuevo desafío de la UE,**
ANE IRAZABAL ELKOROBARRUTIA
- **EU-LAC y el diálogo birregional de cara a la Agenda 2030,**
IÑIGO MEJUTO HIDALGO
- **Europa y la paz en un mundo habitable,**
MARÍA OIANGUREN IDIGORAS
- **La diplomacia europea y la (in)seguridad ontológica de la Unión,**
STEFFEN BAY RASMUSSEN
- **La Unión Europea y el reto migratorio,**
MIGUEL RECIO ARCAUZ

La nueva agenda transatlántica

OLATZ ARRIETA BARANDIARAN

Periodista

Sumario

1. La lucha contra la COVID-19.
2. Cambio climático.
3. Seguridad y democracia.
4. Tecnología y comercio.
5. Conclusión.

«Felicidades a Joe Biden y Kamala Harris. La UE está lista para conversar sobre una asociación transatlántica más robusta. La COVID-19, el cambio climático y el comercio internacional son algunos de los retos a los que Europa desea hacer frente de forma conjunta»¹. El primer mensaje oficial de la UE felicitando a la nueva administración estadounidense en la cuenta de Twitter del presidente del Consejo Charles Michel fue el pistoletazo de salida para que Bruselas mostrara que quiere iniciar una nueva etapa con Estados Unidos. El mismo día del mensaje de Michel, el 7 de noviembre de 2020, y en menos de veinte minutos, veintiséis gobiernos² lanzaban mensajes coordinados en la misma línea vía Twitter para mostrar un deseo común de reforzar las relaciones con Washington y abrir una nueva página dejando atrás los difíciles años de Donald Trump.

La presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, en su primer mensaje de felicitación a la nueva administración subrayó que la UE aspira a algo nuevo recalando que «la renovada colaboración será de gran importancia ante un mundo que continúa cambiando con nuevos retos y oportunidades»³.

Antes de que Joe Biden entrara en la Casa Blanca, la UE presentó su estrategia para las futuras relaciones con Estados Unidos, una estrategia que fue avalada por los jefes de gobierno de los veintisiete en la cumbre de diciembre

de 2020. La Unión Europea ha dejado claro que no pretende volver a los tiempos precedentes a Trump y reconoce que las cosas no volverán a ser como en tiempos de Barack Obama. «No debemos embarcarnos en una búsqueda nostálgica del orden mundial de las últimas décadas o de la relación transatlántica de pasadas generaciones. Estados Unidos y la Unión Europea han cambiado, y también las dinámicas de poder y la realidad geopolítica y tecnológica»⁴. La UE ya no es la misma que cuando Donald Trump asumió la presidencia en 2017. Ante el rechazo de Washington a algunas de las principales instituciones y compromisos internacionales, la UE ha dado un paso adelante y tomó el liderazgo de la lucha contra el cambio climático y la coordinación internacional para ayudar a los países menos desarrollados en la adquisición de tratamientos y vacunas contra la pandemia del coronavirus. Además, gracias a las políticas anti UE de Trump, al debate existencial que trajo el *Brexit*, y la pandemia de la COVID-19 se han acentuado las vulnerabilidades de la UE y al mismo tiempo se ha vuelto más asertiva a la hora de expresar su poder económico y normativo, su deseo de reforzar su capacidad y autonomía militar dentro de la OTAN, y su necesidad de reubicar su lugar en el mundo y reivindicar sin complejos tener una autonomía estratégica que la haga depender menos de otros países.

La mayoría de los ciudadanos de la UE apoyan que la Unión Europea tenga un papel más relevante a nivel inter-

¹ Mensaje en Twitter del presidente del Consejo, Charles Michel, 7 de noviembre de 2020.

² La República Checa que se demoró un día. Su primer ministro había dado por ganador y felicitado antes a Donald Trump.

³ Comisión Europea https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_2055

⁴ *Joint Communication to the European Parliament, European Council and the Council, A new EU/US agenda for global change*, 2 de diciembre de 2020, p.2. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf

Cómo citar / How to cite: Arrieta Barandiaran, O. (2021-2022). «La nueva agenda transatlántica», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 353-358



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

nacional, y la pandemia de la COVID-19 ha acentuado esa opinión⁵. Entre los 11 000 ciudadanos comunitarios entrevistados en nueve países son mayoría los que piensan que la UE no ha estado a la altura de sus responsabilidades y ha sido irrelevante durante la pandemia. Pero esta mayoría opina que como consecuencia de la pandemia ahora es más necesario que aumente la colaboración entre países de la UE y que esta se dote de mayor autonomía estratégica en el mundo. Estados Unidos y China son los dos países que más han visto dañada su reputación entre los ciudadanos comunitarios. Los daneses, portugueses, franceses, griegos y españoles son los que más han empeorado su percepción sobre Estados Unidos, y no solo por las políticas de Donald Trump. Los ciudadanos ven un mundo cambiado, y en este nuevo contexto, el grupo más numeroso, el 35% serían según la encuesta los «soberanistas estratégicos», los que piensan que el sistema de gobernanza en la UE está en mejor posición que en Estados Unidos, y por lo tanto confían principalmente en la Unión Europea para resolver los problemas. Entre los ciudadanos de Alemania, Suecia, Países Bajos y Dinamarca, los soberanistas estratégicos suponen más de la mitad de la población.

El 2 de diciembre de 2020, el alto representante, Josep Borrell, presentaba las directrices para las nuevas relaciones con Estados Unidos en una comunicación conjunta titulada Una nueva agenda UE/EE. UU. para el cambio global⁶. En la misma se subraya que una Europa más fuerte es buena para la nueva alianza transatlántica y la fuerza combinada de la UE y EE. UU. es indispensable para asentar la cooperación internacional en el siglo XXI. En el documento se recogen las áreas en las que Bruselas pide trabajar conjuntamente con Estados Unidos para avanzar en sus intereses y valores comunes: la lucha contra la pandemia, el cambio climático, el comercio, la tecnología y la democracia.

1. LA LUCHA CONTRA LA COVID-19

La pandemia es el tema más urgente para Bruselas⁷. A corto plazo la UE invita al nuevo gobierno de Estados Unidos a que participe y financie los esfuerzos internacionales como COVAX, la iniciativa global liderada por la Organización Mundial de la Salud para que la vacuna llegue a todos los países. La UE es la que ha puesto más dinero para esta iniciativa. También le insta a que se una a la iniciativa de la OMC para facilitar el comercio de productos farmacéuticos y productos sanitarios esenciales. A largo plazo el documento afirma que «la UE está preparada para trabajar junto a EE. UU. para reforzar la OMS, así como para diseñar y poner en marcha una reforma que refuerce su independencia, transparencia, responsabilidad y efecti-

vidad»⁸. La UE considera indispensable que Washington vuelva a apoyar política y financieramente a la OMS y se sume a los esfuerzos internacionales para reformarla de forma que vuelva a tener el papel que le corresponde a nivel internacional y se resuelvan las dudas y críticas por su gestión de la pandemia. La Unión Europea también aboga por aumentar la colaboración que comenzó en 2003, y que se profundizó en 2019 con el acuerdo para el reconocimiento mutuo de los estándares de producción de medicamentos entre la Agencia Europea del Medicamento EMA y la FDA, su homólogo estadounidense. La lucha contra el coronavirus ha acelerado la comunicación entre ambas agencias en el terreno de las vacunas y los tratamientos. El principal punto de roce podría ser la producción de vacunas. Estados Unidos ha tomado medidas para asegurarse de que la producción nacional de vacunas y tratamientos se queda en casa y Bruselas, tras el escándalo con AstraZeneca, ha impuesto controles a las exportaciones de vacunas que afectan a cien países, entre ellos Estados Unidos.

2. CAMBIO CLIMÁTICO

La UE se congratula de la decisión de Joe Biden de regresar al acuerdo de París. Bruselas también quiere que Washington se comprometa a la neutralidad climática para 2050, tal como han hecho ya el resto de países del G7. La Comisión dice que su objetivo es que Europa se convierta en el primer continente en lograr este objetivo. En el documento estratégico la Comisión además apunta otras propuestas ambiciosas y quizás no tan fáciles de poner en práctica. Una agenda verde transatlántica, que incluye movilizar 100 000 millones de euros al año para ayudar los países en desarrollo, y la creación de una alianza verde transatlántica para la tecnología y las finanzas. Bruselas también ofrece a Washington liderar conjuntamente más medidas contra la deforestación, la protección de los océanos y la gestión de los plásticos.

Biden ha manifestado en diversas ocasiones su deseo de llevar a cabo su propia agenda verde para la transformación económica y contra el cambio climático que incluso afecta a su poderío militar en el mundo, con dos terceras partes de las bases militares estadounidenses amenazadas por el cambio climático.

La Comisión dice que su objetivo es que Europa se convierta en el primer continente en lograrlo.

3. SEGURIDAD Y DEMOCRACIA

Durante la presentación del Plan de Acción para reforzar la Democracia, que está centrado en la lucha contra la desinformación, el reforzamiento de procesos electorales y los medios de comunicación independientes, la vicepresidenta

⁵ ECRF, encuesta junio 2020. https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/

⁶ *Joint Communication to the European Parliament, European Council and the Council, A new EU/US agenda for global change*, 2 de diciembre de 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf

⁷ Eric Mamer, portavoz de la Comisión, 13 de enero de 2020, rueda de prensa diaria de la Comisión Europea <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-201078>

⁸ *Joint Communication to the European Parliament, European Council and the Council, A new EU/US agenda for global change*, 2 de diciembre de 2020, pág.3. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf

de la Comisión, Vera Jurova, subrayó que la democracia no se puede dar por hecho, sino que hay que nutrirla y protegerla. El asalto al Capitolio de Estados Unidos por parte de los seguidores extremistas de Trump es una llamada de atención para todo el planeta y también para la UE, según el alto representante, Josep Borrell⁹. En este área de la colaboración que Bruselas está dispuesta a participar en una Cumbre para la Democracia que anunció Biden con el objetivo de luchar contra el autoritarismo, el abuso de los derechos humanos y la corrupción. El otro punto de colaboración que busca Bruselas es el de impulsar la estabilidad regional en el este de la UE y en el Mediterráneo, dos áreas del mundo que en estos momentos no están entre las prioridades internacionales de Washington. La UE también quiere con Estados Unidos reforzar las instituciones multilaterales y crear un nuevo foro de diálogo para hablar de temas de seguridad y defensa. La UE se muestra dispuesta a hacerse cargo de una mayor parte del gasto en la OTAN, en la línea marcada durante la administración Trump, aunque sin constantes ataques del anterior presidente republicano a los presupuestos de Defensa de los Estados miembros. La UE cree que una mayor responsabilidad financiera en la OTAN lleva parapetada una mayor autonomía de la UE. Biden ha paralizado el plan de Donald Trump de reducir y redistribuir 4000 efectivos militares desplegados en Alemania. La medida es un gesto para mostrar el compromiso de Estados Unidos con el viejo continente y disipar las dudas que dejó Trump. Un gesto bien recibido en Bruselas, aunque no tanto en Varsovia, que había acordado con Trump recibir algunos de los efectivos retirados de Alemania. La fuerza militar en Alemania es la única mención explícita a la OTAN en el discurso de Biden sobre el lugar de Estados Unidos en el mundo¹⁰. La lista de los aliados más importantes citados por Biden recoge ocho países y una organización internacional, la OTAN. De la UE se mencionan a Alemania y Francia como se esperaba, los dos principales interlocutores de Washington tras la salida del Reino Unido.

En su primer discurso centrado en la política internacional como presidente, Joe Biden ha reiterado que Estados Unidos vuelve a la arena internacional para hacer frente a los nuevos retos globales con la ayuda de sus aliados. El primer reto que menciona es el avance del autoritarismo en China y Rusia. En el caso de Rusia, augura una política más asertiva que la de Trump contra las futuras injerencias rusas. Con Biden la UE espera mayor coordinación respecto a Rusia, tal como ocurría durante el último mandato de Obama. A China, Biden la califica como la potencia rival principal de Estados Unidos, con conflictos abiertos en comercio y derechos humanos, pero también con áreas de cooperación como el cambio climático. A parte del apartado del control de arma nucleares, Estados Unidos no busca otros marcos de cooperación con Rusia. La Unión Europea, sin embargo, por su situación geográfica y sus lazos históricos no

tiene más remedio que hablar con Moscú y buscar acuerdo en temas como el cambio climático. La construcción del gasoducto Nordstream 2, que va duplicar el suministro de gas ruso a Alemania, ha supuesto el principal punto de desacuerdo sobre Rusia en las relaciones transatlánticas. En vísperas de que Donald Trump dejara la Casa Blanca, se aprobó la ley para extender las sanciones aprobadas en 2019 contra las empresas europeas que participan en el proyecto del gasoducto. La UE ha dicho que las sanciones suponen una brecha del derecho internacional además de ir en contra de los intereses económicos de las empresas europeas, pero sigue con las manos atadas para responder a las sanciones extraterritoriales de Estados Unidos. Algunos países del este de la UE, encabezados por Polonia, ven con buenos ojos las sanciones estadounidenses porque consideran que el gasoducto supone aumentar el poder geoestratégico de Rusia en la UE mediante su dependencia energética.

Sobre el acuerdo nuclear con Irán, donde la aportación de la UE ha sido clave, Estados Unidos no ha definido su posición definitiva sobre las condiciones para volver al acuerdo. Además, las sanciones extraterritoriales que afectan a empresas de la UE siguen siendo un punto de desacuerdo que deben resolver Bruselas y Washington.

4. TECNOLOGÍA Y COMERCIO

La Comisión afirma que se está produciendo una convergencia entre la UE y EE. UU. en materia de gobernanza tecnológica. Además, subraya que cada vez hay más consenso a ambos lados del Atlántico sobre las amenazas para la sociedad y la democracia que encarnan las plataformas *online* y las grandes empresas tecnológicas, desde la desinformación hasta prácticas anticompetitivas. Durante la administración Trump, Washington ha acusado en numerosas ocasiones a Bruselas de actuar de forma deliberada contra multinacionales tecnológicas por el mero hecho de ser estadounidenses. En estos momentos la Comisión tiene abiertos numerosos casos: tres casos contra Apple, dos investigaciones sobre las prácticas de Facebook y otras dos entorno a Google. La UE propone a EE. UU. crear un consejo tecnológico conjunto para facilitar el comercio de productos y desarrollar estándares compatibles, así como promover la inversión. Bruselas ofrece diálogo para acercar posturas a nivel global sobre la responsabilidad de las plataformas de Internet y de las grandes empresas tecnológicas para lograr un régimen de impuestos que sea justo y evitar distorsiones en el mercado debido al dominio de las grandes empresas tecnológicas estadounidenses.

La Comisión ha hecho dos propuestas que si salen adelante supondrán el cambio más profundo de las dos últimas décadas en la UE en el terreno digital y que podrían provocar tensiones con las autoridades estadounidenses. Por una parte, la propuesta de regulación *Digital Services Act*¹¹ propone entre otras cosas que sea legalmente vinculante para las empresas tecnológicas

⁹ *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 de diciembre de 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250

¹⁰ *Remarks by President Biden on America's place in the world* <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

¹¹ *Digital Services Act*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>

vigilar sus contenidos y recoge multas de hasta el 6 % de su facturación mundial si no cumplen con la obligación de retirar contenido ilegal. La segunda, Digital Markets Act¹² tiene como objetivo reducir el poder de las grandes empresas tecnológicas, y podría obligar a dividir los gigantes tecnológicos en empresas más pequeñas.

En cuanto a la tecnología 5G, la Unión Europea afirma que hace falta un enfoque trasatlántico común a la hora de proteger infraestructura crítica empezando por la tecnología 5G y la inteligencia artificial. La mayoría de los países de la UE se han alineado con Estados Unidos para limitar la presencia de la empresa Huawei incluso aquellos que participan en la iniciativa china *17+1* diseñada hace diez años como mecanismo para dividir los veintisiete.

En el terreno comercial Bruselas aboga por comenzar las discusiones entorno a las relaciones comerciales resolviendo los conflictos actuales y con el levantamiento de las medidas adoptadas unilateralmente por EE- UU. La Comisión se está reservando su derecho a imponer cuatro mil millones de euros en aranceles a productos estadounidenses como gesto de buena voluntad de cara a la nueva administración.

El primer punto de disputa con la UE que provocó la administración Trump en el ámbito comercial con la imposición de tarifas al acero comunitario también está pendiente. La Organización Mundial del Comercio ha retrasado. Su dictamen sobre la denuncia que interpuso la UE contra Estados Unidos, lo que da más tiempo al gobierno estadounidense para intentar resolver la disputa fuera de la OMC.

El asesor de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, ha afirmado que una de los principales objetivos de la administración Biden será trabajar con otros países para enfrentarse a China «para que China cambie su conducta abusiva, Estados Unidos tiene que empujar otras democracias similares, con otras economías de mercado que suponen el 50 o el 60 % de la economía mundial, consiguiendo el apoyo de todos podemos ir a China con una agenda conjunta»¹³. El acuerdo entre la Unión Europea y China para la inversión en diciembre de 2020 fue criticado inmediatamente por Anthony Blinken, jefe de la diplomacia estadounidense en Twitter a finales de 2020 días antes de que se anunciara el acuerdo. «A la administración Biden-Harris le hubiera gustado que hubiera habido consultas preliminares con nuestros socios europeos sobre nuestras preocupaciones comunes como las prácticas económicas de China». Bruselas argumenta que el acuerdo es el equivalente al acuerdo conocido como Phase1 que Washington firmó con Beijing a principios de 2020, y por lo tanto la UE se habría limitado a igualar el terreno para las empresas europeas en China.

El acuerdo europeo debe ser ratificado por el Parlamento Europeo, desde donde ya se ha criticado porque no contiene suficientes mecanismos para controlar los compromisos adquiridos por China sobre derechos humanos y laborales.

5. CONCLUSIÓN

Los cuatro años de mandato de Donald Trump, plagados de tensiones y desacuerdos con Bruselas, han servido para que la Unión Europea empiece a plantarse de forma seria ser más autónoma de Estados Unidos y también actualizar sus instrumentos de defensa para proteger sus intereses comerciales. Bruselas ha tomado la iniciativa en diversas áreas como la lucha contra el cambio climático, la solidaridad internacional contra la COVID-19 o la seguridad en Europa en el marco de la OTAN. Y también lo ha hecho en sus relaciones con Estados Unidos. Antes de que Biden jurara el cargo como presidente la UE tomó la iniciativa de presentar una serie de propuestas de cara a su socio más importante. El previsible regreso de Estados Unidos a las instituciones internacionales y la vuelta al liderazgo que ha prometido el presidente Biden no deberían suponer un cambio en el camino que ha tomado la UE. Las relaciones entre la UE y Estados Unidos que comenzaron oficialmente en 1953, han cambiado, Bruselas desconfía de Estados Unidos y los ciudadanos comunitarios también. Según una encuesta¹⁴ elaborada por *The European Council on Foreign Relations* entre 15 000 personas de once países de la UE el 57 % de los ciudadanos cree que la presidencia de Biden es beneficiosa para la Unión Europea pero el 32 % desconfía de los votantes de Estados Unidos, cree que no son de fiar tras haber elegido a Trump y seis de cada diez opina que el sistema de Estados Unidos está roto.

El 51 % además cree que Biden no será capaz de reparar los daños de Trump a nivel internacional como el cambio climático o, la seguridad en Europa o las relaciones con China. China, según la mayoría de los encuestados, será dentro de diez años más poderosa que Estados Unidos. Seis de cada diez creen que la UE no puede depender siempre de Estados Unidos para defenderse y los europeos deberían invertir más en su propia defensa.

El presidente Biden ha dicho que «bajo la administración Biden-Harris, Estados Unidos va a liderar a nivel mundial la lucha contra el cambio climático»¹⁵. Bruselas no debería dar por hecho que Biden pueda sacar adelante todos los elementos de su agenda verde y dentro de cuatro años, en las próximas elecciones estadounidenses, puede producirse un cambio de partido en la Casa Blanca que provoque una marcha atrás en las ambiciones

¹² Digital Markets Act <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TX-?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> ESTA NOTA DEBE ESTAR EN LA PÁGINA ANTERIOR

¹³ NPR Entrevista con Jake Sullivan, 30 de diciembre de 2020 <https://www.npr.org/transcripts/951503916?t=1613377260080>

¹⁴ *The crisis of American power: How Europeans see Biden's America*, European Council on Foreign Relations, enero de 2020 <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/>

¹⁵ Mensaje de Joe Biden en Twitter, 12 de diciembre de 2020 <https://twitter.com/joebiden/status/1337850207933968389?s=21>

de los demócratas. Como ha demostrado Trump, los cambios a veces pueden ser muy profundos. El plan de Biden de dos mil billones de dólares para su agenda verde es ambicioso comparado con anteriores administraciones, pero muchos de sus planes van a ser rechazados entre otros por la industria de las energías fósiles, claves en la economía estadounidense. Además, la administración Biden comienza su andadura con mayorías muy exiguas en ambas cámaras del Congreso. Estados Unidos está más retrasada que la UE en cuanto a políticas verdes y los Estados gobernados por los republicanos se van a resistir a las políticas por una más sostenible. La profunda crisis económica provocada por la pandemia también será un obstáculo. Bruselas no puede estar pendiente de las políticas que se vayan adoptando en EE. UU. para avanzar en sus objetivos climáticos. La UE debería incrementar su colaboración con los Estados y las ciudades de Estados Unidos que están luchando contra el cambio climático sin esperar al gobierno federal y compartir sus conocimientos y sus buenas prácticas.

En las relaciones comerciales con China, Biden ha dado señales de que no todo va a cambiar. El nuevo presidente ha dicho que no tiene previsto modificar los aranceles impuestos por la administración Trump al 75 % de las importaciones chinas. La UE debería aliarse con la Casa Blanca para hacer frente común en el campo de la protección intelectual, pero manteniendo su autonomía para negociar con Beijing en otros aspectos.

En el ámbito tecnológico se prevé un tono más tranquilo con Washington, pero la brecha digital seguirá siendo muy grande mientras en la UE no haya mayor integración fiscal y una mayor apuesta por la innovación. Estados Unidos innova y en muchos casos la UE es pionera en regular las innovaciones estadounidenses. El poder regulador de la UE a nivel mundial, cuyo último ejemplo es el Reglamento General de Protección de Datos, no es suficiente. Hace falta mayor inversión en este ámbito, la cultura sobre el riesgo es diferente en Europa y en Estados Unidos y no va a cambiar de la noche a la mañana como tampoco la fragmentación del mercado. La facilidad que tiene de la Comisión en algunos casos a la hora de bloquear la fusión de empresas tampoco ayuda a crear gigantes europeos que puedan competir las multinacionales estadounidenses. En el apartado de la fiscalidad, si no hay un acuerdo a nivel internacional debería aprobarse una tasa o impuesto digital aplicable a las multinacionales tecnológicas. El desacuerdo de una minoría de países que funcionan como agujeros negros fiscales para las tecnológicas no debería bloquear una medida que es apoyada por la mayoría de los países. En el ámbito del derecho a la privacidad, que está recogido entre los derechos fundamentales de la UE, este tiene que seguir siendo no negociable mientras en Estados Unidos no se reconozca a nivel federal.

En la lucha contra la COVID-19, la colaboración internacional, en el marco de la OMS tendría que ser el principal punto de partida en el trabajo conjunto entre Estados Unidos y la UE. Mientras hay escasez de vacunas

y no se logre la inmunidad de grupo, la administración Biden, como la de Trump, aplicará una política nacionalista y proteccionista. A nivel global sin embargo Bruselas y Washington deberían colaborar para contrarrestar los avances políticos y económicos que están buscando con sus respectivas vacunas China y Rusia. La distribución de vacunas a nivel internacional puede crear tensiones en zonas como los Balcanes o el antiguo espacio de la URSS, como Moldova o Ucrania, donde ya se está produciendo una batalla por establecer zonas de influencia. La UE ha prometido vacunas a los países con los que tiene acuerdos de asociación, pero pueden llegar tarde por el problema en los suministros de los sueros, lo que provocará que Bruselas pierda credibilidad y Moscú y Beijing aparezcan como las potencias salvadoras. Provocar divisiones sigue siendo la principal estrategia de Rusia y China para debilitar a la UE, una estrategia que se verá acelerada porque la UE y el EE. UU. de Biden han dado señales de crear un frente más unido frente a estos dos países. Se espera que Estados Unidos también busque oportunidades en la falta de unidad de la UE. Que las decisiones en política exterior se tomen por mayoría y no por consenso sería un paso muy importante en pos de la unidad entre los veintisiete. Francia, tradicionalmente proclive a criticar la falta de autonomía de la UE en las relaciones con Estados Unidos, ha dejado claro a través de las declaraciones de su presidente, Emmanuel Macron, que está en contra del planteamiento de Estados Unidos de «todos a una contra China» porque podría debilitar la colaboración europea con Beijing en áreas como las relaciones comerciales o el cambio climático.

En el ámbito de la defensa de la democracia y los derechos fundamentales, la UE tiene cada vez menos voz a la hora de señalar a Estados Unidos y otros países teniendo en cuenta la deriva de Hungría y Polonia. Estos países siguen sin recibir los castigos previstos en los tratados como el artículo 7 que puede desembocar en la pérdida del derecho a voto en las decisiones comunitarias lo que anima a otros países como la República Checa a tomar medidas antidemocráticas. La crisis sanitaria y económica provocada por la COVID-19 está reforzando las autocracias y debilitando a las democracias y sus efectos a medio y largo plazo exigen que haya más medidas a nivel interno e internacional. La Unión Europea y Estados Unidos que comparten valores están llamados a liderar el reforzamiento de la democracia y cada uno debe enfrentarse a los peligros que atenazan a sus respectivas democracias desde hace ya años. Está por ver si el mecanismo que por primera vez condiciona los fondos europeos al respeto del Estado de derecho consigue parar la degradación de la independencia judicial y la libertad de prensa que están sucediendo en Polonia y Hungría.

En el ámbito de la seguridad en Europa, el aspecto que en mayor medida une a la UE y Estados Unidos, con Biden vuelve la calma a las cumbres de la OTAN. Los presupuestos de Defensa de los países han estado subiendo de forma gradual en los últimos años y se prevé que lo sigan haciendo. Alemania ha anunciado para 2021 un gasto militar récord, un 3.3 % mayor que en el ejerci-

cio anterior. La colaboración entre la UE y la OTAN va dando pasos adelante, así como las iniciativas para complementar y coordinar mejor las capacidades militares de los países, pero la autonomía estratégica sigue siendo un objetivo a muy largo plazo.

Las relaciones entre la UE y Estados Unidos se rigen por la Nueva Agenda Transatlántica aprobada en 1995. Ha pasado más de un cuarto de siglo y la situación internacional ha cambiado en este tiempo y los cambios se están acelerando con la pandemia. Aprovechando que tras el sobresalto de la época de Donald Trump hay de nuevo un ambiente de cordialidad, Bruselas y Washington deberían continuar la reflexión sobre el estado actual de sus relaciones y sus objetivos a largo plazo. La pandemia ha desplazado a un segundo plano el debate en torno al futuro de Europa justo cuando más falta hacía. Antes de definir sus relaciones con su socio más importante, la UE deber definir hacia qué futuro quiere caminar y que papel quiere que tenga Estados Unidos en ese futuro.

Farmacia y medicamentos: la estrategia farmacéutica para Europa

IÑAKI BETOLAZA SAN MIGUEL
Director de Farmacia del Gobierno Vasco

Sumario

1. Introducción.
2. La Estrategia Farmacéutica para Europa.
3. Reflexiones y propuestas desde Euskadi.

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea, bajo el impulso de su presidenta, Úrsula Von der Leyen, se ha comprometido con la creación de una «Unión Europea de la Salud». Esta petición la realizó la señora presidenta en su primer discurso sobre el estado de la Unión el pasado mes de septiembre de 2020. Dicha propuesta está ligada a la necesidad de dar una respuesta colectiva en la lucha contra la pandemia de la COVID-19 y reforzar la respuesta de la Unión Europea (UE) ante futuras emergencias sanitarias.

La pandemia de la COVID-19 y sus devastadores efectos han puesto claramente de manifiesto la necesidad de que los países de la Unión trabajen de forma conjunta y eficiente de cara a la detección, preparación y respuesta colectiva ante futuras amenazas para la salud. Una Unión Europea de la Salud más fuerte permitiría avanzar en este sentido. Es necesario disponer de datos de buena calidad, ensayos y rastreo de contactos, además de una adecuada planificación y preparación en todos los niveles; asimismo, en el duro inicio de la pandemia se puso claramente de manifiesto la necesidad de disponer de los adecuados equipos de protección tanto para los profesionales sanitarios como para el conjunto de la población y garantizar el suministro de medicamentos. Todo ello se plasma en el nuevo Reglamento sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud.

Es una necesidad evidente que la Unión Europea avance en la coordinación y cooperación en materia de salud, como también lo es una deseable convergencia en materia de asistencia sanitaria.

El ámbito de los sistemas sanitarios es uno de los campos en los que el proceso de convergencia europea ha

tenido una menor profundización. En la Unión Europea conviven diversos sistemas de salud, basados en algunos casos en sistemas de cobertura universal similares al sistema nacional de salud existente en el Estado español y en otros muchos casos sistemas de asistencia sanitaria organizados en función de los diferentes regímenes de seguridad social existentes en cada país.

En este ámbito, cabe reseñar como hitos más relevantes la Tarjeta Sanitaria Europea y la Directiva de Sanidad Transfronteriza. En el primer caso, la tarjeta permite el acceso a los servicios sanitarios en otros países distintos al de origen, pero siempre atendiendo a las garantías en cuanto a cobertura sanitaria referidas a los acuerdos entre países en el ámbito de los sistemas de seguridad social. La Directiva de Sanidad Transfronteriza, aprobada en 2011, hace referencia a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza y facilita el acceso a la información sanitaria disponible en otros países europeos, así como la relativa a las distintas opciones de tratamiento existentes; en definitiva, plantea las condiciones en las que un paciente puede viajar a otro país de la Unión para recibir asistencia médica y su correspondiente reembolso. La Directiva contempla los costes de la asistencia, las recetas, la entrega de medicamentos y los dispositivos médicos.

En lo relativo a la farmacia y los medicamentos, la Unión Europea de la Salud plantea tres ámbitos de actuación que impactarán en la prestación farmacéutica de los países:

- En primer lugar, se plantea ampliar el mandato de la Agencia Europea del Medicamento (EMA) reforzando su papel en la preparación frente a las crisis sanitarias y en la gestión de medicamentos y productos sanitarios.

Cómo citar / How to cite: Betolaza San-Miguel, I. (2021-2022). «Farmacia y medicamentos: la estrategia farmacéutica para Europa», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 359-362



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

La EMA tiene como misión garantizar la evaluación de la evidencia científica y la supervisión y seguimiento de la seguridad de los medicamentos de uso humano y veterinario en el marco de la Unión. Con el refuerzo planteado se pretende que se facilite la respuesta coordinada de las crisis de salud a nivel de la UE a través de: el seguimiento y mitigación de los riesgos derivados de los desabastecimientos de medicamentos y productos sanitarios; la provisión de consejo científico sobre medicamentos que puedan ser de utilidad para tratar, prevenir o diagnosticar las enfermedades causantes de dichas crisis; la coordinación de los estudios sobre la efectividad y seguridad de las vacunas y, finalmente, la coordinación de los ensayos clínicos.

- En segundo lugar, el Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer que se presentó en el mes de febrero de 2021. El cáncer supone un fuerte impacto sanitario y económico en los países de la UE y este plan pretende ayudar a los países a mejorar su control y cuidado. A partir de 2021, en el marco del programa Horizonte Europa, el cáncer constituirá uno de los compromisos europeos de investigación e innovación, tanto en los aspectos de prevención y detección como en la mejora de los tratamientos. El tratamiento del cáncer en los últimos años ha supuesto un área de gran desarrollo e incorporación de nuevos medicamentos en los sistemas de salud.
- Finalmente, la Estrategia Farmacéutica para Europa que pretende garantizar que los pacientes tengan acceso a medicamentos de alta calidad, seguros, eficaces y asequibles, y que la industria farmacéutica de la UE siga siendo competitiva, innovadora y sostenible.

2. LA ESTRATEGIA FARMACÉUTICA PARA EUROPA

La UE se enfrenta a retos importantes en relación con el consumo de medicamentos por parte de su población. Por un lado, asistimos a un progresivo envejecimiento de su población y a un aumento de las enfermedades crónicas que plantean un nuevo escenario en el que se han de afrontar las consecuencias derivadas del trinomio envejecimiento, cronicidad y dependencia. A todo ello se ha unido la actual pandemia del coronavirus SARS-COV-2 que ha puesto de manifiesto la necesidad de una industria farmacéutica europea potente para hacer frente a las necesidades de producción de medicamentos considerados esenciales, así como del desarrollo de vacunas efectivas y de tratamientos innovadores para hacer frente a las consecuencias derivadas de la COVID-19. Esto ha puesto de manifiesto ciertas lagunas en el sistema farmacéutico europeo, que se ha visto en una situación complicada y comprometida de cara a suministrar esos medicamentos, ya que como consecuencia de las estrategias de globalización muchas compañías localizaron su producción, tanto de principios activos como de los propios medicamentos, en otros países fuera del entorno europeo.

En este sentido, la estrategia pretende ser un instrumento político que permita adaptar el sistema farmacéutico de la UE de cara a abordar en los próximos años estos importantes desafíos.

La Estrategia Farmacéutica para Europa establece cuatro grandes objetivos y una serie de iniciativas para garantizar que los pacientes tengan acceso a la innovación en materia de medicamentos de un modo asequible y sostenible para los sistemas de salud. Asimismo, plantea que la UE tenga una industria farmacéutica potente de cara a afrontar los retos futuros, mejorando los estándares de calidad y seguridad, garantizando el suministro de productos y promoviendo escenarios farmacéuticos medioambientalmente sostenibles y abordando escenarios de adecuación digital y cambio tecnológico. Desde Euskadi valoramos de manera positiva estos planteamientos en materia de política farmacéutica.

El documento incorpora una serie de acciones relacionadas con el ámbito administrativo y legislativo que han sido discutidas en la reunión del Consejo EPSCO del pasado 2 de diciembre de 2020, las cuales tendrán que ser desarrolladas posteriormente; entre otras, las relativas a la revisión de la legislación básica farmacéutica, la revisión de la legislación de medicamentos para niños y enfermedades raras y las relativas a garantizar el suministro de medicamentos críticos y el establecimiento de mecanismos de cooperación para el desarrollo de políticas de compra y de precios de medicamentos de cara a mejorar el acceso y el coste-efectividad de los medicamentos y la sostenibilidad de los sistemas de salud.

En definitiva, tiene como objetivo crear un marco regulatorio orientado al futuro y apoyar a la industria en la promoción de la investigación y la innovación en tecnologías que finalmente se orienten a satisfacer las necesidades terapéuticas de los pacientes, perfeccionando en la medida de lo posible el mercado farmacéutico. Asimismo, pretende desarrollar las acciones adecuadas y necesarias para fortalecer el sistema, más teniendo en cuenta los problemas a los que se ha tenido que enfrentar con la pandemia del coronavirus.

A continuación, pasamos a desarrollar con detalle la Estrategia tanto en lo relativo a sus objetivos como a las iniciativas que plantea para su puesta en marcha.

La Estrategia tiene cuatro objetivos principales:

1. Garantizar el acceso de los pacientes a medicamentos asequibles y abordar necesidades médicas no satisfechas (por ejemplo, en los ámbitos de la resistencia a los antimicrobianos, el cáncer y las enfermedades raras).
2. Fomentar la competitividad, la innovación y la sostenibilidad de la industria farmacéutica de la UE y el desarrollo de medicamentos de alta calidad, seguros, eficaces y más ecológicos.
3. Mejorar los mecanismos de preparación y respuesta ante las crisis y abordar la seguridad del suministro.
4. Velar por una voz firme de la UE en el mundo promoviendo unos altos estándares de calidad, eficacia y seguridad.

La Estrategia, pese a ser mucho más que un instrumento de respuesta a las crisis, pretende extraer enseñanzas de la respuesta inicial a la pandemia de la COVID-19 y mejorar la preparación y la resiliencia del sector farmacéutico europeo.

La Estrategia presenta medidas concretas para garantizar la accesibilidad, la disponibilidad y la asequibilidad de los medicamentos. Además, fomenta unas cadenas de suministro diversificadas y seguras, que garanticen la autonomía estratégica abierta de la UE en el mundo y promueve productos farmacéuticos medioambientalmente sostenibles. También garantizará que la política farmacéutica de la UE continúe contribuyendo a la salud pública en un entorno en plena evolución de transformaciones científicas y comerciales. Asimismo, promoverá las innovaciones centradas en los pacientes y se adaptará al cambio digital y tecnológico.

Las acciones emblemáticas de la Estrategia incluyen:

- Una revisión de la legislación farmacéutica básica, cuya fecha límite para presentar una propuesta es 2022, con vistas a dotar a este marco de perspectivas de futuro y hacerlo favorable a la innovación.
- Una propuesta de creación de la Autoridad para la Respuesta Sanitaria de Emergencia (propuesta: segundo semestre de 2021).
- Una revisión de los reglamentos sobre medicamentos para niños y para enfermedades raras.
- El inicio de un diálogo estructurado con todos los agentes de la fabricación de productos farmacéuticos y las autoridades públicas y entre ellos para detectar las vulnerabilidades de la cadena mundial de suministro de medicamentos esenciales y configurar opciones políticas para reforzar la continuidad y la seguridad del suministro en la UE.
- La cooperación entre las autoridades nacionales en materia de fijación de precios, pagos y contratación pública con el objetivo de lograr que los medicamentos sean más asequibles y rentables, así como de hacer más sostenible el sistema sanitario.
- La creación de una infraestructura digital sólida, incluida una propuesta relativa a un espacio europeo de datos sanitarios (fecha límite para una propuesta: 2021).
- El fomento de la investigación y la innovación, en particular a través de los programas Horizonte 2020 y La UE por la Salud.
- Acciones para promover enfoques innovadores en materia de investigación, desarrollo y contratación pública en la UE en relación con los antimicrobianos y sus alternativas, así como medidas para restringir y optimizar su uso.

3. REFLEXIONES Y PROPUESTAS DESDE EUSKADI

En mi opinión, las acciones propuestas resultan muy positivas de cara a reconstruir una industria farmacéutica y de productos sanitarios europea que permita garantizar el acceso a productos básicos en situaciones de emergencia extrema y al desarrollo de ingredientes y sustancias farmacéuticas activas (APIs) que sirven para el desarrollo de medicamentos y que dispongamos de un abastecimiento garantizado de medicamentos esenciales. La pan-

demia ha puesto de manifiesto que estos son ámbitos de producción de carácter estratégico cuya externalización o deslocalización en países de otras latitudes ha puesto en serio riesgo la capacidad de respuesta ante la necesidad de ofrecer a la ciudadanía europea los adecuados mecanismos de protección y de accesibilidad a los tratamientos farmacéuticos necesarios.

Los desabastecimientos de medicamentos son un grave problema y recurrente en los últimos años que genera muchos perjuicios a todos los agentes que conformamos la cadena de valor del medicamento, pero sobre todo a los servicios y oficinas de farmacia, a los profesionales médicos y a los propios pacientes, sin dejar de apuntar los problemas de gestión adicional que suponen en muchas ocasiones a los profesionales responsables de la prestación farmacéutica de cara a garantizar el acceso a los pacientes a otros medicamentos que resuelvan la situación.

La revisión de la legislación farmacéutica básica puede resultar muy interesante siempre que se haga desde una perspectiva de aportar valor a los y las pacientes y al conjunto del sistema sanitario; en este sentido, nos parece de interés regular adecuadamente los aspectos relacionados con la innovación y el acceso a la misma y que esta se realice con garantías y en el momento preciso. Sería deseable combinar adecuadamente los accesos tempranos con el valor que aportan los medicamentos a través de una evaluación rigurosa y una adecuada gestión de la innovación incremental, cuestiones que en la práctica no resultan fáciles de aplicar; en determinadas ocasiones los responsables de la prestación farmacéutica nos encontramos ante medicamentos a los que se les facilita el acceso temprano en cuanto a su autorización con unos datos no del todo concluyentes, lo que dificulta en muchos casos la labor de toma de decisiones respecto a su financiación efectiva en los sistemas de salud.

En Euskadi, desde el Departamento de Salud y Osakidetza siempre hemos garantizado el acceso de nuestros pacientes a la innovación y así vamos a continuar haciéndolo en el futuro. Para ello, apostamos por nuevos modelos de financiación que garanticen el acceso a la innovación de manera que esta sea asumible y sostenible, no solo a corto plazo sino también a medio y largo plazo. Y si queremos garantizar la sostenibilidad presente y futura del sistema sanitario debemos también reflexionar y plantearnos las estrategias más adecuadas para incorporar la innovación en el tratamiento de nuestros pacientes, porque para nosotros la farmacia es un elemento fundamental en la calidad y eficiencia global del sistema de salud.

En la Comunidad Autónoma de Euskadi el presupuesto farmacéutico para el año 2021 asciende a 835 millones de euros y supone un 20 % del total del presupuesto total de Salud del Gobierno Vasco, y en el período 2013-2021 la factura farmacéutica del sector público vasco ha crecido en más de cien millones de euros, un 13,7 %, y ello a pesar de la incorporación de medicamentos genéricos y biosimilares y de la aplicación de políticas de uso adecuado y racional de los medica-

mentos y del establecimiento de posicionamientos farmacoterapéuticos en función de la efectividad y del coste de los medicamentos, así como de las medidas que en el ámbito de la política farmacéutica se han venido estableciendo a nivel estatal tanto en lo relativo a la aportación por parte de los usuarios como a las aportaciones de las oficinas de farmacia y de los laboratorios farmacéuticos. En este sentido, gran parte del crecimiento es debido al impacto de los medicamentos biológicos y, en especial, los dirigidos a tratar a los pacientes con problemas oncológicos, solamente estos suponen más del 35 % del gasto farmacéutico hospitalario. Asimismo, merecen una mención especial las terapias para tratar enfermedades raras y medicamentos huérfanos que en estos últimos años presentan fuertes incrementos interanuales; en este ámbito, sería deseable que la UE, además de incentivar la investigación en este tipo de tratamientos, estableciese marcos de colaboración con los países miembros de cara a facilitar asumir la carga económica de los mismos para los sistemas de salud.

Para finalizar, es absolutamente necesario buscar un equilibrio entre el derecho de las personas a la salud y a una asistencia sanitaria de calidad, el derecho de la industria farmacéutica a recuperar la inversión en investigación y desarrollo y la capacidad de los sistemas sanitarios para afrontar la incorporación de nuevos fármacos innovadores.

Nosotros pensamos que se debe incorporar la innovación a un precio razonable, garantizando la sostenibilidad del sistema, a corto y a medio y largo plazo, y desarrollando una evaluación continua de los resultados en salud en la práctica clínica real, para lo cual es necesario desarrollar una estrategia farmacéutica digital que permita una gestión de los datos clínicos orientada en ese sentido con instrumentos tipo *Big Data* que a su vez permita avanzar en escenarios de gestión de una medicina más personalizada y de precisión.

Además, solicitamos la colaboración y la corresponsabilización de la industria farmacéutica para alcanzar acuerdos innovadores en la financiación de los medicamentos y garantizar de este modo el acceso de nuestros pacientes a la innovación y a la sostenibilidad de nuestro sistema de salud y abogamos por el establecimiento de acuerdos marco de colaboración público-privada que permitan a los institutos de investigación sanitaria y a los profesionales de la asistencia sanitaria la participación en proyectos de investigación con medicamentos desde sus fases más tempranas, cuestión alineada con las líneas estratégicas vascas en materia de investigación e innovación en el ámbito de biociencias-salud. Asimismo, en esta línea, abogamos por el establecimiento de acuerdos estratégicos entre la industria farmacéutica y empresas *startups* vascas del ámbito de las biociencias-salud de cara a un desarrollo tecnológico e industrial futuro.

En definitiva, en Euskadi uno de los retos estratégicos que tenemos a futuro en materia de política farmacéutica consiste en asegurar el acceso de nuestros pacientes a medicamentos innovadores a un precio razonable y ga-

rantizando la sostenibilidad del sistema de salud, estableciendo para ello un diálogo colaborativo con la industria farmacéutica de cara a establecer un nuevo modelo de relaciones.

El Derecho Ambiental Europeo y el futuro de los bienes comunes

XABIER EZEIZABARRENA SAÉNZ
Profesor de Derecho Ambiental (UPV/EHU)

Sumario

1. ¿Hacia un nuevo Derecho Ambiental Europeo?
 2. Repensando nuestro futuro común.
- Bibliografía.

1. ¿HACIA UN NUEVO DERECHO AMBIENTAL EUROPEO?

La lucha contra el cambio climático, el Derecho y la soberanía se están viendo afectados por cambios conceptuales de calado. Las razones son diversas y guardan relación con los cambios en nuestras sociedades y en sus ordenamientos, cada vez más globalizados¹. En otras palabras, legislaciones cada vez más interrelacionadas y sujetas a importantes límites internacionales y, en nuestro caso, en la Unión Europea. En realidad, el principio clásico de la soberanía según Jean Bodin se ha suavizado notablemente². De facto, casi ningún Estado es plenamente soberano en la actualidad, entre otras razones, porque el paradigma de los Derechos Humanos junto a los tratados y convenios internacionales imponen obligaciones y límites a todos los Estados democráticos³.

Esta aproximación nos enfrenta a potencialidades de importancia en la dinámica ambiental del planeta y la protección de sus bienes comunes, dado que los ecosistemas, los recursos naturales, las pesquerías, el propio clima, sus relaciones e impactos, desbordan cualquier límite territorial. Algo similar está sucediendo hoy con la terrible pandemia de la COVID-19. Lo mismo sucede con las catástrofes naturales, su prevención o las sequías. Estos y otros fenómenos con implicaciones en el clima no conocen

límites territoriales ni son receptivos a respuestas jurídicas locales. Se trata de una cuestión global escasamente tratada en las sucesivas cumbres climáticas de la ONU.

El fenómeno del cambio climático tiene ya implicaciones en el medio ambiente global, en la calidad de las aguas y en la configuración de nuestras costas, por ejemplo. Ello supone que el principio de soberanía clásica que acompaña a la aplicación del Derecho no es plenamente eficaz en materia ambiental ni facilita respuestas a las problemáticas climáticas globales.

El papel del Derecho Internacional, y especialmente del Derecho europeo y los nuevos conceptos de soberanía compartida, vuelven a ser relevantes, puesto que la utilización política de los ordenamientos jurídicos se ha exprimido hasta límites insostenibles. De hecho, es el propio sistema internacional el que impone una serie de límites al concepto clásico de soberanía. Los más importantes son los derechos fundamentales de todas las personas, a día de hoy implicados directamente en la defensa del medio ambiente. Es fundamental, para ello, dar pasos decididos hacia la consecución de un derecho subjetivo al medio ambiente sano o equilibrado del que todos los seres humanos seamos destinatarios reales más allá de cualquier otra consideración⁴.

De hecho, el concepto actual de soberanía comienza a alejarse del poder omnímodo de los Estados para acercarse a modelos de soberanía limitada o compartida. Subsisten, sin embargo, Estados anclados en las nociones

¹ D. LOPERENA, *Desarrollo sostenible y globalización*, Thomson-Aranzadi, 2003.

² B. PENDÁS, *Soberanía: el eterno retorno de Juan Bodino*, Revista de las Cortes Generales n.º 109, 2020. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1527>

³ X. EZEIZABARRENA, *International Environmental Law and new sovereignty: some pending challenges*, Estudios de Deusto Vol 68-I, Universidad de Deusto, 2020.

⁴ *Vid.*, en un plano general sobre la problemática actual de determinados derechos subjetivos, el trabajo de A. J. GÓMEZ MONTORO, *La obsolescencia de los derechos*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 115, 2019.

Cómo citar / How to cite: Ezeizabarrena Sáenz, X. (2021-2022). «El Derecho Ambiental Europeo y el futuro de los bienes comunes», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 363-365



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

del pasado cuyos sistemas evitan someterse a los parámetros internacionales, o prefieren no compartir soberanía. El ejemplo más evidente ha sido el de los Estados Unidos durante el mandato de Donald Trump con una política contraria a la limitación de su soberanía o a la idea de compartir poder político, especialmente en el plano de la protección ambiental internacional.

Adicionalmente, la globalización de Occidente y la economía libre de mercado han impuesto a las sociedades más desprotegidas límites a sus gobiernos y políticas que cada vez son menos soberanos. Estas limitaciones son de interés en materia de protección del medio ambiente. De este modo, el ejercicio del poder y sus políticas públicas, de inversión, de infraestructuras y de transporte también deben sujetarse a controles. Limitaciones cuantitativas y cualitativas en la medida en que dichas políticas deben ser conscientes de la imposibilidad de ejecutarse más allá de la capacidad de regeneración de la propia biosfera. Se trata, claramente, de aplicar los principios generales del Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

También resulta necesario que las políticas de inversión y, en particular, las de gestión de nuevas infraestructuras se ejecuten mediante índices de rentabilidad social de sus impactos. Es decir, resulta imprescindible que nuestras administraciones públicas se comprometan a elaborar y contrastar sus inversiones mediante índices objetivos. Ello implica conocer, medir, cuantificar y comparar opciones para que en la toma de decisiones sea posible optar por aquella inversión o infraestructura con una mayor rentabilidad social en términos de creación de empleo, impacto ambiental, número de usuarios, impacto en el transporte o, por ejemplo, generación de servicio público.

Tenemos ante nosotros toda una serie de elementos objetivos y subjetivos que deben contribuir a que las administraciones públicas dibujen y ejecuten sus políticas con un compromiso claro de sostenibilidad en los tres ámbitos de la misma, esto es, midiendo la rentabilidad social, ambiental y económica de cada decisión pública. Algo tan elemental como lo anterior se presupone en el terreno de lo teórico y en la planificación. Sin embargo, la práctica demuestra que algunas decisiones públicas se adoptan sin certeza sobre sus índices de rentabilidad social, económica y ambiental. Es este uno de los grandes retos pendientes del Derecho Ambiental Europeo.

Es necesario ser conscientes de que una protección ambiental del planeta basada en una soberanía plena que ejecuta sus dictados sobre una sociedad está sufriendo mutaciones conceptuales y prácticas. Ello afecta a la economía, al Derecho, a las cuestiones ambientales, al cambio climático, a la energía o a la política pesquera, entre otras. Las viejas recetas del ejercicio del poder político no son necesariamente válidas en la actualidad y ello implica apostar por formas de poder compartido, difuso o en red que deben generar una mayor participación activa de la sociedad. Dado que la naturaleza no se somete a nuestros límites territoriales y políticos, necesitamos diseñar y desarrollar un Derecho más

global y coercitivo para la protección ambiental del planeta Tierra⁵.

2. REPENSANDO NUESTRO FUTURO COMÚN

En los difíciles tiempos que vivimos, tanto en Europa como en Euskadi necesitamos repensar nuestro modelo de sostenibilidad para garantizar el futuro en cualquiera de los tres pilares básicos del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental. Más si cabe en un contexto de crisis sanitaria y económica como el actual. A tal fin, subsisten en nuestro contexto, como en el resto del planeta, una serie de retos abiertos y pendientes que son irrenunciables. Es por ello especialmente importante el esfuerzo de todas las administraciones para dedicar reflexiones y políticas reales a este gran reto que tenemos pendiente, especialmente a la luz del tremendo impacto que está dejando la pandemia.

Necesitamos enfrentarnos a cambios constantes para adaptarnos, a marchas forzadas, al devenir de la pandemia global, a las demandas sociales y al complicado objetivo político que supone avanzar hacia un desarrollo sostenible de complejos contornos. Pero, de hecho, para ir caminando hacia el desarrollo sostenible la problemática que viven nuestras sociedades resulta especialmente compleja, tanto por el carácter técnico de las cuestiones abordadas, como por el gran número de sujetos individuales y colectivos cuyas vidas se ven directamente afectadas.

Para el profesor Martín Mateo, «los investigadores de las Ciencias de la Naturaleza han constatado que efectivamente la Tierra es un cuerpo astral con positivas características para la aparición de la vida, y su posterior evolución. Lo que se debe en primer lugar a la favorable posición de nuestro planeta, en relación con el Sol, su nutricia fuente de energía, lo suficientemente próximo y lejano a su envoltura gaseosa, lo que ha determinado la biosfera, que evidentemente es única, interrelacionada y olímpicamente ajena a jurisdicciones nacionales y celosas soberanías»⁶.

Este tipo de consideraciones son las que pueden determinar una aproximación a la sostenibilidad real de nuestras sociedades. La pretensión que aquí tan solo se apunta es la de afrontar un reto de análisis sobre el cambio advertido en las necesidades sociales, locales y globales, en el ámbito concreto de la sostenibilidad del que depende nuestro futuro común. Ello guarda directa relación con algunos de los conflictos y sus implicaciones sobre la sostenibilidad local y global de nuestras decisiones públicas. También con nuestra propia cultura y modelos de consumo, muchas veces insostenibles. En este sentido, el tiempo viene demostrando, y así lo recogen las nuevas leyes en la materia, un cambio sustancial en la percepción de los problemas apuntados y su hipotética resolución, de modo que cuando el conflicto ambiental, social y/o

⁵ VV.AA., *Hacia un Derecho global: reflexiones en torno al Derecho y la globalización*, The Global Law Collection, Thomson-Aranzadi, 2006.

⁶ R. MARTÍN MATEO, *La revolución ambiental pendiente*, Universidad de Alicante, 1999, pág. 10.

económico afecta a un gran número de sujetos con tipologías y circunstancias heterogéneas, la resolución del mismo demanda la necesidad de trascender, en ocasiones, más allá de los límites y fronteras artificiales que han trazado nuestra historia y nuestros sistemas jurídicos.

La experiencia nos enseña que la búsqueda de la sostenibilidad necesita sacrificios, acuerdos, negociaciones, incluso entre los sectores público y privado. Ello no es posible sin apostar por la sostenibilidad real en el seno de cada una de las decisiones y departamentos en el contexto local, nacional o global. De hecho, el logro de la sostenibilidad bien puede llegar a ser la vía de consenso colectivo que tanto la sociedad como el medio y sus recursos demandan. Es esta, en parte, la reflexión que subyace en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para repensar y mejorar nuestro ya agotado modelo de desarrollo.

Este debería ser uno de los parámetros de modernización en la resolución de los conflictos que nos rodean, donde las relaciones jurídicas entre gobiernos y sociedad exigen, cada día más, un esfuerzo de adaptación a los cambios. Para ello, resulta igualmente imprescindible que las administraciones públicas, en su conjunto, asuman e interioricen dos parámetros fundamentales en su funcionamiento diario:

- a) La integración de la sostenibilidad real en todos y cada uno de los departamentos y áreas de actuación política y administrativa⁷.
- b) La internalización económica y social de los costes ambientales reales de cada una de las decisiones públicas.

Las propias normas jurídicas son bien claras al respecto, sosteniendo la necesidad de que la administración pública proteja fielmente el medio ambiente y nuestros bienes comunes. En ello se encuentra implícita la obligación de garantizar derechos y exigir, igualmente, las obligaciones correspondientes en un mundo cambiante del que todos somos corresponsables en función de nuestras actividades y capacidades.

La juventud y el ámbito educativo deben ser ejes centrales en todo este proceso. En este último ámbito, también creo que debemos dejar algún hueco para la autocrítica y repensar nuestra creciente dependencia «educativa» de Internet, especialmente en el caso de los más jóvenes. Como bien ha comentado el filósofo José Antonio Marina, «un burro conectado a Internet sigue siendo un burro», dicho sea con todo el cariño hacia ambas especies.

En este ámbito de reflexión, nuestra sociedad debería enfrentarse a dichos retos sin renunciar a su identidad política, histórica, social y cultural, pero garantizando

el futuro de las generaciones venideras. El reto bien lo merece, tanto como aquellos que, lejos de nosotros, no han tenido siquiera la fortuna de poder pensar en lo que significa desarrollarse sin comprometer el presente y el futuro de sus congéneres.

BIBLIOGRAFÍA

- EZEIZABARRENA, X. *International Environmental Law and new sovereignty: some pending challenges*, Estudios de Deusto Vol 68-I, Universidad de Deusto, 2020.
- GÓMEZ MONTORO, A. J. *La obsolescencia de los derechos*, Revista Española de Derecho Constitucional n.º 115, 2019.
- LOPERENA, D. *Desarrollo sostenible y globalización*, Thomson-Aranzadi, 2003.
- MARTÍN MATEO, R. *La revolución ambiental pendiente*, Universidad de Alicante, 1999.
- PENDÁS, B. *Soberanía: el eterno retorno de Juan Bodino*, Revista de las Cortes Generales n.º 109, 2020. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1527>
- VV.AA., *Hacia un Derecho global: reflexiones en torno al Derecho y la globalización*, The Global Law Collection, Thomson-Aranzadi, 2006.

⁷ De hecho, esta obligación está recogida en el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la UE, con una paulatina pero muy lenta aplicación hasta la fecha.

Artículo 11 TFUE (antiguo artículo 6 TCE): «Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

Hacia un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la creciente integración de la administración de la migración, el asilo y la gestión de fronteras en la Unión Europea

DAVID FERNÁNDEZ-ROJO

Universidad de Deusto

El artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). El ELSJ comprende una extensa variedad de ámbitos competenciales como la gestión de fronteras exteriores, el asilo, la migración, el reconocimiento de sentencias en materia civil y penal y la cooperación policial (artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)). Si bien estamos ante ámbitos competenciales sensibles y politizados al estar directamente relacionados con la soberanía nacional de los Estados miembros y los derechos fundamentales de los individuos, la Unión Europea (UE) ostenta competencias compartidas en estas materias (artículo 4.2(j) del TFUE). Además, los Estados miembros han de adoptar todas las medidas nacionales que sean necesarias para implementar en su territorio la actuación normativa de la UE en el ELSJ (artículo 291.1 del TFUE y artículo 4.3 del TUE). La comunitarización del ELSJ se ha caracterizado por la constante renuencia de los Estados miembros a conferir mayores poderes a las instituciones de la UE. Sin embargo, acontecimientos como la abolición de las fronteras interiores, la creciente presión migratoria en las fronteras exteriores, el aumento excepcional de las solicitudes de asilo o la delincuencia transfronteriza revelaron que estos retos no podían ser gestionados eficazmente por las administraciones nacionales de manera aislada.

Una de las fórmulas más exitosas destinadas a combinar el apoyo a los Estados miembros, promoviendo su cooperación y solidaridad, con el respeto a sus prerrogativas nacionales ante desafíos transnacionales consistió en la creación de las agencias descentralizadas de la UE. La misión de estas agencias se centra en brindar asistencia a las autoridades nacionales competentes con el fin de garantizar una implementación efectiva y uniforme de las medidas del ELSJ adoptadas por la UE. En 2001, la Comisión Europea ya pronosticó que el establecimiento de las agencias descentralizadas en áreas claramente definidas mejoraría la forma en que se aplicaban y se cumplían las normas en toda la

UE¹. En un ámbito de competencias compartidas como es el ELSJ, el papel de las agencias descentralizadas es notable, pues la aplicación de las políticas comunes y la legislación de la UE deben ir acompañadas de una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Unión². Tal y como señala la propia Comisión Europea, «las agencias han demostrado ser especialmente pertinentes en el ámbito de las competencias compartidas cuando la ejecución de nuevas políticas a nivel comunitario necesita ir acompañada de una estrecha colaboración entre los Estados miembros y la UE»³.

La creciente integración del ELSJ ha llevado aparejada una europeización de su administración. La credibilidad del poder ejecutivo de la UE depende en gran medida de su capacidad administrativa para implementar de manera efectiva y uniforme las medidas políticas y legislativas que adopta (artículo 197.1 del TFUE). En virtud del artículo 197.2 del TFUE «la Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión (...)». A este respecto, las agencias descentralizadas del ELSJ destinan su asistencia a los Estados miembros, en vez de a las instituciones de la UE, y desempeñan un papel estratégico en áreas políticas estrechamente vinculadas al núcleo de la soberanía nacional. Los Estados miembros, por su parte, aceptan la introducción y la expansión de las competencias conferidas a las agencias que desarrollan sus actividades en el ELSJ, dado que se han diseñado para funcionar más como estructuras de cooperación y coordinación que como organismos con poderes plenamente autónomos. Actualmente, el ELSJ cuenta con nueve agencias descentralizadas con personalidad jurídica propia: la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informá-

¹ Comisión Europea, *La gobernanza Europea. Un libro blanco*, COM. (2001) 428, 25.07.2001, p. 30.

² Comisión Europea, *Agencias europeas. Orientaciones para el futuro*, COM. (2008) 135 final, 11.03.2008, p. 5.

³ *Ibid.*, p. 5.

Cómo citar / How to cite: Fernández-Rojo, D. (2021-2022). «Hacia un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la creciente integración de la administración de la migración, el asilo y la gestión de fronteras en la Unión Europea», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 366-370



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

ticos de Gran Magnitud (EU-LISA), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (Easo), el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), la Escuela Europea de Policía (Cepol), la Oficina Europea de Policía (Europol), la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust)⁴.

La noción clásica de la administración de las materias del ELSJ ha cambiado, dado que el diseño de las agencias descentralizadas de la UE erosiona la anterior plena autonomía de la que disfrutaban los Estados miembros a la hora de aplicar la legislación y las políticas de la UE en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. Si bien los Reglamentos de estas agencias del ELSJ siguen haciendo hincapié en que sus funciones se limitan a proporcionar a las autoridades nacionales competentes la asistencia técnica que puedan necesitar, las tareas de algunas de estas agencias, como Frontex, Easo y, en menor medida, Europol, tienen ya una significativa naturaleza operativa sobre el terreno⁵. Estas agencias descentralizadas han visto reforzada su capacidad de garantizar una aplicación eficaz y uniforme de las medidas relativas a la gestión de la migración, el asilo y las fronteras de la UE, así como en asegurar que los Estados miembros afectados no pongan en peligro, mediante acciones u omisiones, el funcionamiento del espacio Schengen o el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

Aunque Frontex, Easo y Europol no presenten competencias ejecutivas independientes, sus tareas actuales ya no pueden catalogarse como meramente técnicas o de apoyo. A pesar de la falta de transparencia y de las vagas disposiciones legales que regulan las actividades que Frontex, Easo y Europol llevan a cabo en la práctica sobre el terreno, sus tareas tienen una naturaleza operativa. A este respecto, el ejemplo más claro y reciente son las actividades desempeñadas por

estas agencias descentralizadas en los *hotspots* griegos que fueron diseñados por la Comisión Europea para hacer frente a las presiones excepcionales y repentinas de migrantes que experimentaron algunos Estados miembros durante la denominada «crisis de los refugiados» de 2015-2016⁶. A pesar de que el Reglamento 439/2010 de la Easo en el apartado 14 del preámbulo indica que la Agencia «no debe tener competencia alguna, directa ni indirecta, respecto de las decisiones que las autoridades de asilo de los Estados miembros adopten sobre solicitudes concretas de protección internacional», sus Equipos de Apoyo al Asilo, junto con las autoridades griegas competentes, examinaron las solicitudes de protección internacional en los *hotspots* griegos⁷. Europol, por su parte, desplegó en los *hotspots* griegos equipos de apoyo de investigación y de análisis, así como a agentes invitados para realizar directamente sobre el terreno controles de seguridad secundarios y apoyar a los Estados miembros en sus investigaciones nacionales sobre el tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, el Reglamento 2016/794 de Europol no menciona que la Agencia pueda realizar este tipo de asistencia operativa⁸. Por último, Frontex también tuvo un impacto crucial, no especificado en su Reglamento 2019/1896, en la determinación de la nacionalidad de los migrantes desembarcados en los *hotspots* griegos. Dada la extraordinaria y repentina presión migratoria a la que estuvieron sometidas las autoridades fronterizas griegas, estas basaron algunas de sus decisiones finales sobre el país de origen de los migrantes irregulares exclusivamente en la evaluación realizada por parte de Frontex⁹.

⁴ A este respecto véanse BUSUIOC, Madalina y CURTIN, Deirdre: *The EU internal security strategy, the EU policy cycle and the role of (AFSJ) agencies: promise, perils and pre-requisites, Study for the LIBE Committee*, PE 453.185, 2011; CARRERA, Sergio, DEN HERTOG, Leonhard y PARKIN, Joanna: *The peculiar nature of EU Home Affairs agencies in migration control: beyond accountability versus autonomy?*, *European Journal of Migration and Law*, 15(4), 2013, pp. 337-358; FERNÁNDEZ-ROJO, David: *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EU-ROPOL*, Edward Elgar Publishing, 2021; KAUNERT, Christian, LÉONARD, Sarah y OCCHIPINTI, John: *Agency Governance in the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, Perspectives on European Politics and Society*, 14(3), 2013, pp. 273-284; PARKIN, Joanna: *EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security*, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, 53, 2012, pp. 1-47; PI LLORENS, Montserrat: *El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 2017, pp. 77-117; SANTOS VARA, Juan: *The EU's agencies. Ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice* en TRAUNER, Florian y RIPPOLL SERVENT, Ariadna (eds.), *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, 2018, pp. 445-455.

⁵ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, DO L-295, 14.11.2019; Reglamento (UE) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DO L-132, 29.05.2010; Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), DO L-135, 24.05.2016.

⁶ Acerca de los *hotspots* véanse CASOLARI, Federico: *The EU's hotspot approach to managing the migration crisis: a blind spot for international responsibility?*, *The Italian Yearbook of International Law*, 25(1), 2016, pp. 109-134; FERNÁNDEZ-ROJO, David: *Los Hotspots: Expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 2018, pp. 1013-1056; HORII, Satoko: *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis*, *Refugee Survey Quarterly*, 2018, pp. 1-27.

⁷ European Ombudsman: *Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office's (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews*, 05.07.2018 y European Ombudsman: *Decision of the European Ombudsman in case 1139/2018/MDC on the conduct of experts in interviews with asylum seekers organised by the European Asylum Support Office*, 30.09.2019. A este respecto véanse FERNÁNDEZ-ROJO, David: *La supranacionalización de la asistencia operativa a los sistemas nacionales de asilo en la Unión Europea*, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 41, junio 2021; TSOURDI, Evangelia: *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*, *European Papers*, 1(3), 2016, pp. 997-1023; PAPAGEORGIOU Ioulia: *International protection in Greece. Background information for the LIBE Committee delegation to Greece 22-25 May 2017* (Estudio para la Comisión LIBE del Parlamento Europeo) PE 583.145, p. 38; Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the hotspots set up in Greece and Italy*, 5/2016, p. 17.

⁸ BLASI CASAGRAN, Cristina: *El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 2018, pp. 333-357; FERNÁNDEZ-ROJO, David: *Transparencia y control social de las actividades operativas de Europol en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes*, *Revista General de Derecho Europeo*, 51, 2020, pp. 140-173.

⁹ ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: *Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?*, *Documento de Opinión IEEE*, 111, 2019, pp. 1-22; CARRERA, Sergio y DEN HERTOG, Leonhard: *A European border and coast guard: what's in a name?*, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 88, 2016,

Ahora bien, el reciente refuerzo de las tareas operativas de Frontex, Easo y Europol no es en sí mismo una cuestión problemática sino más bien la amplia formulación de las bases legales de estas agencias descentralizadas del ELSJ y la falta de transparencia en lo que a sus actividades operativas y cooperación respecta, lo que a su vez dificulta la tarea de determinar el grado de discrecionalidad del que disfrutan y si se respeta el equilibrio institucional en la UE. Las tareas operativas reforzadas que les han sido conferidas a estas agencias comportan una creciente responsabilidad y un potencial mayor impacto en los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países a los que prestan asistencia. Aunque delegar poderes coercitivos y de ejecución totalmente autónomos a las agencias descentralizadas de la UE no es posible, pues contravendría lo dispuesto en los Tratados y la doctrina de no delegación del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), la ambigüedad y la falta de transparencia en torno a las tareas operativas que Frontex, Easo y Europol emprenden sobre el terreno dificultan, cuando no impiden, su control.

El creciente papel operativo de las agencias descentralizadas en la aplicación de las medidas de asilo, migración y gestión de fronteras de la UE plantea interrogantes sobre la legitimidad y constitucionalidad de esta tendencia emergente y, lo que es más importante, sobre cómo hacer que estas agencias rindan cuentas y sean responsables de manera efectiva, pues sus funciones operativas presentan un mayor impacto en los derechos fundamentales de los migrantes y solicitantes de asilo. Las actividades operativas que realizan las agencias descentralizadas del ELSJ sobre el terreno deben estar sujetas a las salvaguardias pertinentes que protejan los derechos fundamentales de las personas. A este respecto, la responsabilidad social es un mecanismo que permite a las organizaciones de la sociedad civil ejercer un control institucionalizado, monitorizar el trabajo diario de las agencias y garantizar que estas respeten los derechos fundamentales de aquellos individuos con los que interactúan. La responsabilidad social de agencias como Frontex, Easo o Europol se ha de incentivar, pues no solo promoverá su transparencia y contribuirá a terminar con la brecha existente entre los poderes que *de iure* les han sido conferidos y las actividades que *de facto* desarrollan sobre el terreno, sino que también servirá para garantizar que las personas físicas puedan dirigirse directamente a las agencias si consideran que sus derechos fundamentales han sido conculcados.

Por ello, es un paso positivo en la promoción de la responsabilidad social y un modelo a seguir por el resto de las agencias del ELSJ que con sus actividades puedan afectar a los derechos fundamentales de los individuos

pp. 1-22; DE BRUYCKER, Philippe: *The European Border and Coast Guard: a new model built on an old logic*, *European Papers*, 1(2), 2016, pp. 559-569; FERNÁNDEZ-ROJO, David: *Los poderes ejecutivos de la guardia europea de fronteras y costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896*, *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 2020, pp. 181-195; SANTOS VARA, Juan: *La transformación de FRONTEx en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 2018, pp. 143- 186.

a los que asisten que el artículo 72 del Reglamento 2016/1624 de Frontex introdujese un mecanismo interno de denuncia¹⁰. Este mecanismo, ahora regulado en el artículo 111 del vigente Reglamento 2019/1896 de Frontex, contribuye a fomentar una responsabilidad más integral de la Agencia, ya que cualquier persona afectada por las acciones del personal que participa en una operación y que considere que debido a estas actividades se han vulnerado sus derechos fundamentales, así como cualquier parte que represente a dicha persona, puede presentar una queja contra la Agencia. Sin embargo, la principal limitación del mecanismo de quejas individuales se basa en su falta de independencia e imparcialidad. El mecanismo de denuncias presenta un carácter administrativo, lo que implica que no es totalmente autónomo con relación a la Agencia y su oficial de derechos fundamentales, encargado del mecanismo de denuncia, no está facultado para investigar las presuntas violaciones de derechos fundamentales que sean alegadas. Toda queja admitida a trámite por el oficial se dirime internamente, bien por el director de Frontex o bien por el Estado miembro implicado, en función de si la denuncia se refiere a un miembro del personal de la Agencia o a uno de los guardias de fronteras nacionales desplegados. Con todo, ni el director ejecutivo de Frontex (nombrado por el consejo de administración de Frontex y compuesto mayoritariamente por representantes nacionales), ni por supuesto los Estados miembros que se encargan de garantizar un seguimiento adecuado de la denuncia y adoptar las medidas disciplinarias o acciones que consideren pertinentes para resarcir a la víctima son independientes de la Agencia.

La eficacia e imparcialidad del mecanismo de denuncia se verían claramente reforzadas si el oficial de derechos fundamentales fuera la autoridad competente para llevar a cabo la investigación de las quejas y para hacer cumplir las medidas adoptadas en su totalidad. El actual mandato del oficial debería ser reformado con el fin de permitirle aplicar mejoras operativas internas, ejecutar las medidas adoptadas por la Agencia o los Estados miembros respecto a una denuncia admitida a trámite, imponer, si fuera preciso, sanciones, así como indemnizar directamente a un denunciante agraviado. Asimismo, al oficial de derechos fundamentales de Frontex se le debería haber delegado la prerrogativa, en manos exclusivamente del director ejecutivo, de terminar, suspender o retirar el apoyo financiero a cualquier operación conjunta en la que la Agencia participe y en la que los derechos fundamentales no estén siendo respetados o efectivamente protegidos (artículo 46 del Reglamento 2019/1896). Por otro lado, si la queja presentada es considerada inadmisibile, si las medidas adoptadas por Frontex para resarcir la violación alegada se estiman por el denunciante como insuficientes o si estas no se ponen efectivamente en práctica por la Agencia, el mecanismo

¹⁰ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, DO L-251, 16.09.2016.

de denuncia no prevé ningún recurso administrativo o judicial adicional. En este sentido, ofrecer al denunciante la opción de presentar una queja por mala administración contra la Agencia ante el Defensor del Pueblo Europeo garantizaría más eficazmente los derechos del demandante.

En definitiva, la progresiva institucionalización e integración de la administración del ELSJ ha devenido en una constante desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993. Gradualmente, las instituciones de la UE fueron adquiriendo relevancia en asuntos que anteriormente eran competencias reservadas a los Estados miembros como la migración, el asilo y la gestión de fronteras. La credibilidad del poder ejecutivo de la UE depende hoy en gran medida de su capacidad administrativa para implementar de manera efectiva y uniforme las medidas políticas y legislativas que adopta. Sin embargo, la noción clásica de la administración de las materias del ELSJ ha cambiado, dado que el diseño de las agencias descentralizadas de la UE ha erosionado la anterior plena autonomía procesal de la que disfrutaban los Estados miembros al aplicar la legislación y las políticas de la UE en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. A este respecto, se proponen aquí tres limitaciones a las funciones operativas y de ejecución que actualmente distinguen a Frontex, Easo y Europol como agencias descentralizadas del ELSJ y que permitirán avanzar hacia un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la creciente integración de la administración de la migración, el asilo y la gestión de fronteras en la UE: 1) El control administrativo interno que ejercen los Estados miembros en los consejos de administración de las agencias descentralizadas. 2) La doctrina de no delegación del TJUE y 3) el establecimiento de estructuras de control social que protejan los derechos fundamentales como el nuevo mecanismo de denuncias de Frontex.

PROPUESTAS

1. Aunque agencias descentralizadas del ELSJ como Frontex, Easo y Europol ayudan a los Estados miembros en asuntos estrechamente vinculados a sus prerrogativas de soberanía nacional, las autoridades nacionales competentes que votan en los consejos de administración de estas agencias controlan estrictamente sus funciones operativas, de ejecución y de supervisión. Solo dos representantes de la Comisión Europea tienen derecho a voto en los consejos de administración de Frontex y Easo, esta cifra se reduce a un solo representante en el caso de Europol, y la presencia del Parlamento Europeo en los consejos de administración de Frontex, Easo y Europol es inexistente. Los Estados miembros también ejercen su influencia sobre el nombramiento y la supervisión de los directores ejecutivos que gestionan y administran diariamente las actividades de Frontex, Easo y Europol. Los Estados miembros no desean ceder más competencias sensibles a las instituciones de la UE pero, al mismo tiempo, necesitan una mayor ayuda operativa en asuntos transfronterizos que solo pueden gestionarse eficazmente

a nivel de la UE. Por ello, aunque a estas agencias del ELSJ les hayan sido conferidas sustanciales tareas operativas, ninguna de ellas está investida de plenos poderes de decisión, ejecución o coercitivos, que siguen en manos de las autoridades nacionales competentes.

2. El TJUE en el asunto Reino Unido contra el Parlamento y el Consejo de 22 de enero de 2014 acerca de las extensas tareas de regulación y supervisión delegadas a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), concluyó que las tareas delegadas a la AEVM no podían considerarse contrarias a derecho, ya que estas se hallan clara y restrictivamente delimitadas en su reglamento constitutivo. El TJUE suavizó su inicial doctrina de no delegación al no limitar esta «a facultades de ejecución, exactamente definidas, y totalmente controladas en el uso que se hace de ellas»¹¹, sino a tareas que «están delimitadas con precisión y pueden ser objeto de control judicial a la luz de los objetivos fijados por la autoridad delegante»¹². Esto es, solo aquellas tareas delegadas a las agencias de la UE de forma imprecisa y vaga contravienen la recientemente actualizada doctrina de no delegación del TJUE. A diferencia del caso relativo a la AEVM, los poderes operativos de Frontex, Easo y Europol no están circunscritos a condiciones bien detalladas en sus reglamentos que limiten su discrecionalidad y la capacidad de adoptar decisiones políticas. Hasta que el TJUE conozca de un caso relativo a la constitucionalidad de las tareas conferidas a Frontex, Easo y Europol, estas agencias deberían estar sujetas a una interpretación más estricta de la doctrina de no delegación que la aplicada recientemente por el TJUE en el asunto Reino Unido contra el Parlamento y el Consejo. Frontex, Easo y Europol, a diferencia de la AEVM, son agencias que desarrollan tareas operativas en materias muy sensibles tanto para la soberanía nacional de los Estados miembros como para los derechos fundamentales de los migrantes, a los que asisten, lo que justifica una interpretación más restrictiva por parte del TJUE de su doctrina de no delegación.

3. El derecho a una buena administración y a la tutela judicial efectiva son derechos fundamentales establecidos en los artículos 41 y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE respectivamente y tienen valor jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (artículo 6.3 del TUE). Respecto al derecho a una buena administración, el artículo 41.1 señala que toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos de forma imparcial y equitativa dentro de un plazo razonable. El artículo 41.3 ordena que el individuo vea reparados los daños que la UE, sus instituciones o sus agentes le hayan ocasionado en el ejercicio de sus funciones. Este derecho de reparación, conforme a la jurisprudencia del TJUE, tendrá lugar siempre que concurren tres condiciones: que el principio de buena administración tenga por objeto

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958, *Meroni/ Haute autorité*, 9/56, EU:C:1958:7, párr. 150.

¹² Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2014, *Reino Unido/Parlamento y Consejo*, 270/12, EU:C:2014:18, párr. 53.

conferir derechos a los individuos, el daño sea suficientemente grave y exista una relación causal directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe a la UE y el daño sufrido por las víctimas¹³. Asimismo, el derecho a una buena administración para que sea efectivamente implementado precisa que las instituciones, cuerpos, oficinas y agencias de la UE diseñen instrumentos para su ejercicio, pues el derecho por sí mismo no confiere derechos a los particulares¹⁴.

En lo que al derecho a la tutela judicial se refiere, el artículo 47 de la Carta establece que «toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva». Dado que la jurisdicción del TJUE en el ELSJ se retrasó hasta diciembre de 2014¹⁵, cualquier individuo podrá desde entonces recurrir al TJUE conforme a los artículos 263 y 340 del TFUE. El artículo 263 permite al TJUE anular actos de las agencias descentralizadas de la UE y el artículo 340 hace referencia a la obligación de reparar cualquier daño que la UE inflija. Si bien recurrir actos de las agencias es formalmente posible, la falta de transparencia que rodea a las operaciones que Frontex, Easo y Europol llevan a cabo sobre el terreno, así como el complicado entramado de responsabilidad entre estas agencias y los Estados miembros imponen una compleja carga probatoria sobre el individuo. Los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo deben probar que han sido directamente afectados por las actividades de la Agencia y determinar qué actor es culpable, lo que es extremadamente complejo si se tiene en cuenta que a estas agencias del ELSJ no les han sido formalmente delegadas tareas regulatorias o de ejecución que conlleven amplia discrecionalidad y afección directa de sus tareas en los individuos. Dadas las dificultades de los individuos para plantear un recurso ante el TJUE respecto a una actuación de estas agencias, el nuevo mecanismo de denuncia de Frontex es un instrumento de control social que abre un necesario canal directo de comunicación entre los individuos y la Agencia. No obstante, la eficacia e imparcialidad del mecanismo de denuncia se vería reforzado si el oficial de derechos fundamentales de Frontex fuera la autoridad competente para llevar a cabo la investigación de las denuncias y para hacer cumplir las medidas adoptadas. El mandato del oficial de derechos fundamentales encargado del mecanismo de denuncia debería ser reforzado con el objetivo de que esté facultado para aplicar mejoras operativas internas, ejecutar las medidas adoptadas por la Agencia o los Estados miembros respecto a una denuncia admitida a trámite e imponer, si fuera preciso, sanciones contra la propia Agencia o suspender cautelarmente la operación conjunta en la que

haya sospechas de que los derechos fundamentales están siendo conculcados.

¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001, Area Cova, SA y otros contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, T-196/99, EU:T:2001:281, párrs. 42 y 43.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 43 y Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de octubre de 2006, Hans-Martin Tillack contra Comisión de las Comunidades Europeas, T-193/04, EU:T:2006:292, párr. 127.

¹⁵ TFUE, Protocolo número 36, disposiciones transitorias, artículo 10.

La mirada del otro: ¿Podrá la Unión Europea re-imaginar EURO-LAT¹ para un mundo policéntrico?

MARIANO FERRERO

Doctor en Ciencias Políticas y especialista en Relaciones Internacionales por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

Profesor adjunto de Estudios Internacionales en la Universidad de Santiago de Chile (USACH).

Sumario

1. Introducción.
 2. Contexto de transformaciones en la sociedad mundial y periferidad(es) euro-latinoamericana(s).
 3. El jardín de los senderos que se bifurcan: Euro-Lat, entre la deriva occidentalista y el encuentro postcolonial.
 - 3.1. La senda occidentalista, o el rescate (imposible) del orden de la globalización neoliberal.
 - 3.2. La senda postcolonial o la construcción compartida de nuevas centralidades para un mundo policéntrico.
 4. Conclusiones.
- Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

En la última década y media, la Unión Europea, como proyecto y como entidad, ha venido enfrentando una crisis existencial, del frustrado Tratado Constitucional al *Brexit*, de la crisis del euro a la grieta norte-sur y las trizaduras de la solidaridad comunitaria, de la crisis de refugiados a las soluciones securitarias en clave nacional. Sin duda, el proceso de reflexión sobre el futuro de la Unión, y sus escenarios futuros, es muestra al mismo tiempo de la resiliencia del espíritu comunitario y la vocación europeísta que impulsa a explorar nuevos/viejos caminos políticos para construir un destino común en la diversidad.

Esta crisis europea es una crisis de ser en el mundo, internamente como proyecto, y como imagen que se proyecta externamente, donde alguna vez se reivindicaba orgullosamente el carácter de potencia civil, se destacaba

como la principal potencia comercial del mundo, y se pretendía una potencia normativa que impulsaba valores humanistas universales y un modelo regionalista digno de emular. Y es, a la vez, una crisis de estar en el mundo, esto es, el modo de ser y relacionarse con los otros, con las grandes potencias noratlánticas y de la OCDE, pero también con las potencias emergentes y, por cierto, con las naciones y regiones del sur global.

Porque esta década y media no ha pasado en vano, para Europa como tampoco para la sociedad mundial en su conjunto. En los años que van de la crisis económica global de 2008, que abrió paso a la Gran Recesión y la «nueva normalidad» de la economía global, hasta la aceleración final de la pandemia en 2020, se alcanzaron los límites de la era estadounidense y el orden mundial de la globalización neoliberal. El agotamiento de la antigua potencia hegemónica de Estados Unidos ha ido acompañado de la descomposición del consorcio occidental que administró ese orden, esto es, la Unión Europea, Gran Bretaña, siempre adentro y afuera y, con freno de mano, Japón. El ascenso de las potencias emergentes, que provocaron un movimiento tectónico, a la vez geoeconómico y geopolítico, en la sociedad mundial, evidencian

¹ Esta denominación, que podría identificar a una «mega-región virtual», es el acrónimo de la Asamblea Parlamentaria EuroLatinoamericana, que reúne, con una integración paritaria, al componente europeo (Parlamento Europeo) y al componente latinoamericano (parlamentos regionales de integración y comisiones interparlamentarias de asociación) de la relación interparlamentaria birregional.



igualmente las postrimerías del proceso de expansión europea/occidental y de despliegue global del capitalismo que encuentra sus límites planetarios.

La relación entre Europa y América Latina se dio, precisamente, en ese contexto de ascenso occidental, primero en la forma del lazo colonial y, posteriormente, con la inserción diferenciada en la economía-mundo capitalista de ambas regiones. En una temporalidad histórica más corta, las relaciones birregionales se comienzan a perfilar, tímidamente, cuando una Comunidad Europea repuesta de la devastación de posguerra ocupa un papel internacional relativamente autónomo bajo la hegemonía de Estados Unidos en el orden mundial de Guerra Fría, colaborando en los procesos de pacificación y democratización de los ochenta.

Pero toma fuerza cuando la renovada Unión Europea se presenta como actor global del futuro para liderar un orden mundial de post Guerra Fría en «competencia estratégica» con Estados Unidos. En ese empeño, América Latina es un teatro de operaciones de primera relevancia porque, en la mirada europea, es una suerte de «Europa extraeuropea», ese «extremo Occidente» que pergeñara Rouquié, que comparte valores comunes y una visión del mundo que es, en esencia, proyectada por la civilización universal (europea). No es esa, por cierto, la mirada que prevalece al otro lado, en este «otro Occidente» que historió Carmagnani, producto de la occidentalización y el mestizaje, a una vez, que arroja una otra forma de ser occidental, un otro modo de vida, y que es cada vez más consciente de su matriz indoamericana.

En esos años finales del siglo, cuando la UE se convierte en el principal inversor externo en AL a fuerza de adquirir las empresas públicas privatizadas en el furor neoliberal, es usual el sentimiento de estar asistiendo a la «segunda conquista de América» por parte de los capitales españoles, pero también italianos y franceses, entre otros. Es una época de exitismo competitivo neoliberal, hay que reconocerlo, que también se enseñoorea a este lado del Atlántico con las pretensiones primermundistas de Argentina o México, o la transmutación de Chile en el jaguar latinoamericano, todo como expresión de un «Estado competitivo» que aspira a insertar a la nación en los circuitos del capitalismo global liderado por Occidente.

2. CONTEXTO DE TRANSFORMACIONES EN LA SOCIEDAD MUNDIAL Y PERIFERALIDAD(ES) EURO-LATINOAMERICANA(S)

La trayectoria de las relaciones euro-latinoamericanas está dado por un contexto global de transformaciones aceleradas en las dinámicas y estructura de la sociedad mundial, lo que genera altos niveles de incertidumbre. En primer lugar, con una perspectiva de corto plazo se asiste al fin del ciclo de bonanza generado por los altos precios de las materias primas impulsado, en lo esencial, por el crecimiento económico de las potencias emergentes asiáticas, lo que se tradujo en una reprimarización exportadora en la relación comercial con China. Con

el deterioro de los términos de intercambio, los países latinoamericanos de Sudamérica, fundamentalmente, pierden dinamismo económico y, en un segundo momento entran en recesión, al tiempo que se debilita el rol de actores globales de potencias regionales como Brasil.

Esa dinámica puede ser vista, desde una perspectiva de mediano plazo como parte de la crisis económica global desatada en 2008, que condujo a una ralentización del crecimiento de la economía mundial y una reducción de los flujos de intercambios comerciales que mostraban los límites de la globalización acelerada desde los años noventa. Los procesos de integración de cadenas globales de valor, y las inversiones deslocalizadoras comienzan a revertirse, de manera parcial y desigual, fenómenos que se sufrirán una aceleración decisiva a partir de las restricciones globales generadas por la respuesta a la pandemia durante 2020. Esta experiencia dramática, por lo demás, vino a consolidar la tendencia a la reorganización productiva de la mano de la revolución digital que alienta dinámicas de automatización, relocalización de tareas articuladas por plataformas digitales, e incorporación constante de innovación tecnológica, con potenciales constructivos y disruptivos en los arreglos sociales, en materia de sostenibilidad ambiental, y en la organización de las escalas espaciales de la vida social.

Por otra parte, producto del impacto social de la crisis, comienzan a ser evidentes en los centros occidentales los altos niveles de desigualdad generados por la globalización neoliberal, ya visibles en el sur global en la década precedente. En estas condiciones, aumenta el cuestionamiento social a los pilares institucionales del orden mundial neoliberal, centrados en el sistema multilateral de comercio de la OMC y los tratados de libre comercio, con repercusiones políticas domésticas en potencias como Estados Unidos y la Unión Europea, cuyo liderazgo global se debilita.

Al mismo tiempo, las instituciones de este orden mundial centrado en Occidente entran en competencia con las potencias emergentes, como las que se agruparon en el BRICS, cuyo ascenso da cuenta del desplazamiento del dinamismo económico, y la reconfiguración del poder geopolítico en la sociedad mundial. Presentada habitualmente como una transición de poder desde el Atlántico hacia el Pacífico, y marcado especialmente por la ascendencia de China, es una dinámica de difusión del poder mundial que involucra también a otros actores con presencia global incrementada, y numerosas potencias regionales asertivas, que conforman diversas centralidades en la sociedad-mundo. Más allá de una clásica multipolaridad, el escenario global acoge las actorías de múltiples entidades, estatales y no estatales, con una desigual distribución de poder relativo, y que representan miradas cultural o civilizatoriamente plurales, participando en la organización de los flujos de intercambios y la conformación de las reglas de un mundo policéntrico en el que probablemente no haya un actor «organizador» protagónico.

En este nuevo contexto global, Europa y América Latina experimentan una acentuación de tendencias seculares, de dispares características, a la periferalización en la sociedad mundial. En el caso europeo, habiendo sido

núcleo central irradiador de las dinámicas motrices de la conformación de una sociedad mundial de escala planetaria, vive un proceso de periferalización hace más de un siglo. Como recuerda Filibi, el movimiento europeísta tiene en la pérdida de centralidad de Europa un poderoso aliciente, de tal forma que el imperativo integrador respondía a la aspiración de continuar siendo influyente en el mundo. Ahora bien, su materialización en plena Guerra Fría, al alero de la superpotencia occidental, no era sino una confirmación de la creciente periferalidad europea, que no se revertiría como tendencia histórica, más allá de la estrategia desplegada para ello, ni siquiera con la creación de la Unión Europea en la inmediata postGuerra Fría.

En cuanto a América Latina, emergida del primer proceso independentista del sur global, su inserción periférica primario-exportadora en la economía-mundo decimonónica la abocaría, en el orden mundial de posguerra, a una gradual marginalidad en las dinámicas de la producción y el comercio globales. Por otra parte, el proceso de descolonización implicó una multiplicación de los actores estatales en el sur global que, más allá de convergencias «tercermundistas», tendió a diluir la relevancia de la agencia latinoamericana como expresión de un incipiente «mundo en desarrollo» dentro de la sociedad mundial.

En todo caso, la periferalidad latinoamericana se declinó, progresivamente, en plural, toda vez que las formas de inserción en la economía-mundo capitalista tomó trayectorias divergentes en dos regiones o áreas latinoamericanas: Sudamérica y Mesoamérica. En esta última área, que incluye a México y Centroamérica, hay una estrecha imbricación en las dinámicas económico-productivas centradas en Estados Unidos, con inserción en las cadenas transnacionales de valor con actividades basadas en el uso intensivo de mano de obra, y con flujos intensivos de bienes, capitales, y personas orientados al territorio estadounidense de manera desproporcionada. En el área sudamericana, con disparidades entre la zona andina y el cono sur, las formas de inserción son más diversificadas, aunque priman las actividades productivas basadas en el uso intensivo de recursos naturales, como productos primarios o con algún grado de procesamiento, para los mercados mundiales. Las economías locales presentan estructuras productivas más complejas, y sus flujos comerciales están distribuidos de manera más equilibrada entre distintas regiones de la economía-mundo, lo que también ocurre con los flujos de capitales y personas.

Estos flujos desde el espacio sudamericano se distribuyeron más equitativamente, durante décadas, entre Estados Unidos y la Unión Europea, permitiendo que esta última se convirtiera también en la principal fuente de inversiones externas en las economías del área. En estas circunstancias, la UE desarrolló en los noventa una «competencia estratégica» con Estados Unidos a través de las relaciones birregionales, pero sobre todo impulsando acuerdos comerciales y de asociación con los esquemas de integración regional latinoamericanos para establecer un contrapeso a la presencia estadounidense. En este sentido, la UE y los países de América Latina compartían,

por razones y con aspiraciones bien dispares, una apuesta por generar mayor autonomía por diversificación de relaciones para enfrentar su respectiva periferalidad.

En las condiciones generadas por la transformación global, el sólido ingreso de China en Sudamérica a través de los flujos comerciales, de inversiones, de préstamos de capital y proyectos de cooperación durante la década precedente, la UE se encuentra relativamente desplazada. Este riesgo adicional de periferalización, en el área latinoamericana del sur, hace más imperioso que la UE reimagine las formas e instrumentos para profundizar e intensificar la trama de relaciones con América Latina en un mundo en cambio.

3. EL JARDÍN DE LOS SENDEROS QUE SE BIFURCAN: EURO-LAT, ENTRE LA DERIVA OCCIDENTALISTA Y EL ENCUENTRO POSTCOLONIAL

Enfrentado a un mundo en transformación global, y experimentando una crisis interna de ribetes existenciales, la UE ha intentado reaccionar en el último lustro recuperando su prestancia de actor global. Sin embargo, evidencia un escaso dinamismo y proactividad ante situaciones ocurridas en su propia «vecindad», como la crisis de refugiados, reactividad en las relaciones transatlánticas con Estados Unidos de Trump, y un comportamiento inercial en las relaciones euro-latinoamericanas.

En este último caso, transita entre la parálisis de las cumbres birregionales y el intento de reflotar las negociaciones de acuerdos comerciales, aprovechando alguna «ventana de oportunidad», para (re)posicionarse como actor global que lidere una coalición favorable a los mercados abiertos, las nuevas disciplinas comerciales y, en general, el orden de la globalización neoliberal.

3.1. La senda occidentalista, o el rescate (imposible) del orden de la globalización neoliberal

En el inicio de la post Guerra Fría, la «Europa de Maastricht» representó la apuesta europea por retomar el lugar que le correspondía en la sociedad mundial. La reorganización del orden mundial en un mundo que se avizoraba más pacífico, concluida la confrontación bipolar, y centrado en la competencia geoeconómica era un espacio ideal para una «potencia civil» como la nueva Unión Europea.

Como parte de su «competencia estratégica» con Estados Unidos, la UE va a construir una propuesta de relacionamiento birregional sustentada en una mirada de ese Otro al que miraba en una lógica norte-sur, y cargaba de ciertas creencias y percepciones unilaterales. En primer lugar, percibía a América Latina como una unidad, esto es, una región que podía generar fácilmente una actoría con voz unitaria y, por tanto, era apta para entablar relaciones birregionales. Por otra parte, entendía que ambas regiones compartían idénticos «valores comunes» que, consolidados con los procesos de democratización y apertura económica, la convertirían en un socio confiable

y automáticamente alineado con el ideario político europeo/nor-atlántico occidental. Por último, una propensión a imaginar América Latina como una suerte de *tabula rasa* sobre la cual imprimir la experiencia integracionista europea, como un modelo a ser exportado mediante la cooperación técnica que desplegó durante esos años.

Por todo ello, la relación euro-latinoamericana se construyó de manera vertical, con la UE promoviendo el regionalismo en América Latina para contar con interlocutores equivalentes, creando una suerte de «socios de diseño» en palabras de Maihold, que lo legitimen como actor global a través del interregionalismo. En términos institucionales, la relación birregional adquirió una abigarrada complejidad y se anidó a varios niveles: las cumbres birregionales, los diálogos subregionales con los distintos esquemas de integración, y las relaciones bilaterales con socios estratégicos, además de diálogos sectoriales. Todo el vínculo asociativo estuvo, por lo demás, estructurado en tres pilares de diálogo político, área de libre comercio, y cooperación para el desarrollo, que han mostrado signos de agotamiento durante la última década.

La clave de bóveda de toda la estrategia, no obstante, estuvo centrada en los acuerdos comerciales, en un «juego de espejos» con las iniciativas de libre comercio hemisféricas de Estados Unidos. En el contexto de la promoción del ALCA, las negociaciones subregionales con la Unión Europea tomaron impulso entre 1994 y 1996, encontrando sus límites en las dificultades de las uniones aduaneras latinoamericanas, tanto como en la parálisis de la estrategia estadounidense que restó urgencia a la avanzadilla europea. Haciendo un guiño al pragmatismo, la UE estuvo dispuesta a aparcarse el interregionalismo optando por soluciones bilaterales en el cambio de siglo con México y Chile, que concretaron sus tratados de libre comercio con Estados Unidos.

Entrado el siglo XXI, cuando el regionalismo postliberal descrito por Sanahuja mostraba una posición más asertiva de los gobiernos sudamericanos, la estrategia europea se alejó crecientemente del interregionalismo explorando acuerdos de libre comercio bilaterales con países afines a las reglas de la globalización neoliberal, como Colombia o Perú, en una mimesis de la práctica de Estados Unidos tras el fracaso del ALCA. En el plano del diálogo político, el progresivo estancamiento de cumbres birregionales declaratorias en torno a una agenda demasiado amplia otorgó prioridad a la búsqueda bilateral de socios estratégicos entre potencias emergentes como Brasil (2007) y México (2008) para quedar estancada al poco de comenzar a andar. En el plano de la cooperación, imaginada como ayuda al desarrollo de países pobres, desde 2013 un buen número de países latinoamericanos dejó de ser elegible como receptor por ser «país de renta media», lo que marca el agotamiento del modelo de cooperación norte-sur, principalmente en relación a Sudamérica.

En la última mitad de la década pasada, la UE encontró una «ventana de oportunidad» para retomar su papel de actor global, ante el repliegue de la administración estadounidense de la agenda multilateralista y de liberalización comercial. Dentro de esa estrategia, la reactivación

de la relación birregional se centró en la (re)negociación de acuerdos comerciales con la anuencia de gobiernos de corte neoliberal que aspiraban a reposicionarse junto a los centros occidentales. Por tanto, la reanudación de las negociaciones del acuerdo UE-Mercosur, y la modernización de los acuerdos con México y Chile, puso el foco en la estrategia negociadora dominante en favor de los intereses europeos, definidos, sobre todo, por el interés de sus corporaciones transnacionales, de contar con nuevas disciplinas regulatorias de protección de inversiones, derechos de propiedad intelectual, y compras gubernamentales, entre otras.

Esta estrategia, que un documento de la Comisión Europea definía en 2017 como «encauzar la globalización», se sustenta también en concretar acuerdos comerciales con Japón y, sobre todo, se inspira en el acuerdo con Canadá, el CETA, que representa una profundización de lo que Cowhey y Aronson denominaron «régimen de acceso a mercados» que, con algún ajuste como las «cortes de inversiones», asegura derechos de propiedad de los inversionistas y las corporaciones a nivel transnacional. Esta senda de reimpulso de la relación birregional es, por tanto, parte de una relegitimación de la UE como «potencia normativa» impulsora de los valores liberales occidentales, que pretende rescatar el orden de la globalización neoliberal. Sin embargo, a la vista del cuestionamiento social de este orden en las sociedades noratlánticas, y, también, en el último tiempo, latinoamericanas, al rol protector que la propia UE pretende jugar con sus ciudadanos, y a los cambios geopolíticos y tecnológico-productivos, esta senda de rescate parece ser más bien una suerte de misión imposible.

3.2. La senda postcolonial o la construcción compartida de nuevas centralidades para un mundo policéntrico

En una sociedad mundial en profunda transformación, explorar una senda alternativa requiere tal vez dar un paso atrás para observar todo el panorama. En el caso de la relación birregional, ello requiere que la UE sea consciente de su potencial, pero también de sus debilidades, sea la crisis interna o la periferalización global. Y sea consciente de su pasado colonialista, que se traduce en la conformación de América Latina como un espacio, y una cultura distinta, como *un Otro* no tan lejano, pero no mera extensión de los estándares europeos u occidentales, ese «otro Occidente» que historiara Carmagnani. En base a esta suerte de introspección se abre la senda postcolonial para las relaciones entre Europa y América Latina, que abandone visiones prejuiciales sobre los modos de vida en esta última que, de un modo u otro, tienden a obstaculizar la construcción de patrones más horizontales de relacionarse.

Es posible hallar muchas semejanzas entre este ejercicio de reflexividad y aquel que está en los orígenes del proceso de integración europea. En efecto, a la vista de la devastación material y moral de las guerras, los europeos fueron

conscientes de la necesidad de trascender ciertas formas arraigadas en el núcleo de la modernidad occidental como la soberanía absoluta del Estado y, su consecuencia, una mirada unilateral de los problemas y las soluciones en función de su supremo interés. En este sentido, Ruggie manifestaba que la Unión Europea es la primera forma institucional «multiperspectival», esto es, en que las identidades e intereses de todos los países miembros, y de la Unión en su conjunto, se construyen en un proceso compartido, tomando en cuenta las miradas recíprocas antes que «desde un solo punto de vista» o, lo que es lo mismo, desde las unilateralidades de cada Estado.

La senda postcolonial en la relación con América Latina tiene, precisamente, mucho de ese mismo espíritu comunitario. Y en un mundo crecientemente intercultural, es relevante explorar formas de innovación institucional que permitan incorporar la mirada del Otro, de sus motivaciones, intereses y visiones, para construir relaciones igualitarias y sinérgicas en función del desarrollo sustentable. Existen afinidades y complementariedades innegables entre Europa y América Latina, con potencial para generar una «masa crítica» humana, productiva, tecnológica y ambiental, a condición de superar visiones prejuiciales que vean lo latinoamericano como forma imperfecta del molde europeo y, antes bien, como propone Escobar, se nutran de alternativas al desarrollo que han cuestionado el neoextractivismo en la región, como el paradigma del Buen Vivir.

Por otro lado, se requiere descartar imágenes mitificadas o prediseñadas de unidad latinoamericana, y fomentar el regionalismo viable en forma de asociatividad a partir de una consideración de la heterogeneidad subregional de América Latina. Para ello, es relevante escuchar y atender las prioridades y oportunidades de los procesos de integración regional que, en estos momentos de transformación global han sido relevadas por una voz autorizada con perspectiva de región como la CEPAL. En su mirada, para incidir en la nueva economía mundial se requiere que la región avance hacia más integración productiva, tecnológica y comercial, apuntando a generar nuevos sectores estratégicos y con un enfoque de sostenibilidad ambiental. Y en esa propuesta, considera a la UE como un socio relevante como lo trasladó la secretaria ejecutiva de CEPAL en un *webinario* de la Fundación EU-LAC: «Ya lo tenemos (un concepto de cooperación con Europa) pero hay que reforzarlo (...). La pregunta es cómo logramos que un mercado de 650 millones de habitantes como el nuestro pueda tener un papel importante, una mejor colaboración tecnológica, digital, en todos los temas en verdad». En el mismo sentido, instó a generar un «nuevo *green deal*» con Europa «para que ambos confluyan en un mundo más democrático, menos desigual y más sostenible»².

La opción de reimaginar en estos términos la colaboración entre la UE y América Latina nos remite a la propuesta conceptual que hacía Boisier para introducir

flexibilidad a la conformación de estructuras regionales, a niveles subnacionales como también supranacionales. En su categorización, cada Estado sería una «región pivotal» que puede, voluntariamente, crear «regiones asociativas», en nuestro caso, la UE y diversos esquemas subregionales en América Latina, y, por último, es posible que unos y otras conformen «regiones virtuales» a través de acuerdos tácticos de colaboración sin que medie contigüidad geográfica entre ellas. De esta manera, una relación birregional centrada en un pilar reforzado de cooperación orientado a potenciar las estrategias de integración productiva y desarrollo sustentable implicaría conformar la «megaregión virtual» Euro-Lat con una lógica multinivel y «de geometría variable».

La creación de una región virtual, tal como plantea Boisier, se acuerda para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo, e implica el desarrollo de programas conjuntos en una serie de ámbitos convenidos. De esta manera se conforman redes en las que los distintos socios aportan sus «habilidades de base» al esfuerzo común, generan economías de escala y sinergias para el logro de las metas, y construyen relaciones de confianza por la mutua dependencia que establecen que hace aflorar un cierto sentido compartido de «destino conjunto». En cierto sentido, esta estrategia está imbuida del mismo espíritu integracionista de la Declaración Schuman, en cuanto plantea avanzar en base a realizaciones concretas como fruto de la colaboración que vayan generando solidaridades de hecho. Y se complementa también con las ideas integracionistas de Prebisch y la CEPAL, para quienes la integración no debía basarse tanto en los sectores productivos ya existentes sino en el desarrollo de industrias que no existen aún o están en un grado incipiente de desarrollo que podrán asentarse en el mercado común.³

Desde esta perspectiva, se hace necesario una mayor articulación entre los tres pilares de la relación birregional, pero teniendo como eje una agenda sólida de cooperación mutua en torno a dos grandes ámbitos: la innovación tecnológico-digital y el desarrollo sostenible. La relación birregional, entendida como región Euro-Lat, podría construir de manera compartida un entramado de redes multiagenciales y multinivel que formulen e implementen programas de colaboración tecnológica, de complementación productiva, de conectividad digital, de innovación en tecnologías punta (automatización, inteligencia artificial, drones, *blockchain*) y en sus usos socialmente responsables, transición energética, y gestión sostenible de ciudades en un mundo crecientemente urbanizado. En todas estas áreas existen oportunidades de sinergias multidimensionales, con repercusiones en mejoras de productividad, generación de nuevos estándares, adaptación conjunta de marcos regulatorios, y creación de ecosistemas de innovación dinámicos en la «mega región virtual».

² CEPAL (2020).

³ CEPAL (1959: 3-4).

4. CONCLUSIONES

Evaluando la Cumbre UE-ALC de Viena de 2006, Maihold constataba que no se había logrado revitalizar una relación birregional entumecida porque no se había logrado una reconceptualización del vínculo y, al no cambiar de rumbo corría el riesgo de desvanecerse. A la luz de los intentos más recientes de revigorizar las relaciones euro-latinoamericanas por la senda occidentalista, aquella sentencia conserva su actualidad.

Por ello, enfrentado al requerimiento de realizar propuestas concretas para mejorar la Unión Europea en su relación con América Latina, he considerado más valioso analizar los caminos políticos que se pueden vislumbrar en este momento de transformación global. En este sentido, siguiendo a Cox, me alejo de la «teoría de solución de problemas» que entrega una respuesta simple y directa, una guía o conjunto de acciones concretas que permita un funcionamiento más fluido de las instituciones dentro de los parámetros del orden existente. Por el contrario, me aproximo desde la «teoría crítica» que se propone comprender el propio marco de acción dado por esos parámetros, de tal modo que la problemática se transforme en una sobre las opciones estratégicas que se abren en un momento de incertidumbre. De manera sintética, mientras la primera permite recomendar acciones tácticas en el marco de continuidad, la segunda es una guía de acción estratégica en un mundo en cambio.

Hay numerosas y muy valiosas contribuciones recientes que estudian en detalle ciertas líneas de acción tácticas para mejorar la relación birregional, pero todas ellas dan por supuesto el eje de los acuerdos comerciales como articulador del vínculo euro-latinoamericano, así como su funcionalidad para que la UE lidere el rescate del legado del orden global neoliberal. Ante esto, postulo una senda alternativa, consistente en la construcción compartida de una «mega región virtual», Euro-Lat, basada en realizaciones cooperativas en dos grandes pilares de la economía y la sociedad futuras: la innovación tecnológico-digital y el desarrollo sostenible. Esta empresa puede permitir a ambas regiones, que viven formas dispares de periferización, generar nuevas centralidades para un mundo policéntrico, reposicionando su potencial y sus modos de vida en la sociedad mundial.

Esta estrategia de reimaginación de la espacialidad birregional no implica, sin embargo, descartar el acervo acumulado en la asociación birregional ni los instrumentos institucionales construidos. En ese sentido, el diálogo político a nivel gubernamental es un espacio de dirección general, de articulación con la agenda global como el Partenariado Global de los ODS, de movilización de recursos de financiación, y de dinamización de diálogos multinivel con actores de la sociedad civil para un diseño participativo de programas de cooperación. El papel de instrumentos institucionales como la Fundación EU-LAC, el programa EuroCLIMA+, o el Programa Internacional de Cooperación Urbana (continuador de los programas URB-AL), son agencias relevantes para planificar esta Euro-Lat.

Por último, esta «mega región virtual» se asienta sobre un abigarrado sustrato humano, marcado por flujos migratorios bidireccionales que han constituido, en diferentes proporciones, a ambas regiones y las han entrelazado socialmente. En ese sentido, la relación birregional debiera propender a anclarse en beneficios tangibles y visibles para sus ciudadanos, explorando modos de profundizar las iniciativas de intercambio y complementación educativa y cultural, como también evaluando, dada la particular fisonomía de los flujos recíprocos de personas, formas de trato preferencial que favorezcan a los ciudadanos de toda la Euro-Lat.

A fin de cuentas, si el proyecto de integración europea se ha mostrado como un modelo de difícil exportación, el espíritu integracionista comunitario puede inspirar soluciones federalistas flexibles y experimentales en una sociedad mundial policéntrica.

REFERENCIAS

- BOISIER, S. (1994), *Postmodernismo territorial y Globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales, Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, vol. 2, n.º 102, pp. 597-608.
- CARMAGNANI, M. (2004), *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, Ciudad de México: FCE.
- CEPAL (1959), *El Mercado Común Latinoamericano*, Santiago de Chile: CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2020), *Pandemia de la COVID-19 nos llama a construir un nuevo modelo de desarrollo y reforzar la integración regional para enfrentar la crisis: CEPAL*, Comunicado de prensa, 27 de abril, en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-llama-construir-un-nuevo-modelo-desarrollo-reforzar-la-integracion>
- COX, R.W. ([1981] 2013), *Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales*, Relaciones Internacionales, n.º 24, octubre-enero, pp. 129-162.
- ESCOBAR, A. (2015), *Decrecimiento, postdesarrollo y transiciones: una conversación preliminar*, Interdisciplina, vol. 3, n.º 7, septiembre-diciembre, pp. 217-244.
- FILIBI, I. (2019), *Federalismo y regionalismo en Europa: ¿hacia qué camino político camina la UE?*, Cuadernos Europeos de Deusto, n.º 60, pp. 125-156.
- MAI HOLD, G. (2007), *Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina*, Foro Internacional, vol. 47 (2), n.º 188, pp. 269-299.
- ROUQUIÉ, A. (1989), *América Latina: introducción al extremo Occidente*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- RUGGIE, J.G. (1993), *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, International Organization, vol. 47, n.º 1, Winter, pp. 139-174.
- SANAHUJA, J.A. (2008-2009), *Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, n.º 7, Buenos Aires: CRIES, pp. 11-54.

El objetivo de desarrollo sostenible en la UE: situación actual y propuestas de futuro

ASIER GARCÍA LUPIOLA

Profesor de Economía Contemporánea y Unión Europea, UPV-EHU

Sumario

1. Introducción.
2. Situación actual.
3. Propuestas y conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando en enero de 2020 la Comisión Europea presentó las ideas para dar forma a la Conferencia sobre el Futuro de Europa insistió en que la política europea debe ayudar a los ciudadanos y las empresas a beneficiarse de la transición verde (además de la digital) y garantizar que la Unión Europea sea una economía sostenible (además de justa y competitiva)¹.

La Comisión determinó que la Conferencia debe enmarcarse en torno a las principales ambiciones de la UE, siguiendo lo establecido en las prioridades políticas de la Comisión² y la Agenda Estratégica del Consejo Europeo³. Precisamente, la primera de las orientaciones políticas de la actual Comisión (2019-2024) es el Pacto Verde Europeo, mientras que una de las cuatro prioridades principales identificadas por el Consejo Europeo para los próximos años es la construcción de una Europa verde y climáticamente neutra (además de justa y social). De este modo, la Comisión citó como la primera de las ambiciones que contextualizan la Conferencia la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales⁴.

Lo cierto es que la sostenibilidad es uno de los objetivos del proceso de integración europea (art. 3 TUE) y para su logro la normativa fundamental europea vigente consagra una política integrada en materia de medio ambiente y energía⁵. Sobre dicho fundamento la UE ha adoptado diferentes estrategias y planes que ha desarrollado con la adopción de multitud de actos legislativos, convirtiéndola en la economía del mundo más comprometida con la sostenibilidad. Sin embargo, no todos los objetivos específicos se están logrando plenamente, lo que condiciona la viabilidad de las propuestas europeas para el futuro en esta materia y convierte la exigencia del cumplimiento riguroso de los compromisos hechos públicos en la «propuesta» más relevante.

2. SITUACIÓN ACTUAL

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE hacía pública en 2010 su propuesta para salir de la crisis internacional que estalló en 2008 y preparar la economía europea de cara a la siguiente década: la *Estrategia Europa 2020*⁶. Entre los cinco objetivos fijados, en materia de

¹ Comisión Europea, comunicación de 22 de enero de 2020, *Perfilando la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, COM (2020) 27 final, p. 1.

² Vonder Leyen, U. (2019), *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados – Mi agenda para Europa*. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf

³ Consejo Europeo de Bruselas de 20 de junio de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 9/19. El documento *Una nueva agenda estratégica para 2019-2024* se recoge en el anexo, pp. 7-13.

⁴ Comisión Europea, COM (2020) 27 final, *op. cit.*, p. 2.

⁵ Los objetivos de la política medioambiental son la conservación y protección del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización racional de los recursos naturales; el fomento de medidas internacionales, en particular, para luchar contra el cambio climático (art. 191 TFUE). Los objetivos de la política energética se establecen para «preservar y mejorar el medio ambiente», destacando el fomento de la eficiencia y el ahorro energéticos y el desarrollo de energías renovables (art. 194 TFUE).

⁶ Comisión Europea, comunicación de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. Aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

Cómo citar / How to cite: García Lupiola, A. (2021-2022). «El objetivo de desarrollo sostenible en la UE: situación actual y propuestas de futuro», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 377-382

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

clima y energía estableció el conocido como el objetivo 20/20/20. Consiste en lograr para 2020 la reducción del 20 % de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990; aumentar al 20 % la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y disminuir el consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética⁷.

En 2013 se aprobó el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente, que apostaba por la economía circular⁸. El programa estableció «una estrategia medioambiental a largo plazo (...) fijando el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales»⁹. Entre sus objetivos prioritarios se encuentran, además de la protección del capital natural europeo y la biodiversidad, la conversión de la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, lo que requiere alcanzar el objetivo 20/20/20, así como transformar los residuos en recursos, apostando por la prevención, la reutilización y el reciclaje.

En octubre de 2014 el Consejo Europeo aprobó el Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030¹⁰. El objetivo 20/20/20 para 2020 evolucionaba a objetivo 40/27/27 para 2030. En efecto, se fijó como objetivo vinculante para la UE la reducción de las emisiones de GEI por lo menos en el 40 % para 2030 con respecto a 1990. También como objetivo vinculante se estableció que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %. Finalmente, se fijó a escala de la UE un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética al menos en el 27 % en 2030.

A finales de 2015 se presentaba el plan de acción europeo para poner en marcha un modelo económico circular, al objeto de «lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva»¹¹. Las medidas clave adoptadas persiguen los siguientes objetivos: diseño ecológico para promover la reparabilidad, durabilidad, reciclabilidad y eficiencia energética de los productos; reducir a la mitad el desperdicio de alimentos para 2030; reducir

los desechos marinos; lucha contra la obsolescencia programada; reutilización del agua; impulsar la reciclabilidad y la biodegradabilidad de los plásticos. Entre los objetivos específicos a lograr en 2030 destacan el reciclado del 60 % de los residuos municipales y el 75 % de los residuos de envases. A partir de mayo de 2018 se fueron adoptando los actos legislativos derivados del plan de economía circular¹².

En noviembre de 2016, la Comisión presentó el *Paquete energía limpia*, que contiene una serie de medidas en materia de energías renovables que incluye también el aumento de la eficiencia energética¹³. Los actos que conforman el paquete legislativo se adoptaron a la par que el relativo al paquete economía circular, entre mayo de 2018 y junio de 2019¹⁴. Entre los mismos destacan los tres que hicieron evolucionar el inicialmente propuesto objetivo 40/27/27 para 2030 a objetivo 40/32/32,5, que fundamenta la actuación de la UE en la materia que nos ocupa. Se trata en primer lugar de la Directiva sobre energías renovables que aumenta del 20 % al 32 % la cuota de energía procedente de fuentes renovables a alcanzar en el consumo final bruto de energía de la UE en 2030. En segundo lugar, el Reglamento sobre la gobernanza de la energía, que obliga a los Estados miembros a aprobar cada diez años planes nacionales integrados de energía y clima a partir de 2021, a fin de cumplir con los compromisos de la UE en materia de emisiones de GEI. Finalmente, la Directiva de eficiencia energética, que pretende eliminar las barreras que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo, a fin de garantizar el aumento de la eficiencia energética a un mínimo del 32,5 % para 2030¹⁵.

⁷ La Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética determinó que dicho ahorro del 20 % equivale a que el consumo energético de la UE en 2020 no sea superior a 1 474 Mtep (millones de toneladas equivalentes a petróleo) en energía primaria o a 1 078 Mtep en energía final. Tomando como referencia el pico máximo de consumo de 2006, ello suponía una reducción del 15 % y el 11 % respectivamente. Directiva 2012/27/UE del PE y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 315, del 14 de noviembre de 2012).

⁸ Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (DOUE L 354/171, del 28 de diciembre de 2013).

⁹ Comisión Europea (2013), *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, OPOCE, Luxemburgo, p. 15.

¹⁰ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14. Adoptaba la propuesta de la Comisión recogida en la comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

¹¹ Comisión Europea, comunicación de 2 de diciembre de 2015, *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*, COM (2015) 614 final, p. 2.

¹² El 30 de mayo de 2018 el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2018/851 sobre residuos, la Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y a sus residuos, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (DOUE L 150, de 14 de junio de 2018). Los días 5 y 6 de junio de 2019 el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, de 12 de junio de 2019) y el Reglamento (UE) 2009/1009 sobre la puesta a disposición en el mercado de productos fertilizantes (DOUE L 170, de 25 de junio de 2019).

¹³ Comisión Europea, comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

¹⁴ El 30 de mayo de 2018 el Parlamento y el Consejo aprobaron la Directiva (UE) 2018/844 relativa a la eficiencia energética de los edificios (DOUE L 156, de 19 de junio de 2018). El 11 de diciembre de 2018 el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2018/1998 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables, y la Directiva (UE) 2018/2002 relativa a la eficiencia energética (DOUE L 328, de 21 de diciembre de 2018). Finalmente, el Parlamento y el Consejo adoptaron el 5 de junio de 2019 el Reglamento (UE) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad, la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la UE para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE L 328, de 14 de junio de 2019).

¹⁵ La nueva Directiva de eficiencia energética determina que el ahorro energético del 32,5 % equivale a que el consumo de la UE en 2030 no sea superior a 1 273 Mtep en energía primaria o a 956 Mtep en energía final. Partiendo de nuevo del consumo máximo de 2006, supone una reducción del 26,5 % y el 20 % respectivamente.

Tabla 1
Reducción de GEI con respecto a 1990 (%)

	1995	2000	2005	2010	2015	2018	Objetivo 2020
EU-28	5,7	7,6	6,1	13,8	21,7	23,2	20
EU-27	5,8	7,5	5,4	12,7	19,8	20,7	

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/data/database (Greenhouse gas emissions)

Tabla 2
Energías renovables en el consumo total de energía (%)

	2004	2007	2010	2013	2016	2019	Objetivo 2020
EU-28	8,6	10,6	13,2	15,3	17	18,9	20
EU-27	9,6	11,9	14,4	16,7	18	19,7	

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

Tabla 3
Eficiencia energética (I) (consumo máximo de energía primaria, en Mtep)

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Objetivo 2020
EU-28	1 731,6	1 700,9	1 663,9	1 593,3	1 512,4	1 544,9	1 551,9	1 474
EU-27	1 511,2	1 489,1	1 458,8	1 298,2	1 331,6	1 365,9	1 375,7	

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

Tabla 4
Eficiencia energética (II) (consumo máximo de energía final, en Mtep)

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Objetivo 2020
EU-28	1 197	1 184,8	1 166,7	1 115,7	1 067,6	1 110	1 124,1	1 078
EU-27	1 046,1	1 036,5	1 023,6	980	937,5	976,3	989,5	

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/main-tables (Sustainable Development indicators)

Una vez aprobados los actos legislativos principales de los paquetes referidos, la Comisión Europea hizo pública a finales de 2018 su propuesta para desarrollar la transición a la energía limpia y para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050¹⁶. Entre los objetivos específicos destacan la reducción de las emisiones de GEI entre el 80 % y el 100 % y lograr que más del 80 % de la electricidad de la UE se produzca a partir de fuentes de energía renovable. Se trata de una propuesta para que la UE deje de lado los combustibles fósiles para 2050, al tiempo que refuerza de cara al

futuro la práctica europea de incorporar el objetivo de desarrollo sostenible a todos los ámbitos, razón por la que «la visión de la Comisión para un futuro climáticamente neutro abarca prácticamente todas las políticas de la UE»¹⁷.

En marzo de 2019 la Comisión publicó un informe sobre la aplicación del plan de acción para la economía

¹⁶ Comisión Europea, comunicación de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía, próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, COM (2018) 773 final.

¹⁷ Se pretende una transición hacia un planeta limpio que «sea socialmente justa y refuerce la competitividad de la economía (...) garantizando empleos de alta calidad y un crecimiento sostenible en Europa, permitiendo simultáneamente ayudar a resolver otros retos medioambientales, como la calidad del aire o la pérdida de biodiversidad». Comisión Europea, comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.

circular¹⁸. En el mismo se destaca el valor añadido que están generando actividades circulares como la reparación, la reutilización o el reciclaje y el aumento del 6 % del empleo en las mismas con respecto a 2012. De cara al futuro, aboga por impulsar la modernización de la industria europea, tanto para consolidar su ventaja competitiva mundial como para conservar y restaurar el capital natural de la UE. Asimismo, propone elaborar estrategias en sectores con un elevado impacto ambiental y potencial de circularidad como los equipos electrónicos, el transporte, la minería, los alimentos o los textiles, y reducir así la presión sobre los recursos naturales.

Un mes después, la Comisión publicó tres informes que mostraban el grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. En el primero¹⁹, la Comisión considera que la UE ya ha comenzado la transición hacia una energía limpia, subrayando que entre 1990 y 2017 las emisiones de GEI de la UE se redujeron en el 22 % mientras el PIB creció un 58 %, lo que demuestra que los impactos económicos totales son positivos a pesar de las importantes inversiones adicionales que requieren. En cuanto a las energías renovables²⁰, se subraya que el porcentaje de estas en el consumo bruto de energía en la UE alcanzó el 17,52 % en 2017, pero se advierte de que el ritmo de aumento de la cuota se viene ralentizando desde 2014, por lo que se insta a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos para desplegar fuentes de energía renovables en todos los sectores. Finalmente, con respecto a la eficiencia energética²¹, la Comisión destaca que desde 2007 se ha ido reduciendo el consumo de energía, pero subraya que desde 2014 se aprecia un aumento del consumo energético, cuya causa se achaca a las variaciones climáticas de 2015 y 2016, que puede impedir el logro del objetivo previsto, por lo que incide en la necesidad de intensificar los esfuerzos para aumentar la eficiencia energética.

Posiblemente no será hasta comienzos de 2022 cuando se puedan manejar los datos reales del grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20. Los más recientes que pueden ser consultados confirman una buena línea general, si bien al mismo tiempo permiten comprobar que las dudas planteadas por la Comisión en los informes citados tienen su fundamento por la reducción del ritmo de cumplimiento en algunos de ellos.

Esa doble percepción, de estar en el buen camino, pero con un ritmo menor del debido, se aprecia también en otros datos al margen de los propios del marco en ma-

teria de clima y energía. Valga como ejemplo los referidos a la defensa del medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, si bien el aumento de superficie protegida por el programa Natura 2000 es relevante, especialmente en lo referido al ecosistema marino, llama la atención que el gasto en protección medioambiental con respecto al PIB haya disminuido.

Tabla 5

Superficie terrestre protegida (km²)

	2011	2015	2019
EU-28	761 656	781 254	784 994
EU-27	740 722	760 353	763 986

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/environment/biodiversity

Tabla 6

Superficie marina protegida (km²)

	2011	2015	2019
EU-28	217 464	360 350	573 131
EU-27	168 157	286 145	441 001

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/environment/biodiversity

Tabla 7

Gasto en protección del medio ambiente sobre el PIB (%)

	2010	2015	2019
EU-28	2	1,9	1,9
EU-27	2	2	1,9

Fuente: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/web/environment/environmental-protection

3. PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

De cara al futuro, la mejor propuesta que cabe realzar con respecto al logro del objetivo del desarrollo sostenible por parte de la UE consiste en asegurar el cumplimiento de los objetivos específicos fijados. Cabría exigir mayores compromisos por parte de la UE, dadas sus capacidades, pero ante la ralentización del ritmo de cumplimiento de los objetivos previstos para 2020 es absolutamente necesario garantizar el logro de los establecidos para 2030, más aún en el contexto de pandemia y crisis económica derivada de la misma en la que nos encontramos.

La Comisión surgida del Parlamento Europeo elegido en las elecciones de mayo de 2019 parece seguir ese camino. La propia Ursula Von Der Leyen, en el discurso que realizó ante el Parlamento para su nombramiento como presidenta de la Comisión, expresó

¹⁸ Comisión Europea, documento del 4 de marzo de 2019, *Informe sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular*, COM (2019) 190 final.

¹⁹ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía*, COM (2019) 175 final.

²⁰ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2019) 225 final.

²¹ Comisión Europea, documento de 9 de abril de 2019, *Evaluación de 2018, con arreglo al artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva*, COM (2019) 224 final.

que mantener el planeta saludable constituía el desafío más apremiante para la UE y que promovería en forma de ley los objetivos previstos en la propuesta para lograr una Europa climáticamente neutra en 2050²². Cuando en septiembre presentó ante el Parlamento la nueva estructura de la Comisión, destacó la creación de una vicepresidencia ejecutiva, a cargo de Frans Timmermans, que debe gestionar la política de acción por el clima y pondrá en marcha el conocido como Pacto Verde Europeo²³.

En diciembre de 2019 se concretó dicha propuesta de Pacto Verde Europeo²⁴, una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades. El documento prevé actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación. El Pacto Verde incide en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico. La Comisión incluso enumeró las inversiones necesarias y los instrumentos financieros disponibles para poner en marcha la hoja de ruta prevista como parte del marco financiero plurianual 2021-2027²⁵. Sin embargo, el Consejo Europeo no pudo cerrar un acuerdo en torno a la concreción de un fondo para financiar la transición necesaria, aunque al menos hizo suyo el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra para 2050, instando al Consejo y a la Comisión a poner en marcha los trabajos y las medidas legislativas necesarias para su logro²⁶.

La generalización de la pandemia provocada por la COVID-19 a partir de marzo de 2020 retrasó la toma de decisiones, así como el inicio de la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa, previsto para mayo. Sin embargo, como consecuencia de la crisis provocada por el parón en la actividad económica, en la UE se hizo mayoritaria la idea referida a que las medidas a adoptar para superar dicha crisis debían seguir la vía propuesta en el Pacto Verde Europeo. Así, en abril trece Estados miembros reclamaron una salida «verde» de la crisis, apostando por mantener los compromisos europeos contra el cambio climático y fundamentando la vuelta al crecimiento económico en el impulso de las energías renovables, la aplicación de estándares ambientales y la

adopción de medidas sectoriales que favorezcan la economía verde²⁷.

En este sentido, la Comisión ha presentado diferentes propuestas para desarrollar el contenido del Pacto Verde Europeo. En primer lugar, la Ley del Clima Europea²⁸, es decir, el acto legislativo fundamental para garantizar la neutralidad climática de aquí a 2050 y que requería que la UE modificase el objetivo de reducción de emisiones de GEI para 2030 a un porcentaje de entre el 50 % y el 55 %. En segundo lugar, un nuevo modelo de industria para Europa²⁹ que, precisamente, facilite el camino hacia la neutralidad climática al reducir su huella de carbono, volviéndose más ecológica y circular al tiempo que más competitiva. En tercer lugar, la Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030³⁰, entre cuyos objetivos sobresalen la restauración de todos los ecosistemas europeos degradados y la creación de zonas protegidas en al menos el 30 % del suelo y de los mares de Europa (actualmente, 18 % en la UE-27). En cuarto lugar, la estrategia «de la granja a la mesa» para aumentar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios³¹, lo que aportará beneficios ambientales, sanitarios y sociales, ofrecerá ventajas económicas y garantizará que la recuperación de la crisis sitúe a la UE en una senda sostenible. Por último, la Estrategia para la Integración del Sistema Energético³², lo que posibilitará concretar el aumento del porcentaje de reducción de emisiones de GEI para 2030 hasta el 55 % por medio de un plan para acelerar la transición hacia una energía limpia mediante la integración de un sistema energético más circular cuyo eje central sea la eficiencia energética y se base en gran medida en las energías renovables.

A mediados de julio de 2020 el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo político sobre el plan europeo para la recuperación, denominado *Next Generation EU* y el marco financiero plurianual para el período 2021-2027³³. Además de las contribuciones nacionales, se crean nuevos recursos propios de la UE que se encuentran vinculados al objetivo de desarrollo sostenible. Así sucede con la tasa sobre plásticos no reciclados y un mecanismo tributario sobre las emisiones de carbono,

²² Comisión Europea, Documento de 16 de julio de 2019, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, SPEECH/19/4230.

²³ Comisión Europea, comunicado de prensa del 10 de septiembre de 2019, *La Comisión von der Leyen: por una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, IP/19/5542.

²⁴ Comisión Europea, comunicación de 11 de diciembre de 2019, *El Pacto Verde Europeo* COM (2019) 640 final.

²⁵ Comisión Europea, comunicación de 14 de enero de 2020, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible – Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo* COM (2020) 21 final.

²⁶ Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2019 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 29/19.

²⁷ Todos se han mostrado a favor quedando tan solo al margen Polonia y Chequia. En apoyo de la propuesta surgió la Alianza Europea para una Recuperación Verde (*Green Recovery Alliance*), un manifiesto firmado por representantes políticos, directivos empresariales, sindicatos y ONG que piden que la UE supere esta recesión de la mano de la acción climática, con inversiones que respeten los principios ecológicos.

²⁸ Comisión Europea, documento de 4 de marzo de 2020, *Propuesta de Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (Ley del Clima Europea)* COM (2020) 80 final.

²⁹ Comisión Europea, comunicación de 10 de marzo de 2020, *Un nuevo modelo de industria para Europa* COM (2020) 102 final.

³⁰ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 «Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas»* COM (2020) 380 final.

³¹ Comisión Europea, comunicación de 20 de mayo de 2020, *Estrategia «De la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente* COM (2020) 381 final.

³² Comisión Europea, comunicación de 8 de julio de 2020, *Impulsar una economía climáticamente neutra: Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético* COM (2020) 299 final.

³³ Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 17 a 21 de julio de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 10/20.

consistente en gravámenes a las importaciones de productos que requieran grandes cantidades de energía y que procedan de países con políticas poco exigentes ante la emergencia climática. El marco presupuestario fue aprobado por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre.

Tan solo cinco días antes el Consejo Europeo había aprobado elevar del 40 % al 55 % el objetivo mínimo de reducción de emisiones de GEI para 2030 con respecto a los niveles de 1990³⁴. Se trata de un objetivo vinculante para la UE que el Consejo Europeo insta a que se refleje en la Ley Europea del Clima, así como que el Parlamento y el Consejo adopten rápidamente dicha ley. Como se ve, se amplía el tercero de los elementos que no lo había hecho aún, de modo que del inicialmente propuesto objetivo 40/27/27 en el marco en materia de clima y energía se ha pasado a objetivo 55/32/32,5, a lograr en 2030. Dicha evolución ha tenido lugar entre el momento en que se hizo pública la propuesta del marco y el comienzo del período en el que debe desarrollarse (2021-2030) y para el que los Estados deben publicar sus planes nacionales, lo que demuestra que la UE puede ampliar sus compromisos teóricos en función de sus capacidades reales.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa debe servir para reforzar la voluntad política europea, de la UE y de los Estados miembros, de cumplir con los objetivos en materia de protección medioambiental, transición energética y lucha contra el cambio climático, en definitiva, de alcanzar el logro del desarrollo sostenible. Dejando de lado toda actitud de complacencia, se trataría de insistir en la toma de conciencia de la necesidad de establecer objetivos acordes a las capacidades reales de la UE y de desarrollar las políticas y acciones necesarias para su consecución. Por expresarlo de manera concreta, la Conferencia debe constituir un espaldarazo al Pacto Verde Europeo como instrumento para cumplir plenamente en 2030 objetivos específicos fundamentales tales como la reducción de las emisiones de GEI en el 55 %, una cuota del 32 % de energías renovables en el consumo total de energía, un ahorro energético del 32,5 %, la protección del 30 % del suelo y de los mares o el reciclado del 60 % de los residuos. Y, en todo caso, se trataría de compromisos mínimos, es decir, de objetivos ampliables en función del grado de cumplimiento y de las mencionadas capacidades, pues su ampliación facilitará el logro del objetivo de neutralidad climática para 2050, fin último que posibilitará por lo que supone (fomento de las fuentes de energía renovable y de la eficiencia energética) la puesta en marcha de una economía verde respetuosa con el medio ambiente, es decir, el desarrollo sostenible.

³⁴ Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2020 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 22/20. El Consejo Europeo hizo suya la propuesta que había presentado previamente la Comisión Europea, comunicación de 7 de septiembre de 2020, *Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos*, COM (2020) 562 final.

Rivales sistémicos: el futuro de la relación entre la Unión Europea y China

UNAI GÓMEZ-HERNÁNDEZ
Global Shapers

Sumario

1. Introducción.
2. Cooperar con China para apoyar el multilateralismo y luchar contra el cambio climático.
3. Seguridad internacional y desarrollo económico sostenible.
4. Comercio, Inversión e Igualdad de Oportunidades.
5. Seguridad de infraestructuras críticas y base tecnológica.
6. Conclusiones y prescripciones.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) y China son dos de los tres actores internacionales más importantes en la actualidad. Como tales, el estado de sus relaciones puede afectar de manera directa a la estructura de la sociedad internacional actual, es decir, a sus instituciones, a sus normas y a la distribución de poder de los estados que conforman la misma. Bien sea en materia económica, medioambiental, o tecnológica, las políticas públicas que la UE y China elaboren en las décadas venideras afectarán de manera significativa a todo el planeta. Por lo tanto, el futuro desarrollo de esta relación es de vital importancia.

Tradicionalmente, la relación entre la UE y China ha gravitado en torno a la economía en mutuo beneficio y sobre la esperanza, por parte de la UE, de una paulatina democratización china y su acomodo a la estructura de la sociedad internacional. Pese a ello, el tiempo y los hechos han demostrado que transformar el país en una democracia liberal no está en la hoja de ruta del régimen chino y que su competición económica y geopolítica con actores tradicionalmente liberales como la UE o Estados Unidos es cada vez mayor y más ambiciosa. Iniciativas como la *Belt and Road Initiative* (BRI) o Nueva Ruta de la Seda es muestra de cómo China trata de ejercer mayor influencia en los países de su entorno mediante el uso de su poder económico. Del mismo modo, la apuesta del gobierno chino por extender la influencia de su gigante de telecomunicaciones Huawei para implementar la red de 5G en

países de todo el mundo o la creación del Banco Asiático de Inversiones son actos internacionales que señalan en la misma dirección: China ofrece un modelo de gobernanza global alternativo al de las democracias liberales. Es por ello por lo que la UE categorizó a China como «rival sistémico» en marzo de 2019,¹ poniendo negro sobre blanco sobre las aspiraciones del gigante asiático.

La presente reflexión tiene como objetivo ahondar en el desarrollo futuro de la relación basándose en el documento publicado por la Comisión Europea el 12 de marzo de 2019 *EU-China A Strategic Outlook*. Se busca profundizar en el mismo mediante su actualización e incorporación al mismo de factores nuevos como el Pacto Verde Europeo,² el nuevo mecanismo de control de inversión extranjera directa (IED),³ el impacto de la pandemia COVID19, o el inminente inicio de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (COFOE).⁴ Para ello, se seguirá a continuación la estructura original del *Outlook*, dividiendo la reflexión en cinco secciones. La primera tratará sobre la cooperación en el marco del multilateralismo y del cambio climático entre la UE y China. La segunda se centrará en estado de la paz y seguridad internacional, así como el desarrollo

¹ Comisión Europea, *EU-China Strategic Outlook*, 12 de marzo de 2019.

² Comisión Europea, *Un Pacto Verde Europeo*.

³ Comisión Europea, *EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational*, 9 de octubre de 2020.

⁴ POLITICO.eu, *EU proposes 3 people lead conference on bloc's future*, 27 de enero de 2021.

Cómo citar / How to cite: Gómez-Hernández, U. (2021-2022). «Rivales sistémicos: el futuro de la relación entre la Unión Europea y China», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 383-387



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

económico sostenible. La tercera versará sobre los lazos comerciales y de inversión entre los dos actores, así como de la competitividad de las empresas y el trato equitativo hacia estas. La cuarta se centrará en la seguridad de infraestructuras críticas y base tecnológica. La sección final ofrecerá una somera conclusión respecto al estado actual de las relaciones UE China y dará una valoración final a las diez acciones propuestas al Consejo al final del Outlook. También se ofrecerán al final de la reflexión una serie de propuestas sobre cómo abordar de manera más efectiva las relaciones entre la UE y China, con una mención especial a las mismas en el marco de la COFOE.

2. COOPERAR CON CHINA PARA APOYAR EL MULTILATERALISMO Y LUCHAR CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

China ha expresado en repetidas ocasiones⁵ su compromiso para con el multilateralismo y un orden internacional basado en normas comunes. Pese a ello, múltiples veces ha tomado una lectura selectiva de este compromiso saltándose u obediendo estas normas dependiendo de cual fuese su propio interés nacional. Ejemplo de ello son las repetidas violaciones de derechos humanos en la región de Xinjiang, en el oeste del país⁶ o la dura reacción del gobierno chino frente a las protestas en Hong Kong.⁷

Si bien ambos ejemplos eran mencionados en el *Outlook* y la primera propuesta de actuación recogía reforzar la cooperación con China en materia de derechos humanos, la situación no ha mejorado. Las relaciones de que la UE mantiene con China en materia de derechos humanos, mediante el sistema de Diálogos,⁸ es ineficaz y no ha producido resultados satisfactorios en los últimos años debido a la ausencia de mecanismos vinculantes para cumplir los compromisos que allí se alcanzan.

En lo que respecta al multilateralismo, China ha continuado el desarrollo de su modelo de gobernanza alternativo. Si bien es cierto que en el marco de la ONU China sigue siendo uno de los contribuyentes más importantes, el continuo uso y mantenimiento de estructuras de poder alternativas tales como la Organización de Cooperación de Shanghai o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura reflejan el apoyo de China a este modelo alternativo. Es interesante resaltar que, aunque China sea la cabeza visible en estas organizaciones, otros países tales como Rusia o India también forman parte de estas. La característica común de la mayoría de sus miembros es la ausencia de sistemas democráticos liberales en sus respectivos países. Pese a la limitada eficacia de estas organizaciones hasta la fecha, no hay que perder de vista que en el futuro podrían rivalizar el modelo de democracias liberales en el que se sustenta la UE.

Otro ejemplo de la diversión respecto a los valores liberales de cooperación internacional ha sido la distinta respuesta a la pandemia de la COVID19 que la UE y China han tenido. Mientras que los Estados Miembros de la UE han primado el respeto a los derechos políticos y sociales fundamentales, el gobierno chino ha optado por medidas más duras que no tienen en cuenta los derechos individuales de la ciudadanía. En la misma línea, la estrategia de vacunación internacional seguida por cada una de las potencias difiere en cuanto a contenido y objetivos. China busca aumentar su reputación internacional mediante el beneficio comercial obtenido a través de la venta de vacunas.⁹ En cambio, la UE ha destinado 500 millones de euros al fondo de vacunación COVAX con la intención de vacunar al 20% de la población de los 92 países más pobres del mundo, sin ningún beneficio económico a cambio.¹⁰

Desde la fecha de publicación del *Outlook* se han dado varias novedades en materia de cambio climático. La UE ha publicado su estrategia del Pacto Verde Europeo, la cual establece una hoja de ruta para alcanzar la neutralidad de emisiones de carbono para 2050 y otra serie de objetivos muy ambiciosos. Esta acción le ha valido a la UE el liderazgo mundial en esta área y ha servido para generar un efecto llamada de políticas públicas verdes. Así, China ha hecho pública recientemente su intención de alcanzar la neutralidad carbónica para 2060.¹¹ Esto refleja que la segunda propuesta de actuación del *Outlook*, sobre la reducción de emisiones de China previa a 2030, puede estar encaminada a cumplirse. Aun así, la poca información de la estrategia China y su continuado uso de plantas de carbón suscitan dudas acerca de la veracidad de sus intenciones.

3. SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE

China es un actor clave para garantizar la seguridad internacional, particularmente en su cada vez mayor esfera de influencia: Asia, África y Oceanía. Es por eso por lo que para la UE es clave mantener una relación fluida y constructiva en esta materia. Así, la tercera propuesta de actuación del *Outlook* consiste en ahondar la cooperación en seguridad internacional con China basándose en la experiencia positiva del Acuerdo Nuclear con Irán. En la negociación de este acuerdo, se buscó incluir al máximo número posible de actores internacionales, para garantizar el apoyo internacional. Entre ellos se encontraba China.

Pese a que esta propuesta es atractiva, hay que tener en cuenta que China actúa de manera distinta cuando tiene un interés propio en la región en cuestión. En el caso de Irán y el acuerdo nuclear, China tenía poco beneficio de-

⁵ DW, Davos: China's Xi urges cooperation to reboot global economy, 25 de enero de 2021.

⁶ Council on Foreign Relations, China's Repression of Uighurs in Xinjiang.

⁷ Aljazeera, China is committing human rights abuses in Hong Kong, 18 de abril de 2020.

⁸ SEAE, The European Union and China held their 37th Human Rights Dialogue, 2 de abril de 2019.

⁹ The South China Morning Post, Coronavirus: a flurry of international orders for Chinese vaccines, 1 de enero de 2021.

¹⁰ Comisión Europea, EU increases its contribution to COVAX to €500 million to secure COVID-19 vaccines for low and middle-income countries, 12 de noviembre de 2020.

¹¹ BBC, Climate change: China aims for 'carbon neutrality by 2060', 22 de septiembre de 2020.

rivado de la situación de haberse posicionado de manera distinta a la UE, por lo que adoptó un perfil más constructivo y apoyó todo el proceso. En cambio, en lugares que el gobierno chino considera estratégicos, como la Mar del Sur de China, el país asiático sigue manteniendo una línea de actuación completamente distinta, haciendo peligrar la estabilidad de la región. Es por eso que, desde la publicación del *Outlook*, China no ha dado marcha atrás en su política de creación y ocupación de islas y atolones,¹² contrariamente a los deseos de la UE.¹³ En conclusión, la tercera propuesta de acción no se ha cumplido de manera satisfactoria debido a la manera de actuación de China en el plano internacional, que está guiada exclusivamente por su interés nacional y no por los valores liberales por los que se rige la UE. Aun así, es conveniente recordar que la correcta cooperación en materia de seguridad entre los dos actores se sigue manteniendo en ciertas regiones del planeta, como la misión naval conjunta en el Cuerno de África contra la piratería somalí.¹⁴

En lo que respecta al desarrollo económico, China ha jugado un papel clave en los últimos años. Mediante el establecimiento de la BRI, China ha sido capaz de realizar diversas inversiones en los países que se encuentran dentro de las rutas comerciales que establece esta estrategia. De este modo, ha contribuido a la reactivación de las economías de los países receptores de las inversiones. Aun así, estas inversiones se realizan sin ningún tipo de condicionalidad en lo que respecta al sistema político o a la redistribución del beneficio de la inversión. Es por eso por lo que la UE ha considerado que dichas inversiones no son netamente positivas para las poblaciones de los países receptores. China no fomenta un desarrollo económico sostenible, sino simplemente el crecimiento económico. Para solucionar esta carencia de la relación UE-China, la UE se propuso como cuarta propuesta de actuación reforzar los acuerdos y a cooperación con países terceros, así como trabajar con China para seguir los mismos principios liberales de la UE en materia de desarrollo económico sostenible. Lamentablemente, al no haber ningún mecanismo vinculante en esta materia, China ha continuado estableciendo estas agresivas inversiones en terceros países importantes para la BRI, los cuales han sufrido la pérdida de su soberanía en ciertas regiones de su geografía debido a una imposibilidad de devolver las inversiones en forma de préstamo de China.¹⁵

4. COMERCIO, INVERSIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La dimensión económica es la más importante de la relación entre la UE y China. El atractivo mercado único europeo y la importante capacidad exportadora China son

una buena combinación para alcanzar la prosperidad mutua. Aun así, no existe igualdad de oportunidades entre ambos socios, ya que China preserva su mercado en una gran proporción a las empresas chinas, mientras que estas mismas tienen un trato mucho más favorable en la UE. Es por ello por lo que la UE propuso en su quinta y sexta propuesta de actuación reformar la Organización Mundial del Comercio con la intención de obtener igualdad de oportunidades para las empresas. Por desgracia, la reforma de dicha organización ha sido imposible y la UE ha buscado otras alternativas para ejercer presión a China y obtener sus objetivos.

Ejemplos de dichas alternativas son el Mecanismo de Control de Inversión Extranjera Directa o el recientemente aprobado Acuerdo de Inversión entre la UE y China.¹⁶ Mientras que el primero fue una reacción a las agresivas inversiones chinas en la UE, el segundo puede ser considerado como un intento de alcanzar esta igualdad de oportunidades planteada en el *Outlook*. Aunque el Acuerdo de Inversión mejora la situación previa, no consigue alcanzar la igualdad real y deja por el camino varios sectores económicos. Es por ello por lo que el balance total en lo que respecta a esta materia es negativo.

El acceso a contratos públicos es también una materia espinosa en las relaciones UE-China. En esta área, el mercado interior de la UE incluye el mercado único de contratación pública, dando igual acceso a todos los actores en materia de concursos públicos. Teniendo en cuenta la gran movilidad de capital y servicios a nivel mundial, este mercado único de contratación pública se revela un actor a jugar un papel protagonista en las próximas décadas. Es por ello por lo que la séptima y octava propuestas de actuación del *Outlook* se centran en establecer estándares laborales y medioambientales en todos los concursos públicos a escala UE, así como analizar el efecto que pueden tener el control de activos públicos por parte de potencias extranjeras. Una vez más, se puede observar cómo los objetivos establecidos por en el documento son poco concretos y difícilmente se pueden llevar a cabo sin un marco regulatorio de apoyo más amplio. En la actualidad, China sigue sin cumplir estándares internacionales laborales, aunque ha anunciado su adhesión a la mayoría de las convenciones de la Organización Mundial del Trabajo. Si bien esto es un paso hacia delante, es difícil visualizar cuál va a ser la manera de controlar el cumplimiento de estos acuerdos.

5. SEGURIDAD DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y BASE TECNOLÓGICA

Las nuevas tecnologías tales como el 5G constituirán las bases de las sociedades europeas en el futuro. Es por eso por lo que el *Outlook* ya preveía en 2019 su correcta regulación. Esto se ve reflejado en las últimas dos propuestas de actuación: establecer unas Recomendaciones respecto a la correcta regulación del 5G y detección de

¹² Center for Budgetary and Strategic Assessments, *Stealing a March: Chinese Hybrid Warfare in the Indo-Pacific; Issues and Options for Allied Defense Planners*, 24 de julio de 2019.

¹³ Euractiv, *EU criticises 'militarisation' of South China Sea*, 5 de agosto de 2019.

¹⁴ EUNAVFOR, *EU NAVFOR and Chinese PLA(N): 'An ongoing partnership'*, 3 de diciembre de 2018.

¹⁵ Chatam House, *Chinese Investment and the BRI in Sri Lanka*, marzo de 2020.

¹⁶ Comisión Europea, *EU and China reach agreement in principle on investment*, 30 de diciembre de 2020.

riesgo de seguridad potenciales a través de la IED. Ambas acciones se han cumplido parcialmente.

En la actualidad, la UE tiene una serie de documentos recomendando la correcta regulación en materia de 5G¹⁷ y ha expandido su atención a otras tecnologías críticas como la Inteligencia Artificial en las que, en caso de que la UE no desarrolle alternativas propias, China podría lograr un liderazgo peligroso para la Unión.

En lo que respecta a la otra propuesta de acción, si bien es cierto que el Mecanismo de Control de la IED ha sido puesto en marcha, este se ha aprobado sin tener ninguna característica vinculante. Por lo tanto, aunque es cierto que en la actualidad existe mayor control y mayor posibilidad de coordinación potencial, en caso de que algún Estado Miembro de la UE desee aceptar IED china en un sector que él no considere de riesgo, la Comisión no podría intervenir mediante el Mecanismo de Control. Aun así, la adopción de dicho mecanismo puede ser considerada como un primer paso hacia adquirir un control efectivo en el futuro.

Ambas propuestas de actuación y sus respectivas puestas en marcha reflejan la compleja dinámica entre la UE y China. Ambas fueron puestas en marcha pensando en el país asiático, pero los representantes de la UE no admiten que existiera este peligro. Al ser la UE dependiente del comercio que mantiene con China, sería difícil establecer al mismo tiempo que uno de los mayores exportadores de productos hacia la Unión supone un peligro para la misma. Para evitar verbalizar esta incoherencia, se tratan estas propuestas de acción desde un plano más abstracto y genérico, para hacer ver que están destinadas a cualquier tercer país y no exclusivamente al gigante asiático.

6. CONCLUSIONES Y PRESCRIPCIONES

A lo largo de esta reflexión se ha demostrado que la relación entre la UE y China es compleja y multidimensional, acorde con los que son dos de los tres actores más importantes en el panorama internacional. También se ha comprobado que, de manera general, la situación ha empeorado para la UE en comparación con la fecha original de la publicación del *Outlook* hace casi dos años. Aun así, las potencias han aumentado su colaboración en ciertas áreas, lo cual refleja la multidimensionalidad de las relaciones.

En lo que respecta al multilateralismo, no se ha visto avance alguno y las dinámicas actuales de la sociedad internacional dan pie a pensar que se va a mantener la misma tendencia de cara al futuro. China seguirá promocionando su modelo alternativo de gobernanza global que rivaliza directamente con el europeo, es decir, con el de democracia liberal que es popular en Occidente.

En lo que respecta al cambio climático, el Pacto Verde Europeo ha creado un efecto llamada que ha

acabado por arrastrar a la mayoría de las potencias internacionales que dicen estar preocupadas por el cambio climático, entre ellas China. La adopción de objetivos similares a los de la UE para 2060, alinea a China con los objetivos de la UE en materia climática. Aun así, hay que resaltar que la falta de transparencia y objetivos concretos del gobierno chino hacen difícil saber realmente cuáles son sus objetivos.

En lo que respecta a la seguridad internacional, China ha demostrado no ser un socio fiable de la UE u otras potencias liberales. Las acciones tomadas en el Mar del Sur de China, así como la cooperación selectiva con la UE reflejan que la guía de acción del gobierno chino es el interés nacional y no los valores comunes del multilateralismo.

En lo que respecta al desarrollo económico sostenible, las inversiones chinas, particularmente aquellas inversiones relacionadas con la BRI, suponen un obstáculo para el desarrollo económico sostenible de los territorios a los que van dirigidas. La ausencia de condicionalidades de ninguna de estas ayudas imposibilita la garantía de una correcta distribución de estas y de que tengan un impacto efectivo en el bienestar de los ciudadanos.

En lo que respecta al comercio, inversión e igualdad de oportunidades en materia económica, China y la UE han ido limando sus diferencias de manera paulatina en los últimos años. La firma del Acuerdo de Inversión entre la UE y China ha mejorado las perspectivas de colaboración futura, aunque deja también varios aspectos sin resolver. Además, el Mecanismo de Control de IED refleja la desconfianza aún existente hacia el país asiático por parte de sus socios europeos.

En lo que respecta a la seguridad de infraestructuras críticas y base tecnológica, la UE se muestra cauta a la hora de reconocer el peligro que supone China a nivel internacional para sus estados miembros. Aun así, ha aprobado en los últimos años una batería de medidas dirigidas a la protección de la UE de actores como China en materia de 5G y de otras tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial.

En conclusión, aunque se han observado modestos avances en una serie de áreas, las relaciones entre la UE y China siguen siendo de rivalidad y competitividad entre distintos modelos de gobernanza global. La actual pandemia de la COVID19 ha incidido en esta tendencia alejando a China del paradigma de democracia liberal que representa la UE. La gran mayoría de las propuestas de actuación que preveía el *Outlook* no se han cumplido de manera adecuada. Es por ello que, a corto plazo, la UE y China seguirán siendo rivales sistémicos.

Pese a la tendencia actual, la UE puede llevar a cabo una serie de medidas para mejorar su relación con el país asiático. La futura COFOE sería el momento óptimo para proponer estas propuestas debido al periodo de reflexión sobre la identidad de la UE y su futuro que representa. Si bien a fecha de hoy se desconoce cuál será la estructura final de la COFOE, es seguro que esta incluirá

¹⁷ Parlamento Europeo, 5G Action Plan.

un ágora de debate en la que el Alto Representante estará a cargo de moderar un debate en materia de acción exterior. Este sería el foro adecuado para presentar las medidas que se mencionan a continuación:

- Establecer mecanismos de condicionalidad en el marco del Diálogo de Derechos Humanos entre la UE y China.
- Desarrollar una cooperación más profunda en aquellas materias en las que China se encuentre ideológicamente cercana a la UE, como el cambio climático o el comercio internacional.
- Ahondar en el Mecanismo de Control de IED para que la Comisión pueda tomar medidas efectivas más allá de opiniones y convertir en requisito para los Estados Miembros la membresía en el mismo.
- Aprovechar la experiencia y sinergias creadas en la operación NAVFOR Atalanta para promover la cooperación en materia de seguridad internacional entre la UE y China.
- Crear lazos económicos y sociales con China para dificultar la toma de decisiones del gobierno chino basadas exclusivamente en su interés nacional.
- Coordinar las decisiones en materia económica que tome la UE de manera que sean coherentes con sus valores liberales.

Una Unión Europea más fuerte en el mundo: reflexiones sobre las limitaciones de la PESC y propuestas de mejora

MERCEDES GUINEA LLORENTE
Universidad Complutense de Madrid¹

Sumario

1. Introducción.
2. La naturaleza «especial» de la PESC: competencia de los Estados miembros.
3. Las limitaciones de la unanimidad: una PESC con las manos atadas.
4. Coherencia, eficacia y capacidades institucionales.
5. Reflexiones finales y recomendaciones para la Conferencia.

1. INTRODUCCIÓN

La Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea, que probablemente comenzará el 9 de mayo de 2021, no puede más que abordar la cuestión de cómo reforzar el carácter de actor internacional de la Unión Europea en el mundo. Es uno de los temas que sabemos con completa seguridad que será objeto de los trabajos de la Conferencia, ya que los documentos preparatorios de las tres instituciones que han de aprobar su composición y mandato inciden y coinciden en ello².

El objeto de esta contribución es reflexionar sobre el principal instrumento político del que dispone la Unión Europea para actuar internacionalmente, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La singularidad de la misma reside en su carácter intergubernamental, siendo un área de soberanía nacional, por lo que su funcionamiento descansa en la voluntad unánime de actuar de los Estados miembros y en la convergencia de sus visiones e intereses³. En esta área se despliega en toda su magnitud la tensión existente entre unos Estados miembros celosos de su soberanía y la necesidad de la actuación conjunta para alcanzar masa crítica frente a los polos de poder de la actual sociedad internacional en una suerte de efecto multiplicador del

¹ Todas las páginas web citadas en este artículo han sido consultadas por última vez el 28 de enero de 2021.

² Así, respecto a la agenda de la Conferencia el Parlamento solo ha «predefinido prioridades políticas», entre las cuales está la «seguridad y el papel de la UE en el mundo». La Comisión, por su parte, considera que la Conferencia debe trabajar sobre los objetivos estratégicos europeos establecidos en la Agenda del Consejo Europeo y en su propio programa entre los que se encuentra el «reforzamiento de la voz de la UE en el mundo». El documento del Consejo, por su parte, sí es un poco más concreto, estableciendo que, en el marco del papel internacional de la UE, la Conferencia debe abordar los desafíos geopolíticos en el contexto postCOVID-19; los intereses y valores; la autonomía estratégica; el multilateralismo y la cooperación; la seguridad y defensa; el comercio y las cadenas de valor; la protección de las fronteras y la acción exterior europea. Véanse respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, 15 de enero de 2020, (P9_TA(2020)0010), pto. 7; EUROPEAN COMMISSION, *Communication to the European Parliament and the Council, Shaping the Conference on the Future of Europe*, Brussels, 22.1.2020,

(COM(2020) 27final), p. 2; COUNCIL OF THE EU (Permanent Representative Committee), *Council Position on the Conference on the Future of Europe*, Brussels, 24 June 2020, (9010/20), p. 3.

³ Sobre la naturaleza intergubernamental de la PESC, sus características y singularidades, puede consultarse cualquiera de estos trabajos: BACHE, I., BULMER, S., GEORGE, S. y PARKER, O., *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 509-528; GOSALBO BONO, R., *Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50, 2015, pp. 231-320; KEU-KELEIRE, S. y DELREUX, T., Chapter 4. *The EU's Foreign Policy System: Policy-making, The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2014, pp. 94-115; MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., Capítulo 23: *La Acción Exterior de la Unión: las relaciones exteriores (I)*, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2017, pp. 509-530.

Cómo citar / How to cite: Guinea Llorente, M. (2021-2022). «Una Unión Europea más fuerte en el mundo: reflexiones sobre las limitaciones de la PESC y propuestas de mejora», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 388-392



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

poder⁴. Estamos plenamente convencidos, sin embargo, de que hoy en día la UE cobra sentido para sus ciudadanos solo si tenemos en cuenta que es el medio por el cual los Estados miembros pueden alcanzar masa crítica para ser actores relevantes de la globalización y defender así eficazmente el modo de vida europeo⁵.

Desde los once años de experiencia de aplicación del Tratado de Lisboa, examinaremos aquí las principales limitaciones de la PESC, reflexionando sobre las posibilidades de mejora que pueda tener ante sí la Conferencia. Por razones de espacio, nos centraremos, fundamentalmente, en los aspectos de dirección del conjunto de la acción exterior, la diplomacia y el diálogo político, dejando de lado la cuestión de la seguridad y la defensa, que también forman parte de la PESC⁶. Abordaremos ordenadamente las cuestiones de su carácter intergubernamental, la toma de decisiones por unanimidad, la coherencia y las competencias institucionales. Finalmente, recogeremos nuestras conclusiones y propuestas en un apartado final.

2. LA NATURALEZA «ESPECIAL» DE LA PESC: COMPETENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El propio Tratado de la UE dispone en su artículo 24.1 que «la política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos», regulándose con posterioridad estos mismos. Quiere ello decir que las reglas generales del método comunitario reguladas en el TUE aquí no resultan de aplicación. Analizando el resto del articulado, vemos que las instituciones encargadas de formular y ejecutar la PESC son el Consejo Europeo y el Consejo, donde se sientan los representantes de los Estados miembros que deciden por unanimidad como regla general, no teniendo las instituciones comunitarias que representan intereses comunes (Comisión, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia) ningún rol de relevancia. Si a eso se le suma que los artículos 24.1 del TUE y 275 del TFUE excluyen la competencia del Tribunal de Justicia de la UE para pronunciarse sobre el respeto de las disposiciones y decisiones de la PESC, podemos encontrar todos los rasgos del intergubernamentalismo.

Esto es, los Estados miembros han decidido otorgar a la UE la competencia para formular una política exterior solo cuando todos ellos estén de acuerdo y en los términos en que sus Gobiernos acepten por unani-

midad. A la par, no asumen obligaciones jurídicas de respeto de la política común, sino que, en ejercicio de su soberanía, solo se han comprometido con una solidaridad política⁷. Tenemos, por tanto, un área política que los Estados miembros han decidido mantener bajo su competencia y solo han aceptado coordinar en el seno de la UE si, en cada caso, visualizan con claridad que obtienen un beneficio expreso.

La falta de competencia del Tribunal de Justicia supone que el incumplimiento de las decisiones de la PESC no puede ser sancionado de ninguna manera y que, por tanto, no se da una autolimitación de la soberanía de los Estados miembros. A este respecto, los Estados miembros solo han adquirido un compromiso político de respetar las decisiones con el espíritu de solidaridad debido a la pertenencia a la organización. Pero si ese respeto no se produce, al máximo que se puede llegar es a afejar la conducta del Estado incumplidor en el tipo de control conocido como *naming and shaming*.

Esta constituye la primera y principal debilidad de la PESC, que no permite que llegue a ser considerada una política exterior agregada de carácter perfecto. Como subrayan Orenstein y Kelemen, cualquier entidad federal que quiera tener una política exterior única y eficaz no solo ha de establecer políticas comunes, sino también impedir que sus Estados parte se comprometan con políticas independientes⁸. Esta falta de coherencia entre lo acordado en el nivel UE y lo que luego hacen sus Estados miembros también explica la acusación extendida de que la política exterior europea se caracteriza por ser principalmente declarativa y que, en muchas ocasiones, los anuncios de medidas políticas no lleguen a materializarse. Este rasgo es una de las causas de la falta de confianza que genera la UE como actor internacional.

La superación de la naturaleza intergubernamental de la PESC constituye un debate de largo alcance entre la doctrina y los sectores más federalistas, pero procesos políticos como el que se dio en la Convención sobre el Futuro de Europa muestran que los Estados miembros están en contra de su comunitarización⁹. Las razones de fondo para esta oposición son de una doble naturaleza. Por una parte, relativas a la legitimación, y es que la política exterior pertenece al núcleo duro de la soberanía del

⁴ NICOLAÏDIS, K., *The Political Mantra. Brexit, Control and the Transformation of the European Order*, en: FABBRINI, F. (Ed.), *The Law and Politics of Brexit*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 25-48, p. 26.

⁵ En otro lugar hemos examinado cómo resulta imposible, a día de hoy, por los efectos de la globalización, que la UE pueda realizar sus objetivos de política interna recogidos en su agenda estratégica sin una acción exterior bien dirigida, firme y eficaz. GUINEA LLORENTE, M., *Cómo reforzar el actor internacional Unión Europea en la Conferencia sobre el futuro de Europa*, en: FRANCISCO ALDECOA (ed.), *La Unión Europea y la pandemia mundial. Un actor imprescindible en la nueva y necesaria gobernanza global*, Madrid, Catarata, 2020, pp. 191-209.

⁶ Así el propio Tratado de la UE, en su artículo 42.1 dispone que «la política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común».

⁷ Artículos 24.3 y 32 del TUE. Podemos recordar que, últimamente, el propio Tribunal Supremo español ha reflejado esta realidad subrayando que la vulneración de una decisión PESC no implica responsabilidades de naturaleza jurídica sino solo eventualmente responsabilidades políticas que corresponde exigir al propio Consejo de la UE. Véase: TRIBUNAL SUPREMO, *Auto de la Sala de lo Penal relativo a la causa especial contra el ministro de Fomento José Luis Abalos*, 26 de noviembre de 2020, (ECLI: ES:TS:2020:10453A).

⁸ ORENSTEIN, M. A. y KELEMEN, R. D., *Trojan Horses in EU Foreign Policy*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 1, 2017, pp. 87-102, p. 88.

⁹ Si bien la mayor parte de los convencionales demandaron una comunitarización de la PESC en los debates generales de la Convención, el Grupo de Trabajo concreto, con una alta participación de los representantes de los gobiernos, mostró su oposición a que se alterara el reparto de competencias. El *Presidium* no insistiría, convencido de la inutilidad de incluir en el Tratado Constitucional de la Convención cuestiones que luego descartaría la posterior CIG. Véase al respecto: GUINEA LLORENTE, M., *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, pp. 348-349.

Estado aportando a los gobiernos una gran visibilidad tanto frente a su ciudadanía como frente al resto del mundo. Esta visibilidad es especialmente importante para países con un pasado imperial y de potencias globales o regionales. Por otra parte, existen razones ligadas a la diferente percepción que tienen los Estados miembros de la sustancia y contenido de esa política exterior, lo que se explica desde las diferentes experiencias históricas, que hace que no se entienda de la misma manera el mundo, ni sus amenazas, ni la respuesta a las mismas¹⁰.

Un seguimiento del proceso de integración europea nos muestra que, en áreas políticas de especial sensibilidad, la cooperación intergubernamental ha sido la primera etapa de una progresiva puesta en común de soberanía en manos de las instituciones comunes. A medida que los Estados miembros han visualizado las ventajas de la acción común, han avanzado paso a paso hacia formas cada vez más cercanas a la comunitarización. Así pasó con la cooperación monetaria desde la Serpiente Monetaria Europea de los setenta hasta el euro federal, o el Grupo de Trevi como germen de cooperación que ha conducido hasta el actual Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de naturaleza comunitaria, aunque con un rol reforzado para los Estados miembros.

No tenemos por qué descartar que no ocurra lo mismo en lo relativo a la PESC, y que, progresivamente, a medida que se vean impulsados por crisis y constaten las ganancias de la acción común, los Estados miembros accedan a ir compartiendo ámbitos de su anterior política independiente. Más que esperar una revolución en una reforma de los Tratados podría anticiparse esta comunitarización progresiva y parcial a través de la puesta en marcha de algunos de los mecanismos que están ya hoy recogidos en el Tratado sin utilizarse, como la decisión por mayoría cualificada o la puesta en marcha de actuaciones políticas concretas por parte de un grupo de Estados miembros a través de cooperaciones reforzadas en áreas específicas. La superación de la intergubernamentalidad en la PESC tendrá, por tanto, que ser un proceso lento y progresivo de construcción de confianza mutua.

3. LAS LIMITACIONES DE LA UNANIMIDAD: UNA PESC CON LAS MANOS ATADAS

Dentro de los debates para mejorar la eficacia de la PESC ha tenido especial protagonismo en los últimos años la cuestión de abandonar la unanimidad como modo de decisión y pasar a la mayoría cualificada. La de-

terminación unánime en la PESC, consecuencia de la intergubernamentalidad, es uno de sus problemas estructurales, ya que las imprescindibles negociaciones determinan un proceso decisorio lento y, por tanto, impide una política proactiva. Igualmente obliga a tantas concesiones para incluir a todos en la decisión, que la mayor parte de las veces hace que la respuesta política no sea plenamente satisfactoria ni contundente, sino que se conforme con recoger el mínimo común denominador a los veintisiete Estados miembros.

El modo de decisión por unanimidad y su reverso, que es el derecho de veto de todos y cada uno de los Estados miembros, conduce además a una cierta vulnerabilidad de la propia UE. Así, se ha constatado la estrategia de terceros Estados por alimentar relaciones preferenciales con uno o varios Estados miembros con la finalidad de asegurarse el control de la decisión dentro del Consejo o el Consejo Europeo, actuando como «caballos de Troya»¹¹. Igualmente se puede comprobar cómo algunos Estados miembros han cedido a la tentación de utilizar el veto en una cuestión urgente de política exterior cuando se quieren obtener ganancias en otra área política, en una suerte de «toma de rehenes»¹². Consiga ese Estado o no su objetivo, el daño a la credibilidad exterior de la UE está hecho.

El Parlamento Europeo viene abogando desde hace décadas por la extensión del modo de decisión por mayoría cualificada a la PESC con la finalidad de que la UE pueda actuar más resolutive, rápida y eficazmente y gane en credibilidad¹³. Y la Comisión Europea también se ha hecho eco de esta reivindicación, planteándose bajo la administración Juncker una iniciativa legislativa para, utilizando la pasarela del TUE, pasar a mayoría cualificada decisiones relativas a la posición de la UE en foros internacionales en materia de derechos humanos, sancio-

¹⁰ En este sentido el Alto Representante, Josep Borrell, subrayaba en un diálogo con dos de sus predecesores que esta divergencia de percepciones es la principal limitación para avanzar en una política exterior común. Defendía la importancia del ejercicio de reflexión conjunta del *Strategic Compass* para consensuar un entendimiento común del mundo actual, predecir las amenazas y consensuar propuestas que puedan superar las diferencias históricas. Véase: EEAS, *The EU in a changing world. Staying on Course in Troubled Waters*, 3 December 2020, en: https://www.youtube.com/watch?v=GqvUvdGmW_1.

¹¹ Numerosos análisis de política aplicada constatan esta estrategia de vínculos especiales con Estados miembros como escudos para controlar la Política Exterior por parte de Rusia. Véase al respecto: LEONARD, M. y POPESCU, N., *A Power Audit of EU-Russia Relations, European Council of Foreign Relations Policy Paper*, 2 November 2007; ORENSTEIN, M. A. y KELEMEN, R. D., *Trojan Horses in EU Foreign Policy*, op. cit. Igualmente se llega a afirmar que «por medio del Reino Unido, Estados Unidos disponía de un sitio por delegación en los órganos decisorios de la UE». FOERSTER, S. y RAYMOND, R., *The US-UK Special Relationship at a Critical Crossroads, Atlantic Council Issue Brief*, 1 July 2017, p.1. Disponible en: www.jstor.org/stable/resrep03496.

¹² Así, a modo de ejemplo, en el verano de 2020 hemos asistido al veto por parte de Chipre de nuevas sanciones contra el régimen de Bielorrusia a causa de sus violaciones de derechos humanos como vía para conseguir un pronunciamiento del Consejo Europeo contra el comportamiento de Turquía en el Mediterráneo Oriental. Hasta que esta institución no accedió a las pretensiones chipriotas no se consintió la Acción Común hacia Bielorrusia, lo que ha minado de hecho la credibilidad de la política europea. Véase al respecto: EMMOT, R., SIEBOLD, S. y STRUPCZEWSKI, J., *EU leaders break deadlock to impose sanctions on Belarus*, Reuters, 2 October 2020, <https://www.reuters.com/article/eu-summit-idUSKB-N26M58G>.

¹³ Es una cuestión a la que se alude repetidamente en todos los informes anuales sobre la PESC. Puede verse como ejemplo la Resolución de este año: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común, informe de 2020*, Bruselas, 20 de enero de 2021, (P9_TA-PROV(2021)0012), pro. 13.

nes y establecimiento de misiones civiles de la PCSD¹⁴. La actual presidenta de la Comisión, Von der Leyen, y el alto representante, Borrell, han incluido esta propuesta en sus programas para la actual legislatura¹⁵. Estamos de acuerdo con su posición, dado que la experiencia nos muestra que la principal virtud de la mayoría cualificada, aun cuando casi nunca se vote, es que impulsa a los Estados miembros a flexibilizar su posición y, consecuentemente, a negociar y alcanzar acuerdos.

Sin embargo, la voluntad política que muestran los Estados miembros al respecto es otra. En primer lugar, hay que recordar que el propio Tratado de Lisboa, en su artículo 31, incluye una lista ambiciosa de supuestos en los que se puede decidir por mayoría cualificada y que en sus once años de vigencia no se ha utilizado nunca¹⁶. En el mismo sentido recientemente el debate político previo a la adopción del régimen europeo de sanciones ha mostrado el rechazo de los Estados miembros a la decisión por mayoría cualificada y se ha mantenido la unanimidad en uno de esos supuestos planteados por Juncker¹⁷.

Y hay otra cuestión que nos gustaría suscitar. El paso a la mayoría cualificada, aun cuando facilite la decisión, no tiene sentido si no hay avances en el sentido de reforzar la obligatoriedad de la decisión PESC. De nada sirve que la UE sea un actor ágil y capaz de tomar decisiones si no tenemos la certeza de que luego vayan a ser respaldadas por todos los Estados miembros. Lo contrario nos llevaría a ahondar en el problema de una política exterior declarativa que luego no se ve respaldada por acciones y que pondría en jaque la credibilidad de la UE como actor internacional. A nuestro juicio, por tanto, mayoría cualificada y respeto de la decisión común son dos elementos que deberían progresar en paralelo y que podrían proponerse para áreas concretas donde los Estados, o un grupo de ellos, tengan intereses convergentes para una acción común.

4. COHERENCIA, EFICACIA Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Los once años de aplicación del Tratado de Lisboa permiten evaluar si las innovaciones institucionales del alto representante/vicepresidente de la Comisión (AR/VP) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) han servido para reforzar el carácter común y formular una mejor PESC¹⁸. Se puede constatar que esta institucionalidad común ha tenido unos inicios difíciles, teniendo que lidiar tanto con unos Estados miembros recelosos como con una Comisión que ha decidido mantener sus tradicionales competencias en acción exterior, contra lo que inicialmente se concibió, y con recursos económicos limitados.

Análisis empíricos evidencian que el nuevo AR/VP y el SEAE han contribuido a mejorar aspectos claves como la concepción estratégica de la PESC¹⁹, la mejor articulación del conjunto de los instrumentos de acción exterior²⁰, la diplomacia económica²¹ y la representación exterior, especialmente en terceros países²². Sin embargo, las evidencias también muestran que existe una voluntad política firme de los Estados miembros de no ser sustituidos por estas instituciones en política exterior²³, prefiriendo en algunos casos incluso ser representados por otros Estados miembros²⁴. O lo que es lo mismo y hemos constatado con anterioridad, aquí prevalece también la voluntad de mantener la política exterior bajo el control nacional y no cuestionar el carácter intergubernamental de la PESC. Estas instituciones han mejorado la coherencia entre todos los instrumentos de acción exterior europeos y la visibilidad externa de la UE, pero se muestran impotentes frente a unos actores políticos nacionales que no aceptan ceder sus áreas de poder.

En los últimos tiempos se está planteando que la UE, concebida inicialmente como un ente regulador, se ve mal pertrechada para enfrentarse a una política de acontecimientos que requiere cada vez más de instituciones y capacidades ejecutivas²⁵. Recientemente acabamos

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común*, Bruselas, 12 de septiembre de 2018, (COM(2018) 647 final).

¹⁵ Véase respectivamente: VON DER LEYEN, U., *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*, Bruselas, 16 de julio de 2019, p. 20 y BORRELL, J., *When member states are divided, how do we ensure Europe is able to act? A Window on the Wall. Personal blog*, 2 October 2020. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86276/when-member-states-are-divided-how-do-we-ensure-europe-able-act_en

¹⁶ Según el Tratado, se pueden tomar por mayoría cualificada una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una posición del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la UE; una decisión que establezca una acción o una posición de la UE a partir de una propuesta presentada por el alto representante en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del AR; cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición común; o la designación de un representante especial de la UE.

¹⁷ Véase el artículo 5 de la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, *DOUE* L 410 I, de 7.12.2020, p. 13.

¹⁸ En otro lugar hemos evaluado el desempeño de la nueva institucionalidad del Tratado de Lisboa: GUINEA LLORENTE, M., *El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Unión Europea como actor internacional: no basta con la creación de instituciones*, *Revista Aranzadi Unión Europea*, n.º 4, 2020, pp. 87-101.

¹⁹ SUS, M., *Institutional innovation of EU's foreign and security policy: Big leap for EU's strategic actorness or much ado about nothing?*, *International Politics*, vol. 56, n.º 3, 2019, pp. 411-442.

²⁰ GATTI, M., *European External Action Service: Promoting coherence through autonomy and coordination*, Leiden, Brill Nijhoff, 2016.

²¹ BOUYALA IMBERT, F., *EU economic diplomacy strategy*, *European Parliament In-depth Analysis*, (PE 570. 483).

²² BICCHI, F., *EU Foreign Policy and the Politics of Information*, en: BLOM, T. y VANHOONACKER, S. (Eds.), *The Politics of Information. The Case of the EU*, Basingstoke, Palgrave, 2014, pp. 211-228.

²³ CAMERON, F., *The European external action service: European diplomacy post-Westphalia*, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n.º 1, 2016, pp. 343-345.

²⁴ AGGESTAM, L. y BICCHI, F., *New Directions in EU Foreign Policy Governance: Cross-loading, Leadership and Informal Groupings*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, n.º 3, 2019, pp. 515-532.

²⁵ VAN MIDDELAAR, L., *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle Upon Tyne, Agenda Publishing, 2019, pp. 10-12.

de experimentar con ocasión de la pandemia la tardía reacción del Consejo Europeo para lanzar una respuesta a escala europea²⁶, así como la demanda ciudadana de acción común. Tanto la composición como el modo de decisión de esta institución no permite la acción rápida ni la proactividad que exigen la política internacional si se quiere incidir en los acontecimientos internacionales. Esta constatación ha llevado a que se debata últimamente la posibilidad de poner en marcha un Consejo de Seguridad Europeo de composición rotatoria y capacidades ejecutivas²⁷. Siendo aún una propuesta ambigua, coincidimos con los análisis que subrayan que solo merecerá la pena si tiene carácter supranacional²⁸. Y esto nos lleva a la misma conclusión que los puntos anteriores, la necesidad de superar la intergubernamentalidad de la PESC para que la UE sea un actor decisivo en la escena internacional.

5. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES PARA LA CONFERENCIA

Si tenemos en cuenta la experiencia de la aplicación del Tratado de Lisboa, puede constatarse que las ineficiencias de la PESC y la consecuente limitación de la actoría internacional europea son fruto de la falta de voluntad política de los Estados miembros. Si a esto se le suman las reticencias existentes entre algunos Estados miembros sobre la profundización federal de la UE, no parece realista en este momento esperar que la Conferencia sobre el Futuro de Europa pueda plantearse como una comunitarización de la PESC.

Sin embargo, puede avanzar en un proceso gradual dos elementos claves de cara a la comunitarización futura. El primero de ellos, en la función de socialización que creemos que ha de tener, puede promover entre la ciudadanía europea un estado de ánimo proclive a la percepción de intereses comunes y cómo la UE puede promoverlos en el mundo, distinguiéndose de los otros polos de poder internacional. Es decir, puede intentar generar una reivindicación de más política exterior común. En segundo lugar, puede intentar canalizar hacia los gobiernos de los Estados miembros demandas para que se amplíe la ambición de la PESC y se utilicen los meca-

nismos existentes para tener una política más ágil, eficaz y ambiciosa e, incluso, se piensen en algunos nuevos.

Hemos constatado que, en materia de PESC, existen aún mecanismos en el Tratado sin explorar ni aplicar que permitirían vías, procedimientos e instituciones que generen mayores compromisos puntuales, mayores interdependencias y sinergias. Nos estamos refiriendo a la cooperación reforzada y a las posibilidades que ofrece para agrupar a Estados con intereses y visiones similares en torno a una política concreta hacia una región o área transversal. La Conferencia podría avanzar el debate en este sentido e intentar acercar a los Estados miembros las ventajas de la acción común.

Como demuestran los Eurobarómetros, muchos ciudadanos europeos han comprendido a día de hoy que la defensa de su modo de vida, de sus valores y de su prosperidad pasa por que la UE sea un actor relevante en la escena internacional. La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una oportunidad clave para trasladar esa demanda ciudadana a los gobiernos e impulsarles a actuar y encontrar fórmulas que permitan un mejor desempeño del actor compuesto europeo. La existencia de un instrumento supranacional eficaz para hacer política exterior será, tras la moneda y el endeudamiento conjunto, el paso clave y significativo en la federalización de la Unión Europea.

²⁶ Véase: MICHEL, Ch. (presidente del Consejo Europeo), *Conclusiones tras la videoconferencia sobre la COVID-19*, Bruselas, 10 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19>.

²⁷ MERKEL, A. (Federal Chancellor), *Speech to the European Parliament*, 13 November 2018. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>; MACRON, E., *For European Renewal, Letter to European citizens*, Paris, 4 March 2019. Disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en>.

²⁸ KAIM, M. y KEMPIN, R., *A European Security Council. Added Value for EU Foreign and Security Policy*, SWP Comment, n.º 2, January 2019. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C02_kim_kmp.pdf.

Desplazados climáticos, el nuevo desafío de la UE

ANE IRAZABAL ELKOROBARRUTIA
Corresponsal en Berlín de EITB

Los pueblos fronterizos entre Bosnia y Croacia son un espacio de espera donde miles de personas aguardan una oportunidad que no llega. Unos pocos kilómetros de bosques conectan a ambos países y delimitan la puerta de entrada de la Unión Europea. Este rincón de los Balcanes acoge a miles de jóvenes desplazados que viajan solos, muchos de ellos no han cumplido los 18 años. Son fuertes y están habituados a caminar por las montañas, pero la frontera croata está fuertemente militarizada y atravesar estos bosques se antoja una misión casi imposible. Atrás quedan las imágenes de familias sirias, iraquíes y afganas que, cargadas de maletas y niños, emprendían la ruta de los Balcanes. Era el año 2015 y los solicitantes de asilo pensaban que nadie podría detenerles. Los Balcanes se convirtieron en el principal acceso al norte de Europa.

Seis años después, las fronteras balcánicas han erigido muros y vallas. Los desplazados que cruzan el mar Egeo y consiguen llegar a la península helena emprenden rutas más largas y peligrosas. El drama migratorio se ha cronificado y en los Balcanes abundan campamentos improvisados donde miles de personas se esconden hasta volverse invisibles y esquivar los controles policiales fronterizos.

El oeste de Bosnia es uno de esos rincones fantasma. En 2020 16 000 personas llegaron al país balcánico, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y en los primeros meses de 2021 cerca de 3 000 migrantes han quedado bloqueados en la frontera con Croacia. Muchos desplazados malviven varados en edificios abandonados, contenedores y campos de refugiados, sin agua corriente ni electricidad. Todos sueñan con cruzar a Croacia para entrar en la Unión Europea y algunos incluso logran llegar a Eslovenia e Italia. Sin embargo, la mayoría son detenidos y deportados como si de un efecto dominó se tratase. De Italia a Eslovenia, de Eslovenia a Croacia, vuelven a la casilla de salida. A Bosnia.

La acogida de miles de jóvenes desplazados es uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Unión Europea en su política migratoria. Oficialmente, no son refugiados. En 2016, el expresidente del Consejo Europeo, Donald Tusk,

sentó las bases de la nueva estrategia de acogida con un mensaje rotundo: «Quiero apelar a todos los potenciales migrantes económicos ilegales: procedáis de donde procedáis, no vengáis a Europa». El líder político aludía al creciente número de solicitantes de asilo que no son sirios ni iraquíes, pero que tratan de buscar un futuro en el viejo continente.

Desde entonces, el término «migrantes económicos ilegales» ha sentado las bases de una política que ha dividido a los desplazados en dos clases: los que vienen a buscar trabajo por un lado y los que necesitan protección por otro. Miles de permisos de residencia han sido denegados por la obligación de catalogar a los recién llegados en estos dos grandes grupos.

Muchos de los jóvenes varados en la frontera entre Bosnia y Croacia proceden de Pakistán y Bangladés. Algunos han abandonado su hogar a la fuerza por la miseria y la falta de oportunidades. Otros han sufrido persecución política, aunque no hayan dejado atrás una guerra civil abierta. Existe también un grupo cada vez mayor que huye de una crisis para la cual Europa aún no ha elaborado una legislación. Son migrantes climáticos.

Shahin Issk es de Bangladés y su familia emigró del campo a la ciudad de Sylhet tras perder sus tierras: «En mi país hay muchos ríos y las inundaciones son continuas». La familia del joven representa el éxodo rural; de la tenencia de la tierra de sus abuelos a la mecanización del trabajo de sus padres. La tercera generación es urbana y ha llegado a la universidad. Issk es ingeniero mecánico. La historia del joven podría resultar la de cualquier migrante económico en busca de un futuro profesional en Europa, pero el éxodo de su familia se remonta a la década de 1980 y responde a años de continuas inundaciones que destruyeron sus cultivos. El motivo subyacente es medioambiental. La ONU ha alertado de que los más de setecientos ríos que recorren Bangladés se anegan cada vez con más frecuencia por las lluvias monzónicas. Miles de campesinos han migrado a zonas más seguras o a la ciudad. Sin embargo, Issk no tiene conciencia de ser nieto de desplazados ambientales.

Cómo citar / How to cite: Irazabal Elkorobarrutia, A. (2021-2022). «Desplazados climáticos, el nuevo desafío de la UE», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 393-395



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Los migrantes climáticos son una categoría inexistente. Cada vez hay más, pero carecen de definición y, por lo tanto, de amparo. En 2020, cerca de veinte millones de personas se vieron obligadas a huir por razones climáticas o catástrofes ambientales. Son datos que no pasan de ser meras estimaciones. Muchos son desplazados internos, es decir, huyen hacia destinos cercanos dentro de su país o región. Pero hay quienes intentan y consiguen llegar a Europa. ¿Quién es un migrante o refugiado climático? ¿Cómo se identifica? Europa necesita una normativa para determinar qué características definen a un desplazado ambiental y cómo se le puede proteger.

La Convención de Ginebra indica que un refugiado es una persona que ha tenido que huir de su casa por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas. En el derecho internacional no figura el concepto refugiado climático. Aún así, el Pacto Mundial de Refugiados sí define el estatus de personas apátridas a aquellos que poseen la nacionalidad de un Estado que ha desaparecido, entre otras razones. Esta realidad es cada vez más común en zonas de Asia como Kiribati, un país compuesto por treinta y tres islas que podría quedar sumergido bajo el océano Pacífico por la subida del nivel del mar. Kiribati ha sido definido como la Nueva Atlántida. Algunos de los cerca de cien mil habitantes del archipiélago que han huido antes de ser engullidos por el mar, pronto podrían no tener un país al que regresar.

Aun así, la realidad es mucho más compleja. La política migratoria de hoy en día carece de mecanismos para definir dónde está la frontera entre el que migra a la ciudad o al extranjero por razones económicas o el que se marcha porque su pobreza responde a continuas sequías o inundaciones.

Pakistán es uno de los países con mayor éxodo de desplazados de entre 17 y 25 años. Miles de jóvenes han dejado atrás su país a causa de la inestabilidad política y la falta de oportunidades. Nader Khan es uno de ellos. Llegó a Italia tras cruzar el mar Mediterráneo y con un permiso de residencia comenzó a trabajar como albañil en Nápoles, pero Italia resultó no ser el país de las oportunidades. La crisis económica y la xenofobia creciente contra los migrantes empujaron a Nader a volver a hacer las maletas. Se trasladó al campo de refugiados de Calais, esperando su oportunidad para ocultarse en un camión y cruzar el Eurotúnel hacia el Reino Unido. Lo intentó varias veces, pero no lo consiguió. Luego llegó la evacuación del campamento y la necesidad de volver a empezar. Nader regresó a Italia y desde entonces vive en Milán y trabaja como reparador para una empresa de entrega rápida de comida.

La familia de Nader está formada por pequeños agricultores que en Pakistán representan más del 40 % de la fuerza de trabajo y producen el 90 % del suministro de alimentos de la nación. Pero su historia es también la de un desplazamiento forzoso del campo a la ciudad. En 2010, más de dos millones de pakistaníes se vieron obligados a cambiar de provincia o región por las inundaciones que afectaron a una quinta parte del país. Las crecidas provocaron un éxodo masivo de comunidades enteras que abandonaron sus tierras para trasladarse a zonas urbanas.

Según el Ministerio para el Cambio Climático de Pakistán, el 70 % de las familias no regresó a sus pueblos de origen y se estableció permanentemente en ciudades. Este fenómeno no ha cesado en la última década y el Ministerio cita que cada año alrededor de 700 000 personas se ven obligadas a abandonar sus hogares empujadas por los desastres ambientales. Así, Pakistán es el quinto país del mundo más vulnerable al cambio climático, según un estudio realizado por el Índice Global de Riesgo Ambiental, y pierde anualmente más de cuatro mil millones de dólares debido a las catástrofes naturales causadas por la emergencia climática.

Nader nació en un pequeño pueblo de la frontera con Afganistán, estaba predestinado a ser agricultor y ha terminado trabajando como *rider* en Milán. Puede llegar a ganar dos mil euros al mes, vive en un apartamento con otras siete personas y ahorra todo lo que puede para enviar dinero a casa. Con el aporte que mensualmente hace llegar a su familia, los hermanos de Nader han abierto dos negocios de electrónica en Pakistán. A pesar de todo, el joven *rider* es autónomo y solo cobra por pedidos completados. No tiene contrato y sin papeles es casi imposible renovar el permiso de residencia en Italia. La situación legal de Nader pende de un hilo, porque los visados se renuevan en base a la estabilidad laboral y el joven pakistaní podría ser deportado en cualquier momento.

Para Nader, su historia no tiene nada de especial: «Es la crónica de cualquier familia que deja su hogar y da un giro de 180 grados. Cuando llegamos a la ciudad, mis padres lucharon por adaptarse a la vida fuera del campo y trataron de salir de la miseria», recuerda emocionado. «En nuestra casa de origen nunca faltó un plato caliente, comíamos y vendíamos lo que sembrábamos. Todo cambió tras el desplazamiento», explica mientras reflexiona sobre los orígenes del empobrecimiento familiar: «También les pasó a nuestros vecinos». Nader echa la vista atrás e intenta decodificar su viaje hacia Europa: «Creo que todo comenzó cuando las lluvias torrenciales anegaron los cultivos de mi familia, años antes de abandonar Pakistán». ¿Sabes qué es un migrante ambiental?, le preguntó una vez la periodista que escribe estas líneas. Nader respondió con cierto desparramo: «Ah, ¿pero eso existe?».

Sin embargo, en los últimos decretos migratorios Italia ha abierto la puerta a los migrantes climáticos. A partir de ahora, el país transalpino concederá permisos humanitarios a todas aquellas personas que busquen refugio por razones ambientales. La decisión parte de un estudio publicado por la revista *Environmental Research Communications* que corrobora lo que en Italia muchos sospechaban desde hace tiempo: la emergencia climática influye en el aumento de personas que parten de África con destino a Italia. Nueve de cada diez desplazados que ponen su vida en peligro para cruzar el Mediterráneo son del Sahel, la línea semiárida que recorre el continente africano de este a oeste, al sur del desierto del Sáhara. El avance de la desertificación ha transformado el modo de vida de miles de personas que se dedicaban al pastoreo nómada. El éxodo hacia Italia se ha convertido en una verdadera lucha por la supervivencia.

Con la nueva normativa italiana, el requisito para obtener un permiso humanitario por razones climáticas no será la declaración de un «desastre natural fortuito» en el país de origen, sino la mera existencia de una situación grave y progresiva desde el punto de vista ambiental. El gobierno italiano ha explicado que se trata de «una adaptación del marco legal para ajustarse a las necesidades cambiantes de la población mundial y reconocer la emergencia climática como un fenómeno que condiciona la geopolítica».

La ampliación de los permisos humanitarios por razones ambientales beneficiará a miles de jóvenes menores de edad que, además de la protección internacional de los derechos del niño, tendrán un doble reconocimiento. El gobierno italiano calcula que un 80 % de los menores que cruzan el Mediterráneo central viajan solos. Muchas familias envían a sus hijos para asegurarse un sustento y poder sacarles de la miseria, aunque algunos no han cumplido los 18 años. A pesar de todo, en ocasiones escasea la voluntad política para entender las razones por las cuales emprenden un viaje tan largo y peligroso. Es más fácil catalogarlos como migrantes económicos que ahondar en los motivos subyacentes. Muchos desplazados como Shahin y Nader saben por qué son pobres. Las inundaciones han destruido sus futuros y el modo de vida de sus familias. No obstante, nadie les ha explicado que pueden obtener una protección humanitaria por motivos ambientales.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Las proyecciones del Banco Mundial estiman que en 2050 habrá ciento cuarenta millones de desplazados por el clima. Europa y la ONU necesitan establecer urgentemente un nuevo marco legal para adaptarse a un contexto en el que en los próximos decenios la primera causa de éxodo podría ser ambiental. La nueva normativa migratoria italiana puede ser un buen punto de partida para reconocer la existencia de los migrantes climáticos y darles la protección que necesitan.

El éxodo provocado por la emergencia climática podría convertirse en el mayor desafío de la historia de la UE. La política de asilo debe superar el planteamiento de los Acuerdos de Dublín, la legislación europea destinada a gestionar la acogida de *refugiados*, y adaptarse a las nuevas emergencias. El drama de los refugiados al que Europa se ha enfrentado en los últimos seis años ha dejado claro que el Reglamento de Dublín ha quedado obsoleto. En 2016, Peter Hain, exministro laborista, participó en un debate celebrado en Barcelona y explicó con claridad el reto al que se enfrenta el viejo continente: «La crisis de refugiados de 2015 es solo el principio. El crecimiento de la población, el cambio climático, la falta de comida y la sequía provocarán migraciones masivas desde el hemisferio sur hasta Europa. Los refugiados climáticos serán uno de los principales retos que los países ricos afrontarán». Hain ha sido uno de los primeros representantes políticos en introducir el término «refugiados climáticos». A partir de ahora, la forma en la que los organismos internaciona-

les se refieran oficialmente a estas personas, refugiados o migrantes, reflejará las políticas que lleven a cabo.

Los Acuerdos de París o Pactos contra el calentamiento global deben ser respetados por los 195 países que en 2015 acordaron recortar sus emisiones de gases de efecto invernadero. El objetivo es que el incremento de la temperatura no supere de media los dos grados centígrados respecto a la era preindustrial. Aún así, la pandemia ha obligado a posponer varios puntos del acuerdo y la salida del pacto de Estados Unidos, durante el mandato de Donald Trump, ha provocado cierto retardo e inestabilidad. La crisis de la COVID-19 podría prolongar los tiempos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2013 estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático. El objetivo era hacer frente a los estragos relacionados con la emergencia climática, desastres fortuitos y fenómenos graduales, en países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del clima. Muchos expertos piden intensificar estas medidas con tecnología y ayuda financiera para hacer frente a las pérdidas e invertir en energía sostenible para ayudar a transformar sus economías.

Europa y la ONU necesitan trabajar en programas de concienciación social contra los negacionistas del clima y establecer una estrategia política conjunta para identificar a los desplazados ambientales, introduciendo asesores legales especializados, a la hora de iniciar los procesos de acogida en los países de llegada. En las próximas décadas, a los refugiados de guerra se sumarán los desplazados ambientales. Incluso podrían convertirse en una misma realidad por el aumento de los conflictos armados vinculados con la falta de recursos naturales. La escasez de agua, petróleo y ciertos minerales ha causado casi el 50 % de las guerras que se han iniciado en el último medio siglo, según un informe de la ONU. Esto no ha hecho más que empezar y Europa debe hacer frente a este proceso sin miedo y más preparada que en 2015. El viejo continente tiene la obligación de abandonar el «modelo fortaleza» e impulsar una nueva normativa, más humana, que incluya las nuevas emergencias para evitar cometer los errores del pasado.

EU-LAC y el diálogo birregional de la cara a la Agenda 2030

IÑIGO MEJUTO HIDALGO

Doctor en Ciencia Política

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

Sumario

1. Introducción.
 2. LA Agenda 2030 y las relaciones UE-ALC.
 3. La Fundación EU-LAC como organización internacional.
 - 3.1. Las Cumbres UE-ALC y UE-CELAC como punto de partida.
 - 3.2. ¿Un *hub* necesario en el siglo XXI?
 4. Socios, ejes sectoriales y metas para la asociación birregional.
 5. Conclusiones.
- Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La relación existente entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se torna cada vez más necesaria, urgente e impostergable. No solamente por los vínculos que les unen, sino por el futuro que se presenta. El momento histórico actual dicta que es de vital relevancia mantener los lazos entre ambas regiones y fortalecerlos al más alto nivel de Cumbres y, de la misma manera, desde la sociedad civil. De ahí la importancia de la «Otra Relación Transatlántica».

El camino emprendido por parte de la Unión Europea (UE) desde su creación tras la Segunda Guerra Mundial ha tenido sus luces y sombras. Del mismo modo, son muchos los puntos que hay que mejorar para que siga siendo un proyecto sólido, pero, aun así, es una apuesta de futuro y pone de relieve la importancia de recuperar el espíritu de sus fundadores para posicionarse en un mundo global de crisis coyuntural por la COVID-19.

En cuanto a América Latina y el Caribe, el proyecto integracionista juega un papel importante atendiendo a las diversas formas de concertación en todos los niveles. Un ejemplo de ello es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que, aunque no esté exenta de tensiones, se presenta como una apuesta decisiva en el

orden internacional y resume la idea fundacional del Congreso Anfictiónico de Panamá, convertida en una realidad dispuesta a adaptarse al ritmo que marca el siglo XXI.

En este sentido, América Latina y el Caribe debe ser el socio estratégico de Europa no solo en el plano económico y comercial, sino también en el plano académico, científico, cultural y, en definitiva, en el plano humano. Para ello, la Agenda 2030 se convierte en la brújula entre ambos bloques en permanente diálogo y con los países emergentes para seguir avanzando en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por último, y como se analizará más adelante, es aquí donde la Fundación EU-LAC juega un papel decisivo para hacer frente a los diferentes retos societales como organización internacional en esta asociación estratégica birregional.

2. LA AGENDA 2030 Y LAS RELACIONES UE-ALC

En el año 2000 comenzaba una nueva era con la Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la llamada Cumbre del Milenio en Nueva York. De este modo, se impulsó la es-

Cómo citar / How to cite: Mejuto Hidalgo, I. (2021-2022). «EU-LAC y el diálogo birregional de la cara a la Agenda 2030», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 396-401



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

trategia de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio a cumplir de cara al 2015. (NNUU, 2000).

Tras el esfuerzo llevado a cabo por todos los Estados seguían quedando muchas cuestiones todavía por abordar. Entre los objetivos marcados: «Erradicar la pobreza extrema, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fomentar una asociación mundial para el desarrollo». Se consiguió un hecho significativo y es que se logró reducir a la mitad la pobreza extrema a nivel mundial en 2015. (PNUD, 2015).

Esta fue la antesala de lo que vendría años después. El escenario post-2015 daba paso a otra iniciativa de las Naciones Unidas: la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Actualmente, la humanidad demanda respuestas no solo ante la situación pandémica, sino de cara a la singularidad de temas que afectan a la gobernanza global: las migraciones, la cuarta revolución industrial, el cambio climático, la salud, la educación o la construcción de un orden mundial más justo, entre otros, afecta a las dos regiones y, por lo tanto, requiere de soluciones eficaces en su conjunto.

En este sentido, la Agenda 2030 comprende las aspiraciones y el resultado de un debate inclusivo en el ámbito internacional. Asimismo, ha conseguido conformar un espacio de consenso y propuestas que, aunque no sean de carácter vinculante para los Estados, ofrecen alternativas a la crisis que estamos viviendo. Todo ello se traduce en los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Con el ODS 1 se pretende abordar el ambicioso reto de llegar a poner «fin a la pobreza». En cuanto al ODS 2, hace hincapié en la seguridad alimentaria y también subraya la importancia de conseguir el «hambre cero». El ODS número 3 hace referencia al tema más discutido en este último año y que es vital para la gobernanza global: la «salud y el bienestar de las personas». El ODS 4 tiene que ver con lo relativo a la educación y, especialmente, con una «educación de calidad». Con el ODS 5 se pone énfasis en la «igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas». El ODS 6 aborda el tema del «agua limpia y saneamiento», elemento imprescindible también para la salud. El ODS 7 pone de manifiesto una «energía asequible y no contaminante», punto importante para el Acuerdo de París. El ODS 8 se centra en el «trabajo decente y el crecimiento económico». El ODS 9 incluye el tema de la «industria, innovación e infraestructura». Con el ODS 10 se pone el foco en la «reducción de las desigualdades». El ODS 11 contiene el objetivo de crear y consolidar «ciudades y comunidades sostenibles». El ODS 12 aboga por la «producción y consumo responsables». El ODS 13 prioriza la «acción por el clima». Los ODS 14 y 15 subrayan el compromiso con la «vida submarina» y la «vida de ecosistemas terrestres». El ODS número 16 promueve la «paz, la justicia e instituciones sólidas». Finalmente, el ODS 17 constituye la determinación de promover «alianzas para lograr dichos objetivos». (NNUU, 2020).

Siguiendo la idea de Sanahuja y Tezanos Vázquez (2017):

Los ODS tienen carácter mundial y aplicación universal y constituyen un conjunto integrado e indivisible de prioridades mundiales. Al tiempo, pretende tener en cuenta las diferentes realidades nacionales y respetar las prioridades de cada país. Por eso, sin olvidar las metas globales, cada país debe concretar sus propias metas nacionales (p. 543).

Por lo tanto, la idea de aplicación universal de los ODS refleja la importancia de articular estrategias para seguir reforzando el multilateralismo. En este sentido, hay que sumarle algo novedoso y es la combinación de las «tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental con un fuerte anclaje en la defensa de los derechos humanos». (Gómez Gil, 2018, p.110).

En definitiva, la Agenda 2030 debe servir como una guía para ambas regiones. Ahora bien, tomando este marco de referencia, ¿de qué manera la Unión Europea es de especial relevancia para América Latina y el Caribe y viceversa?

Para responder a esta pregunta se debe atender, fundamentalmente, a cinco dimensiones: la geopolítica; la histórica, la económica, la demográfica y social y la estratégica e institucional.

En primer lugar, por el peso geopolítico de las dos regiones. En este sentido, es preciso remarcar que juntos suman «la tercera parte de los miembros de las Naciones Unidas y casi la mitad de los del G-20». (Consejo de la UE, 2019). En segundo lugar, ambos bloques comparten un fuerte vínculo histórico: elementos como «la cultura grecolatina y el derecho, la democracia y las instituciones, las libertades y la economía de mercado» conforman algunas de las señas de identidad mutua. En tercer lugar, en el caso de América Latina y el Caribe, en el plano económico, social y demográfico «su clase media ascendente y su desarrollo humano le permiten posicionarse como una región dinámica y atractiva para las inversiones internacionales». En cuarto lugar, «por el alto potencial para el desarrollo de tareas conjuntas en diversas áreas: infraestructura, educación, salud, energías renovables, ciencia y tecnología y desarrollo productivo». En quinto y último lugar, por su relevancia institucional con la creación de un actor esencial en el año 2010: la Fundación EU-LAC. (CEPAL, 2018, pp. 17-18).

3. LA FUNDACIÓN EU-LAC COMO ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

3.1. Las Cumbres UE-ALC y UE-CELAC como punto de partida

Al abordar el papel institucional de una organización internacional como la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC) hay que tener en cuenta su origen. La relación comienza con las Cumbres UE-ALC. El objetivo de estas Cumbres al más alto nivel de jefes de Estado y de Gobierno consiste en fortalecer y poner en marcha la agenda de cooperación birregional.

Por un lado, podemos destacar las siguientes: la I Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro, Brasil, en 1999; la II Cumbre en Madrid en 2002; la III Cumbre en Guadalajara, México, en 2004; la IV Cumbre en Viena, Austria, en 2006; la V Cumbre en Lima, Perú, en 2008 y, especialmente, la VI Cumbre UE-ALC en Madrid, donde fue creada la Fundación EU-LAC en el mes de mayo de 2010, aunque comenzaría su trabajo en noviembre de 2011. A partir de ese año comienza a funcionar también la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Por este motivo, se puede afirmar que EU-LAC nace y se pone en marcha al calor de la CELAC. Por otro lado, la VII Cumbre UE-ALC sería la I Cumbre UE-CELAC y se celebraría en Santiago en enero de 2013. En este espacio comenzaría a surgir la voz de América Latina y el Caribe como un solo bloque de cara a la interlocución con la UE. Del mismo modo, la VIII Cumbre UE-ALC sería la II Cumbre UE-CELAC y última hasta la fecha, realizándose en junio de 2015 en Bruselas, Bélgica. (CELARE, s.f).

3.2. ¿Un *hub* necesario en el siglo XXI?

En el año 2019 EU-LAC se establece, atendiendo a su Acuerdo Constitutivo, como una «organización internacional de carácter intergubernamental al amparo del derecho internacional público». Ubicada en la tradicional ciudad portuaria de Hamburgo, en Alemania, está compuesta por sesenta y dos Estados miembros de ambas regiones, treinta y tres de ALC y veintisiete de la UE, además de la propia Unión Europea (UE) y el Reino Unido. En este sentido, se puede considerar que actúa como un *hub*, cuyo principal objetivo es «contribuir al fortalecimiento del proceso de asociación birregional UE-CELAC con la participación y las aportaciones de la sociedad civil y otros agentes sociales». Para lograr dicho cometido, alineado con la Agenda 2030 y los ODS, cuenta con una estructura formada por el Consejo Directivo, la presidenta y el director ejecutivo. (Fundación EU-LAC, 2016; EU-LAC, 2021a).

Por ello, aunque nazca en el seno de una Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, tiene un fuerte compromiso con la sociedad civil y a ella se debe. Su principal misión es la «Otra Relación Transatlántica», concepto que se apoya en la siguiente idea:

«Esta idea, que ha sido propuesta desde el alto representante Borrell en el año 2020, ha atravesado muchas respuestas. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, la relación transatlántica de Europa se situaba en el marco de su vínculo con Norteamérica, particularmente con los Estados Unidos, y daba cuenta de una profunda relación económica, política y de defensa. Pero la relación de Europa con América Latina y el Caribe es una relación transatlántica igualmente y extremadamente vigorosa, si es que nos fijamos en los datos sobre educación, economía o cultura. Este vínculo, además, es muy importante a partir de los años ochenta del siglo XX, cuando la presencia europea fue determinante en varios procesos redemocratizadores en América Latina como, por ejemplo, en la finalización de las guerras civiles en el Cono Norte de

Centroamérica o en la vuelta a los regímenes de elección popular en el Cono Sur. Se profundiza luego con una política de acuerdos de asociación que se inicia en América Latina y el Caribe entre la UE y distintos países de la región. Política que sigue su curso y se expresa en términos de política exterior desde finales de la década pasada en las cumbres presidenciales de los países que integran la Unión Europea y los países de la CELAC. (A. Bonilla, entrevista personal, 6 de abril de 2021).

4. SOCIOS, EJES SECTORIALES Y METAS PARA LA ASOCIACIÓN BIRREGIONAL

EU-LAC se apoya en varios socios estratégicos para llevar a cabo la vinculación birregional. Destacan la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), el Institut des Amériques o la Regione Lombardia. No obstante, cuenta con una amplia gama de actores-socios en el área eurolatinoamericana como, por ejemplo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y diversas instituciones punteras de educación superior (EU-LAC, 2021b).

Ahora bien, teniendo como hoja de ruta los Planes de Acción de las Cumbres UE-CELAC de 2013 y 2015, además de las Reuniones Ministeriales, los ejes que trabaja la Fundación de cara a futuro se pueden subdividir, principalmente, en seis: educación superior, ciencia, tecnología e innovación, economía sostenible, cambio climático, cultura y multilateralismo. Tanto el eje sectorial de educación superior como el de ciencia, tecnología e innovación tienen mucha relación entre sí.

Otra forma de integración: educación superior. Como idea ambiciosa, se está llevando a cabo la creación del Espacio Común de Educación Superior contando con las Cumbres Académicas, el aporte de las universidades y respetando la autonomía de las instituciones. Para ello, se tomarán las siguientes medidas hacia 2023: respaldar «la creación de un nodo de la comunidad científica birregional y promover una plataforma central de información de proyectos e iniciativas birregionales». (EU-LAC, 2020; EU-LAC, 2021c; CELAC, 2015; CELAC, 2016; CELAC, 2018).

Un futuro prometedor: ciencia, tecnología e innovación. En cuanto a CTI, y teniendo en cuenta la Iniciativa Común de Investigación e Innovación (JIRI), se quiere fortalecer el Espacio Común de Investigación UE-CELAC, el cual gira en torno a tres elementos: «Movilidad de investigadores, cooperación entre infraestructuras de investigación y cooperación ante los retos globales». (European Commission, 2020). En este sentido, se llevará a cabo la producción de «un documento actualizado sobre los principales programas y proyectos como Horizon Europe, Erasmus+ o Euroclima+». (CELAC, 2015; CELAC, 2018; EU-LAC, 2021d).

La transición pendiente: economía sostenible. En el campo de la economía sostenible y fruto del consenso de la Declaración de Bruselas de 2018 reflejado en su punto 35, se considera prioritario «el acceso a la econo-

mía y los servicios digitales, el desarrollo urbano sostenible y la economía basada en el conocimiento» (CELAC, 2018). En esta línea, la Fundación EU-LAC se va a enfocar, entre otros aspectos, en promover «asociaciones y *networking* en temas de economía sostenible e inclusiva» de cara a 2022 (EU-LAC, 2021e).

El reto inmediato: cambio climático. Este desafío aparece resaltado en el apartado número 2 del Plan de Acción y hace referencia a «garantizar la aplicación efectiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto, reconociendo el parecer científico en relación con el límite del aumento de la temperatura del planeta» (CELAC, 2015). Asimismo, el Acuerdo de París pone de manifiesto el compromiso adquirido sobre este reto. Por todo ello, la Fundación se encargará de generar espacios con el fin de «identificar, investigar y facilitar el intercambio de experiencias del sector privado y público en el ámbito de políticas climáticas» (EU-LAC, 2021f).

La esencia de dos mundos: cultura. Si algo ha puesto de relieve la pandemia es la importancia de la cultura en todas sus dimensiones y expresiones. Aunque no sea un eje concreto en la Agenda 2030, permea los diecisiete ODS. De esta manera, se propone difundir y fomentar el acervo cultural birregional dando prioridad a cuatro áreas de acción cultural: «Patrimonio cultural, industrias culturales, identidades híbridas y diplomacia cultural». Siguiendo esta línea, se trabajará de cara a 2023 para articular «redes de expertos» y «servir como entidad de referencia para gestionar información sobre políticas culturales CELAC-UE» (EU-LAC, 2021g; CELAC, 2015).

La base del entendimiento: multilateralismo. Reforzar el multilateralismo en el marco de las Naciones Unidas es otro mandato para EU-LAC (CELAC, 2018). Cabría añadir que el multilateralismo, orientado tanto a objetivos como a valores (Weck y Marten, 2020) es la suma que refleja la Fundación como resultado de la efectividad del diálogo y la cooperación birregional en los ejes estratégicos mencionados anteriormente. En este sentido, su cometido como interlocutor con la sociedad civil augura un futuro esperanzador.

Como resultado de este compromiso sectorial se generan espacios para la conformación de redes y la realización de iniciativas de trabajo en diferentes formatos como eventos, foros de reflexión, publicaciones o *webinars*.

5. CONCLUSIONES

En la agenda birregional actual se presentan una serie de cuestiones reflejadas en la Reunión Informal de ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe realizada en diciembre de 2020 en Berlín.

En esta sesión se puso de relieve la importancia de hacer frente de manera multilateral a la COVID-19 a través del mecanismo conjunto COVAX, ya que la pandemia sigue afectando a muchos países de renta media y

baja en la región latinoamericana. Además, se consideró a las vacunas como un «bien público global». También se instó a fomentar programas como AL-INVEST Verde de la Comisión Europea para fortalecer a las pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe en la transición ecológica. Asimismo, la alianza sobre la digitalización birregional, el «cable submarino transatlántico de fibra óptica BELLA» o la creación de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE) ponen de manifiesto no solo las buenas relaciones que atraviesan ambas regiones, sino también la determinación por seguir trabajando de manera conjunta (European External Action Service, 2021).

Dicho esto, caminamos con paso decidido a la implementación de la Agenda 2030 y, para no dejar a nadie atrás, la Fundación EU-LAC juega un papel fundamental como catalizador de una diplomacia académica, científica, verde y cultural. Esto supone trasladar los esfuerzos de las cumbres al plano de discusión académica, científica y técnica para buscar soluciones y construir sinergias que enriquezcan a ambas sociedades.

El peso histórico emanado de la VI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC fue el origen de lo que es hoy una organización internacional e intergubernamental dispuesta a configurarse como una referencia birregional a través de la «Otra Relación Transatlántica».

Prueba de ello es, en primer lugar, la aspiración de dicha institución a la promoción sostenible y sostenida del Espacio de Educación Superior UE-CELAC en consonancia con el ODS 4. En segundo lugar, la puesta en marcha en ciencia, tecnología e innovación del Espacio Común de Investigación UE-CELAC, además de visibilizar los programas de cooperación UE-ALC ya existentes. En tercer lugar, la generación de redes y expertos para trabajar sobre cambio climático atendiendo al ODS 7 y ODS 13. En cuarto lugar, reunir a especialistas en economía sostenible para abordar la cuestión de la economía circular y el desarrollo económico en base al ODS 8. En quinto lugar, articular grupos de trabajo para fomentar el acervo cultural transatlántico. Con el ODS 16, en el ámbito multilateral y mediante el trabajo coordinado con diferentes organizaciones, defender la cultura de paz e instituciones sólidas. Por último, y en referencia a la construcción de alianzas con el ODS17, la Fundación puede convertirse en el actor que lidere la consolidación de estas redes para llevar a cabo la agenda birregional con enfoque de género de cara a la próxima Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC (CELAC, 2015; CELAC, 2018; NNUU, 2020).

Este cometido es capital para la difusión de todo el trabajo sectorial mencionado anteriormente mediante los foros de reflexión, charlas magistrales, publicaciones, eventos y *webinars* que se realizan con asiduidad. Aquí reside su efecto multiplicador y la consolidación de buenas prácticas.

Igualmente, cabe resaltar la importancia de otros ejes en lo relativo a migraciones, género, seguridad ciudadana

o salud que, del mismo modo, han sido abordados y señalados como prioritarios en los dos Planes de Acción de la UE-CELAC y en la última Reunión Informal de ministros de Exteriores de la UE27 y ALC celebrada el pasado año 2020.

Finalmente, y en alusión a la relevancia del presente libro, todo este marco transatlántico no solamente supone una gran oportunidad para Euskadi en la identificación de un valioso mapa de actores estratégicos, acciones y redes de expertos, sino también para seguir ampliando y consolidando lazos institucionales de cooperación académica, científica y cultural tanto en el ámbito europeo como en el latinoamericano y caribeño, habida cuenta de su presencia histórica en ambas regiones.

REFERENCIAS

- CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES CON EUROPA (CELARE) (s.f). Disponible en: https://celare-alcue.org/cumbres_alc-ue/ Consulta: 25 de marzo de 2021.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2018). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global*. (LC/TS.2018/56/Rev.1) Santiago, Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43740/S1800903_es.pdf Consulta: 24 de marzo de 2021.
- COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC) (2015). *Plan de Acción de la II Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC*. Bruselas, Bélgica. 10 y 11 de junio de 2015. Disponible en: <http://s017.sela.org/media/268505/eu-celac-plan-de-accion-2015.pdf> Consulta: 25 de marzo de 2021.
- COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC) (2016). *Declaración de Santo Domingo. I Reunión Ministerial UE-CELAC*. República Dominicana, 26 de octubre de 2016. Comunicado de prensa. Disponible en: <http://s017.sela.org/media/2463241/rm-celac-ue-declaracion-de-sto-domingo-oct-2016.pdf> Consulta: 26 de marzo de 2021.
- COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC) (2018). *Declaración de Bruselas: Construyendo puentes y reforzando nuestra asociación para afrontar los desafíos globales. II Reunión Ministerial UE-CELAC*. Bélgica, 16 y 17 de julio de 2018. Disponible en: <http://s017.sela.org/media/2758425/construyendo-puentes-ii-reunion-ue-celac.pdf> Consulta: 27 de marzo de 2021.
- CONSEJO DE LA UE (2019) *Relaciones UE-América Latina y Caribe: el Consejo adopta unas Conclusiones*. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/13/eu-latin-america-and-caribbean-relations-council-adopts-conclusions/> Consulta: 1 de abril de 2021.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2021). *Reunión Informal de ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe*. Comunicado conjunto. 14 de diciembre de 2020. EEAS - European Commission. Disponible en: https://eeas.europa.eu/regions/latin-america-caribbean/92893/reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe_en Consulta: 3 de abril de 2021.
- EUROPEAN COMMISSION. (2020). *Iniciativa Conjunta CELAC-UE sobre Investigación e Innovación (JIRI). Octava Reunión de Altas Autoridades sobre Ciencia y Tecnología*. Comunicado de prensa conjunto. Virtual, 30 de octubre de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/documents/eu-celac_joint-communication_102020_es.pdf Consulta: 31 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2016). *Acuerdo constitutivo de la Fundación EU-LAC*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/sites/default/files/attachments/ES.pdf> Consulta: 23 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2020). *Matriz de objetivos, estrategias e iniciativas para la construcción del Espacio Común de Educación Superior UE-ALC*. Boletín 5 de mayo de 2020. Disponible en: https://eulacfoundation.org/es/system/files/10_matriz-objetivos-estrategias-iniciativas.pdf Consulta: 25 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021a). *Quiénes somos*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/quienes-somos/sobre-la-fundacion> Consulta: 24 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021b). *Socios*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/miembros/socios> Consulta: 24 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021c). *Temas. Educación Superior*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/educacion-superior> Consulta: 25 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021d). *Temas. Ciencia, Tecnología e Innovación*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/ciencia-tecnologia-e-innovacion> Consulta: 25 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021e). *Temas. Economía sostenible*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/economia-sostenible-resiliente-e-inclusiva> Consulta: 26 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021f). *Temas. Cambio climático*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/cambio-climatico> Consulta: 26 de marzo de 2021.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021g). *Temas. Cultura*. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/cultura> Consulta: 26 de marzo de 2021.
- GIL, C. G. (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 140, 107-118. Disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/140/ODS-revision-critica-C.Gomez.pdf Consulta: 26 de marzo de 2021.
- NACIONES UNIDAS (NNUU) (2000). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000*. NNUU. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> Consulta: 29 de marzo de 2021.
- NACIONES UNIDAS (NNUU) (2020). *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: https://argentina.un.org/sites/default/files/2020-12/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish_0.pdf Consulta: 28 de marzo de 2021.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2015). *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html> Consulta: 26 de marzo de 2021.

SANAHUJA, J.A. y S. TEZANOS VÁZQUEZ. (2017). *Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 533-555. Disponible en: <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/12963/DelMilenioA.pdf;sequence=1> Consulta: 26 de marzo de 2021.

WECK, W y MARTEN, T. (2020). *Multilateralismo*. Ciudad de Panamá, Panamá. Fundación Konrad Adenauer. Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica ADELA. Disponible en: <https://www.democraciadigital.pe/sites/default/files/libro-multilateralismo-perspectivas-latinoamericanas.pdf> Consulta: 1 de abril de 2021.

Europa y la paz en un mundo habitable

MARÍA OIANGUREN IDIGORAS

Directora de Gernika Gogoratuz. Centro de Investigación por la Paz. Fundación Gernika Gogoratuz

Sumario

1. Contexto global.
 2. Contexto histórico.
 3. Derechos humanos, paz y Agenda 2030.
 4. Conclusiones y recomendaciones.
- Bibliografía.

1. CONTEXTO GLOBAL

La humanidad se encuentra inmersa en una crisis de múltiples dimensiones que amenaza la gobernanza, la paz, los derechos humanos y el ecosistema. La crisis medio ambiental es la mayor emergencia global del siglo XXI. En este texto, en primer lugar, se muestra el escenario global de crisis multinivel en el que nos encontramos tras el primer año de pandemia. En segundo lugar, se realiza un breve recorrido histórico de la modernidad capitalista que afecta a la gobernabilidad y a la sostenibilidad ambiental y el necesario debate en distintos foros, entre ellos la Conferencia sobre el Futuro de Europa. En tercer lugar, se indica el compromiso europeo con los derechos humanos, la paz y la Agenda 2030 como una oportunidad para profundizar en un modelo de gobernanza democrática y dar respuesta a los retos medioambientales, sociales y económicos. Y, finalmente, se recogen unas concisas conclusiones y recomendaciones para alentar un proceso de cambio económico, social y político que permita habitar los espacios del mundo de manera factible con la vida en condiciones de dignidad.

La irrupción de la COVID-19 se ha superpuesto sobre otras crisis anteriores que han marcado la política de los últimos veinte años. La lucha contra el terrorismo y las políticas de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la crisis económica de 2008, la crisis de las polí-

ticas migratorias de 2015, entre otras, impactan de manera diferente en la vida de las personas como resultado de las grandes desigualdades económicas y sociales agravadas por las condiciones estructurales del neoliberalismo.

En este contexto global, los retos sociales, medioambientales, económicos y políticos a los que se enfrenta Europa son de enorme calado. Hoy, un año después de los primeros casos, la pandemia se muestra como la mayor de las experiencias de transnacionalidad e interdependencia vivida por la humanidad en toda su historia (Mateos, 2021). Es, por tanto, una experiencia global compartida a nivel planetario que ha mostrado, por un lado, la vulnerabilidad humana y, por otro, la debilidad de las instituciones públicas para articular respuestas efectivas a las demandas sanitarias y sociales.

En Europa, la salida del Reino Unido de la Unión, el fin de la era Merkel en la cancillería alemana, la gestión de la vacunación contra la COVID-19 y el pulso con las empresas farmacéuticas marcan la agenda europea de principios de año. Fuera de sus fronteras, cabe mencionar cierta expectación ante la recién inaugurada administración norteamericana. El regreso de Estados Unidos a la Organización Mundial de la Salud y al Acuerdo Climático de París son muestra favorable del multilateralismo, sin obviar, no obstante, que la mayor potencia armamentística del mundo sigue marcando su agenda hegemónica

Cómo citar / How to cite: Oianguren Idigoras, M. (2021-2022). «Europa y la paz en un mundo habitable», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 402-405



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

y quiere recuperar el liderazgo en política exterior. El nuevo campo de disputa es el del liderazgo de la tecnología digital en el mundo. Las grandes corporaciones de la comunicación de Estados Unidos GAFa (Google, Apple, Facebook y Amazon) protagonizan una disputa comercial con China, que quiere situarse como líder tecnológico en el horizonte de 2025. El ámbito de la tecnología incumbe a la industria civil y, también, al ámbito de la seguridad militar, la defensa y la política exterior. La Unión Europea no quiere quedarse al margen.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

Si la Unión Europea aspira a tener una influencia decisiva en el tablero internacional su compromiso con los ideales que inspiraron la integración europea, la paz, la democracia, la justicia social y la diversidad, deberán inspirar los fundamentos teóricos y presupuestos económicos de sus políticas para dar respuesta a la crisis multidimensional derivada del proyecto civilizatorio de la modernidad capitalista. Es necesaria una reflexión sosegada entre sus representantes y la ciudadanía sobre el impacto que tiene la estructura del sistema que sustenta las estrategias y las relaciones que han hecho posible el capitalismo a lo largo de los últimos cinco siglos.

La historia del continente europeo se entiende en el *continuum* de sus dos pilares fundacionales, la colonización y la guerra. En el siglo xx las dos guerras mundiales influyeron decididamente en su configuración y dieron inicio a la integración política garantizando un régimen de propiedad, mercado e imperio de la ley (Perejil, 2020). La concepción epistemológica de la modernidad fragmentó civilización y barbarie, lo que determinó el inicio del imperialismo, el colonialismo y el capitalismo (Moore, 2018). A lo largo de este tiempo, las relaciones de acumulación y producción capitalista han perturbado los ecosistemas que sostienen la vida en el planeta configurando la vida política, económica, social y cultural de sus habitantes. Hoy, el 15 % de la población del planeta produce el 90 % del impacto ecológico derivado de sus prácticas de consumo en un sistema neoliberal impuesto por las élites financieras. Un sistema que tiende a la mercantilización de los servicios básicos perturbando los procesos de cohesión social necesarios para sostener la vida en condiciones dignas y en equilibrio con la naturaleza.

El proyecto neoliberal iniciado en la década de los setenta y ochenta del siglo xx afecta a la gobernanza democrática. Su debate crítico se está abriendo paso a distinto nivel e intensidad en distintos foros. En los noventa el discurso del altermundialismo recogió el testigo de las movilizaciones de cariz transformador (feminismo, socialismo, ecologismo, pacifismo...) y evidenció la demanda de cambio social. En 2011, las «primaveras árabes» le siguieron y las protestas se extendieron en las calles de distintas geografías a nivel mundial. Fueron movilizaciones apoyadas en discursos de sustrato transformador que clamaban que «otro mundo es posible». Articular esta demanda social en

políticas públicas distributivas, en vista de los resultados, sigue atestiguando que imaginar el fin del capitalismo resulta más difícil que imaginar la posibilidad de otros mundos y prueba de ello, en los últimos años, son las reivindicaciones de sustrato regresivo y corte xenófobo que han surgido para reclamar «solo nuestro mundo es posible» favoreciendo la proliferación de fuerzas políticas de extrema derecha que hoy ostentan representación política en gobiernos democráticos y en el Parlamento Europeo.

Ante esta crisis de múltiples niveles, la Unión plantea la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2020-2022)¹, un foro público con la ciudadanía en torno a un conjunto de prioridades: el *Green Deal* para el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, una economía que beneficie a todas las personas, el bienestar y la salud pública, la igualdad, la justicia social, la transformación digital, la promoción de la educación, la cultura y los valores europeos, la seguridad y la democracia en la Unión. Este 2021, la presidencia portuguesa le quiere dar una orientación para que la centralidad de los debates gire en torno a los desafíos emergentes sobre el papel internacional de la UE en el escenario geopolítico tras la COVID-19.

En este tiempo, las corrientes teóricas de carácter emancipador proponen una mayor concertación en la articulación de alianzas con las instituciones políticas que permita incorporar, por ejemplo, prácticas de la economía social al debate, como es el caso de las políticas del cuidado para compartir responsabilidades entre familia, comunidad y Estado. En ese sentido, la irrupción en el debate de las cuestiones que se plantean desde las economías críticas en cuanto, al qué, el cómo y el para qué de la producción de bienes y servicios son un buen aliciente a tener en cuenta como aportación al bienestar colectivo. Estas prácticas de las economías transformadoras se alejan de las lógicas de acumulación del capital y tienen en cuenta los límites físicos del planeta para preservarlo en condiciones habitables a las generaciones venideras.

3. DERECHOS HUMANOS, PAZ Y AGENDA 2030

Los derechos humanos sufren un retroceso significativo a escala mundial. La preeminencia del poder económico de las élites financieras y el debilitamiento del poder político de los Estados repercuten en la capacidad para incorporar normas jurídicas vinculantes que garanticen su defensa y protección. Nos encontramos ante retos globales de gran envergadura que repercuten en el espacio Europeo. En 2050 se prevé que el aumento de los desastres naturales provocará la pobreza extrema de setecientos veinte millones de personas y que más de dos tercios de los países emergentes y pobres que engloban al 86 % de la población padecerán el aumento de las desigualdades que influirá en

¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651959/EPRS_ATA\(2020\)651959_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651959/EPRS_ATA(2020)651959_ES.pdf)

los patrones migratorios. ACNUR estima que habrá unos doscientos millones de personas desplazadas como consecuencia del cambio climático. A nivel demográfico África concentrará en 2100 el 40 % de los nacimientos en el mundo y constituirá el 26 % de la población mundial. El incremento demográfico, sin embargo, no irá a la par que el económico, lo que provocará migraciones a gran escala y repercutirá en las regiones cuyo crecimiento demográfico esté en retroceso. El mundo que conocemos está cambiando y el declive demográfico europeo será una realidad en 2030. Se estima que se perderán nueve millones de habitantes y que en 2050 podrá llegar a recibir unos doscientos millones de personas que migrarán a Europa (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, 2020).

Estas proyecciones entrevén grandes desafíos en el ámbito de la gobernanza, la paz y la seguridad. La globalización dominada por potencias occidentales irá perdiendo fuerza y la hegemonía mundial se trasladará al continente asiático. Los cambios geopolíticos, la emergencia climática, el aumento de la población, el reparto desigual de los recursos augura un mundo multipolar dominado militarmente por China y Estados Unidos y, en menor medida, la India y Rusia.

La Unión Europea plantea revertir la política de seguridad y defensa respecto a la OTAN. Por primera vez en su historia dispone de un presupuesto militar que contempla la creación de un Fondo Europeo de la Defensa dotado con 13000 millones de euros y un doble objetivo, fomentar una base industrial europea competitiva y ayudar a financiar la adquisición conjunta de material militar a los países miembros. Para 2027 se prevé que el presupuesto de la UE destinado al desarrollo de defensa y seguridad supere a los fondos destinados a reducir la pobreza, promover los derechos humanos y la paz y la lucha contra la corrupción y el mal gobierno.

La concepción positiva de la paz entendida como presencia de justicia social, desarrollo sostenible, ejercicio democrático y defensa de los derechos humanos ha logrado impregnar la retórica institucional de gran parte de las organizaciones nacionales e internacionales, sin embargo, el desequilibrio económico de las partidas presupuestarias asignadas a tal fin no acompaña a los fundamentos teóricos defendidos.

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad aprobaron la resolución A/Res/70/L1 Transformando nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible², denominada, también, Paz Sostenible, como un nuevo enfoque vinculado a la gobernanza que asegura que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible. La Agenda 2030 plantea de manera integral un horizonte y un plan de acción para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar el bienestar de todas las personas sin dejar a nadie en el camino, quizá porque la paz es el camino. Es, por tanto, junto a las personas, prosperidad, planeta y

participación colectiva, una de sus cinco dimensiones principales como señala el objetivo 16 «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todas las personas y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas». La Unión Europea, desde su inicio, ha mostrado su compromiso con la Agenda 2030. La Agenda incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) e impulsa alianzas entre las organizaciones europeas e internacionales y la sociedad civil. Es importante, además, señalar que concede un papel decisivo a la participación regional, autonómica³ y local para promover sociedades plurales en entornos sostenibles.

Si bien la propuesta de la Comisión Europea para impulsar los ODS se apoya en la transición verde y digital de la economía, sigue siendo necesario insistir con mayor ahínco en el debate sobre los derechos sociales y la sostenibilidad de la vida. En 2020, la Unión acordó el programa *Next Generation EU*⁴ por valor de 750000 millones de euros y cumplir el Pacto Verde Europeo. Entre sus postulados se cita que su mayor reto consiste en la modernización de la Unión Europea a través de políticas de investigación e innovación, transiciones digitales, un programa para fortalecer el sistema de salud, de educación y cuidados, la protección de la biodiversidad y restaurar los ecosistemas, el reto demográfico y el desempleo juvenil, además de las políticas de acogida e integración migratoria.

Las economías transformadoras (economía social y solidaria, ecológica, feminista, comunitaria, cooperativa, etc.) apuntan a un cambio socioeconómico al modelo hegemónico que se sostiene sobre un sistema que prima la maximización de beneficios y el crecimiento ilimitado de la producción y el consumo. La fundamentación teórica y los presupuestos prácticos de las economías transformadoras plantean reorientar la economía a los parámetros de la sostenibilidad de la vida y dar respuesta a la crisis ecosocial. Las propuestas de la economía transformadoras (Askunze, 2021) se encamina hacia una transición ecológica en materias como la eficiencia energética, la movilidad sostenible, la gestión ecológica y pública del agua, la limitación de los residuos y la protección de la biodiversidad. Plantean un cambio en el sistema productivo de bienes y servicios priorizando la utilidad social y la protección de los bienes comunes de acceso universal y titularidad colectiva. Promueven el emprendimiento social y cooperativo, las economías directa y circular y el equilibrio de corresponsabilidad en las actividades productivas y reproductivas. Fomentan la producción local y el circuito corto de comercialización, el consumo sostenible, la compra pública responsable, la banca ética, las cooperativas de generación, comercialización y consumo de energías renovables, la promoción de las iniciativas agroecológicas, de comercio justo, la tecnología abierta y las viviendas cooperativas.

² https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/APROBACION_AGENDA_2030.pdf

³ <https://www.euskadi.eus/pdf/agenda-euskadi-basque-country-2030.pdf> y https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/agenda2030/es_def/adjuntos/agenda_multinivel.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en

Estos son algunos de los debates que deberán estar presentes en el ámbito deliberativo sobre el futuro de la Unión Europea. Una Unión Europea que puede abogar por un modelo de gobernanza democrática con una mayor participación que la implique en la corresponsabilidad para dar respuesta a los retos medioambientales, sociales y económicos que favorezcan lo colectivo y la defensa del bien común. Una gobernanza, en suma, que bien pudiera promover la gestión de políticas público-comunitarias, alejadas de los procesos de privatización y mercantilización de los bienes y servicios básicos esenciales.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No hay visos de un mundo más pacífico como logro de justicia social. Lo sabemos y se percata la Asamblea General de las Naciones Unidas que declara el 2021 como el Año Internacional de la Paz y la Confianza en la resolución A/Res/73/338⁵ para reforzar sus tres pilares fundamentales: el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad y los derechos humanos. Es cierto que el mercado, la tecnología y la cibernética han cambiado el mundo y, en consecuencia, la manera de entender la confrontación bélica y la concordia. La guerra está ausente de los campos de batalla europeos. Su forma ha mutado. También el de la paz, que se despliega hacia el cuidado de la vida en términos de justicia, sostenibilidad, participación e integralidad.

El *Green Deal* y la Agenda 2030 acuñan un importante potencial de cambio si se desmarcan del canto de sirena que en aras del progreso ha embaucado a la modernidad capitalista. En estos tiempos de pandemia se ha evidenciado que la vulnerabilidad, por si albergamos algún tipo de fantasía escapista, abarca a la humanidad y a toda forma de vida en el planeta y, por tanto, habitar el mundo solo es posible a través del vínculo ecológico y social. La certeza de la necesidad del cuidado mutuo y la finitud de la vida es lo que nos sostiene en el planeta. La paz se gira hacia la vida y su sentido para reafirmar su valor ético. Se trata no solo de evitar la guerra y reconvertir la industria militar en una economía productiva y civil, sino de garantizar la seguridad humana y las necesidades básicas, los derechos y deberes humanos y el respeto a las libertades. Se trata de cuidar la vida con criterios de justicia social y ambiental.

La historia europea con sus logros y fracasos lo permite. Es su campo de cultivo. El proyecto de cuna ilustrada que posibilitó la modernidad capitalista difiere de la actitud radical ilustrada que confiaba en la capacidad crítica para cuestionar el poder político adscrito al dogma «hay una distancia entre el proyecto civilizatorio de dominación y la apuesta crítica por la emancipación que necesita ser nuevamente explorada» (Garcés, 2017:9). El giro propuesto renuncia a la misma esencia del capitalismo como dogma y sistema de dominación. Un sistema

de acumulación por desposesión que ha restado valor a la vida, al trabajo y a la naturaleza. Un sistema que se ha podido sustentar por el sexismo, racismo y colonialismo evitando, de esta manera, pagar los costes de su propia producción (Moore, 2018).

Las propuestas para hacer posible otros mundos no emplazan únicamente a la crítica, como razón teórica y práctica, sino que interpelan a la memoria y a la imaginación como formas de conocimientos (Lederach, 2007). La razón, por sí sola, puede resultar ineficaz ante un análisis que no es capaz de ir más allá. Habitar los espacios del mundo de una manera sostenible con el planeta requiere pensar desde conexiones múltiples que den cauce al componente creativo para imaginar lo que todavía no es (Haraway, 2020). La justicia epistémica se abre paso para proteger el trasfondo común de lo que es un bien a nivel social (Broncano, 2020).

La Unión Europea promulga normativas de protección medioambiental y bien pudiera dar un paso firme hacia la transformación estructural necesaria para hacer frente a una transición ecológica con un horizonte 2030 que permita reducir las emisiones y evitar el calentamiento global. Asumir un liderazgo crítico y convertirse en un agente activo de cambio económico, social y político que permita transitar hacia un escenario que proteja los bienes públicos y comunes globales para habitar un mundo en condiciones dignas.

BIBLIOGRAFÍA

- ASKUNZE, CARLOS (2021): *La transición ecosocial que necesita un mundo postcovid*, en Revista Noticias Obreras n.º 1635, enero de 2021. <https://www.economiasolidaria.org/noticias/necesaria-transicion-ecosocial-mundo-poscovid/>
- BRONCANO, FERNANDO (2020): *Conocimiento expropiado. Epistemología política en una democracia radical*. Madrid: Akal.
- GARCÉS, MARINA (2017): *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama.
- HARAWAY, DONNA dialoga con MARTA SEGARRA (2020): *El mundo que necesitamos*. Barcelona: Icaria.
- LEDERACH, JOHN PAUL (2007): *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz. <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/04/RG09-la-imaginacion-moral.pdf>
- INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS PEDRO ARRUPE (2020): *Los retos de los derechos humanos a nivel global en los próximos veinte años*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- MATEOS, ÓSCAR (2021): *El shock pandémico* en *Cuadernos de Cristianisme i Justicia*, n.º 221. Barcelona.
- MOORE (2020): *El capitalismo en la trama de la vida*. Madrid: Traficantes de sueños.
- PEREJIL, DAVID (2020): *Europa frente a Europa. Mapa de crisis y vías de escape*. Madrid: Lengua de Trapo.

⁵ <https://undocs.org/es/A/RES/73/338>

La diplomacia europea y la (in)seguridad ontológica de la Unión

STEFFEN BAY RASMUSSEN

Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad de Deusto

Sumario

1. La seguridad ontológica: una precondition para una diplomacia eficaz.
2. Dos narrativas autobiográficas de la Unión Europea.
3. La gestión de las migraciones internacionales: Ejemplo de los retos de seguridad ontológica de la diplomacia de la Unión.
4. (*au lieu de*) Conclusiones.
Bibliografía.

1. LA SEGURIDAD ONTOLÓGICA: UNA PRECONDICIÓN PARA UNA DIPLOMACIA EFICAZ

Existe desde el inicio del proceso de integración europea un debate político y académico sobre la esencia última de la Unión y el punto final del proceso de integración, esencialmente un debate sobre qué es y para qué es la Unión Europea. Este capítulo analiza cómo la (in)seguridad ontológica de la Unión Europea, reflejada en este debate, condiciona la configuración y dirección estratégica de la diplomacia de la Unión Europea. Para ilustrar el argumento general de la relación estrecha entre la seguridad ontológica de la Unión y los retos para su diplomacia se toma el ejemplo de la gestión de las migraciones internacionales.

Giddens define el concepto de seguridad ontológica como una situación en la cual un actor tiene una visión estable y positiva del Yo y además es capaz de mantener una sensación de orden y continuidad con respecto a experiencias pasadas, relaciones y actuaciones actuales, así como expectativas para el futuro. Desde un punto de vista conceptual, la relevancia del concepto radica en que esa sensación de orden y continuidad, de coherencia cognitiva, es igual de importante para los actores internacionales que su integridad física. De especial relevancia para el análisis de la diplomacia es que la seguridad ontológica de un actor depende de su capacidad de interpretar eventos y políticas de una manera compatible con su construcción

del Yo, lo que convierte el concepto de identidad, así como la interpretación de acciones y objetivos estratégicos en elementos clave. El concepto de seguridad ontológica es, de esta forma, esencialmente una cuestión de la construcción narrativa del significado de eventos y políticas, así como de la identidad del actor, en este caso la Unión Europea. La identidad es una práctica autoreferencial, por lo que no se trata aquí de una calidad atribuida externamente a la UE, es decir, su imagen en el exterior o a ojos de sus ciudadanos individuales, sino su autopercepción colectiva, construida discursivamente entre múltiples individuos, Estados, organizaciones e instituciones de la propia Unión. Las construcciones narrativas de relevancia para la seguridad ontológica son las que vinculan cuestiones de ser y hacer, es decir, vinculan las cualidades fundamentales del Yo con experiencias pasadas, eventos y actuaciones actuales y expectativas para el futuro. El proceso de la construcción narrativa de la seguridad ontológica es de esta manera un proceso continuo que interpreta políticas concretas y eventos externos al actor en el contexto de su autopercepción y experiencias pasadas. Cuanto más estable es la construcción narrativa, en términos de concordancia cognitiva y grado de aceptación entre los individuos y organizaciones relevantes, más seguro es el actor en términos ontológicos. Cuanto mayor grado de discordancia cognitiva hay entre los elementos de la narrativa y cuanto menos compartida es, menos estable es la narrativa. De esta manera, cualquier acción del actor o evento externo tiene el potencial de fortalecer la construcción narrativa existente proporcionando seguridad ontológica al actor o de debilitarlo.

Cómo citar / How to cite: Rasmussen, S. B. (2021-2022). «La diplomacia europea y la (in)seguridad ontológica de la Unión», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 406-409



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

La importancia de la seguridad ontológica como elemento analítico viene de su condición como precondition para la eficiencia y eficacia institucional, puesto que es altamente probable que un bajo grado de seguridad ontológica conduce a una desviación desproporcionada de atención y recursos a procesos de construcción de identidad en el sentido de formular narrativas que establecen una relación coherente entre experiencias pasadas, eventos contemporáneos y la percepción del Yo. La necesidad de coherencia cognitiva entre identidad, práctica y eventos externos es una calidad humana inherente, y se puede extender el argumento a actores colectivos. Por ello, políticos y personas que ejecutan políticas concretas tienden a realizar prácticas que son compatibles con la narrativa dominante de seguridad ontológica. De hecho, y siguiendo a Wendt, las narrativas construidas se sedimentan como conocimiento que no se cuestiona y de esta manera aparecen como realidades sociales objetivas a las personas individuales. Ocurren grandes cambios en las narrativas principalmente en función de eventos externos que no se pueden interpretar de manera coherente dentro de la estructura de significado existente.

Un factor que revela la importancia de la seguridad ontológica es entonces que un actor que goza de un alto grado de seguridad ontológica no necesita desviar mucha atención y muchos recursos a justificar ni su existencia ni sus actuaciones concretas, que se enmarcan dentro de una narrativa estable y compartida. Además, tanto los individuos que la componen como la organización en sí son más propensos a actuar de manera decisiva y con una actitud proactiva si la organización es ontológicamente segura. Así, el análisis de la seguridad ontológica de la Unión Europea puede dar pistas no solo sobre su potencial eficacia y eficiencia como actor internacional, sino también sobre las posibles opciones estratégicas que mayor seguridad ontológica proporcionarían. Analizar cómo diferentes opciones políticas impactan en diferentes narrativas autobiográficas construyendo la seguridad ontológica de la UE posibilita entender su diplomacia en función de este impacto.

2. DOS NARRATIVAS AUTOBIOGRÁFICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Es inútil intentar identificar una única narrativa autobiográfica de la UE, debido a las muchas y variadas percepciones de su naturaleza y de qué debe hacer en cuanto a sus políticas concretas. Al contrario, la diversidad en la UE es un elemento común importante en las distintas narrativas autobiográficas. La base de su identidad es la construcción políticamente poco controvertida de la UE como una entidad política internamente diversa, compuesta por diferentes Estados, pueblos y culturas que cooperan eficazmente para el bien común. Sin embargo, se puede identificar por lo menos dos narrativas diferentes construidas sobre esta base que son de gran relevancia para la diplomacia de la Unión: La primera construye la identidad de la UE como una entidad

política postsoberana e internamente diversa que a través del proceso de integración europea ha conseguido una cultura Kantiana de amistad entre los Estados europeos y así superado los problemas de coexistencia pacífica del pasado. La segunda narrativa construye la UE como una entidad política más similar al Estado soberano tradicional, que debe asumir las mismas funciones que un Estado federal europeo y defender eficazmente sus intereses en el sistema internacional.

El elemento más importante en la primera narrativa es la interpretación del hecho de que la UE es esencialmente diferente del Estado soberano como entidad política. Un elemento importante es la construcción del pasado europeo de guerras entre Estados soberanos como el Otro europeo. Ya en 1973, el Documento sobre la Identidad Europea estableció esta construcción como la base y la motivación para la existencia de la UE y para su actuación internacional. El pasado de guerras ha contribuido a generar un sentimiento de destino común que complementa la cultura política europea común de democracia, derechos humanos y justicia social. Es el proceso de integración europea que ha permitido a los Estados europeos gestionar sus relaciones de una manera satisfactoria. Esta identidad está íntimamente vinculada al «mito fundador de la UE», de ser un modelo de aplicabilidad universal, debido a la universalidad de los valores políticos europeos. La autopercepción de ser una solución estructural a los problemas del sistema de Estados soberanos crea un vínculo fuerte entre el ser y el hacer de la Unión Europea, entre su identidad y sus objetivos estratégicos de promover los valores políticos (democracia, buen gobierno y derechos humanos) y principios diplomáticos (institucionalización, legalización, regionalización y multilateralismo). De esta manera, y en contraste con el Estado cuya identidad es separable del contenido de su política exterior y de su forma de gestionar sus relaciones diplomáticas, la UE se define en términos del contenido de su política exterior, y cuando promueve esos valores y principios mediante su actuación diplomática se genera seguridad ontológica para la Unión.

La segunda narrativa autobiográfica construye una identidad cuasifederal para la Unión Europea que en cuanto a su diplomacia debe ser internamente coherente y capaz de defender de forma eficaz los intereses materiales y geopolíticos de la Unión, sus Estados miembros y ciudadanos en el sistema internacional competitivo. En efecto, es una construcción «euro nacionalista». Aunque es una narrativa que coexiste con la primera por lo menos desde el Informe de Londres de 1981, ha ido cobrando fuerza paulatinamente, aunque particularmente con el Tratado de Lisboa de 2009, el consecuente establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Estrategia Global de 2016. Elementos comunes incluyen la necesidad de «hablar con una única voz», ya presente en el Documento sobre la Identidad Europea de 1973, y que una actuación coherente por parte de la Unión Europea es la mejor medida para los Estados miembros para conseguir influencia en el mundo.

3. LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES: EJEMPLO DE LOS RETOS DE SEGURIDAD ONTOLÓGICA DE LA DIPLOMACIA DE LA UNIÓN

La gestión de las migraciones internacionales es un buen ejemplo para ilustrar la problemática coexistencia de las dos narrativas autobiográficas de la Unión Europea. En la narrativa tradicional, la libre movilidad humana (intraeuropea) es un elemento clave que se ha institucionalizado en el mercado interior y el espacio Schengen, y al construir el modelo europeo como universal, se visualiza una visión liberal-idealista del mundo en la que la naturaleza e importancia de las fronteras se reducen. Esa construcción es desestabilizada a partir de 2015, no por el influjo de migrantes a la Unión Europea en sí, sino por la securitización de ese flujo migratorio por parte de los Estados miembros como una amenaza contra sus identidades nacionales y cohesión de sus sociedades generalmente, aunque con diferentes grados de intensidad. Ante esta situación, las dos narrativas autobiográficas crean dos lógicas antagónicas de cómo actuar.

En la narrativa tradicional normativa las migraciones provocan un discurso normativo en clave de derechos humanos y Estado de derecho sobre la necesidad de proteger a los inmigrantes, respetar sus derechos y gestionar sus casos conforme a los principios del derecho internacional y europeo. A su vez, la acción unilateral de los Estados miembros de suspender las normas del espacio Schengen y reintroducir controles fronterizos como consecuencia de la securitización de la inmigración presenta una amenaza contra un modelo esencial del modelo europeo otorgando seguridad ontológica de la Unión. En consecuencia, las instituciones europeas empezaron a dedicar iniciativas políticas para defender el modelo básico de libre movimiento, incluyendo presionar para llegar a un acuerdo general sobre la reforma del modelo Dublín existente en la Unión para aliviar el impacto asimétrico de las migraciones en los Estados miembros, basada esencialmente en una mayor solidaridad y redistribución de la carga administrativa y económica que había provocado el flujo de inmigrantes en los Estados miembros de primera entrada. Una manera de facilitar ese acuerdo es asumir un papel coherente con los discursos securitizatorios de los Estados miembros y en la práctica reducir la cantidad de migrantes que llegan a la Unión a través de un endurecimiento de la frontera exterior de la Unión y una externalización de la gestión de las migraciones a terceros Estados vecinos como Turquía y Libia. Otro cambio simbólico indicador de este giro fue el nombre dado a la cartera del vicepresidente de la nueva Comisión Europea encargada en este ámbito de promover «el estilo de vida europeo».

Así, las políticas de la Unión, en un inicio motivado por la seguridad ontológica que ofrece la narrativa tradicional, terminaron de socavar otras construcciones de esa misma narrativa, como la de la UE siendo un ente y actor internacional fundamentalmente distinto de y en términos normativos mejor que los Estados, que se basa en los derechos humanos, en el Estado de derecho y en la reducción de la importancia de las fronteras. Es preci-

samente esta disonancia cognitiva entre hechos y discurso normativo en la gestión de la migración a Europa que ha dado lugar a la descripción de la situación como una hipocresía organizada. El contexto más allá de las migraciones va en el mismo sentido. Solo cabe recordar la ambición de defensa territorial y la importancia otorgada al aumento de capacidades militares en la Estrategia Global de 2016 materializadas en la cooperación estructurada permanente para el desarrollo de capacidades militares. Junto con otras políticas como, por ejemplo, la creación de deuda común y redistribución de fondos para combatir la pandemia del coronavirus, las ambiciones en materias de defensa y seguridad interior revelan que la Unión está construyendo un papel para sí mismo que incluye asumir funciones nucleares del Estado soberano. Es discutible hasta qué punto este giro estratégico sea fruto de un nuevo consenso en la Unión entre Estados y ciudadanos o sea el resultado de presiones isomórficas sobre la Unión generado por su propia evolución en una lógica de desbordamiento funcional.

Lo que sí está claro es que todas estas políticas contribuyen a reforzar la narrativa alternativa de la UE federal, que protege y soluciona los problemas de los ciudadanos y que se basa en una dicotomía Yo-Otro clásica con respecto a los países vecinos. A su vez, se reduce el nivel de seguridad ontológica otorgado por la narrativa normativa al ser difícilmente compatible con la autopercepción dominante en ella. Como otros eventos externos, la necesidad de gestionar las migraciones a partir de 2015 fuerza la evolución de la UE en términos de seguridad ontológica desde el modelo tradicional normativo y progresivo hacia el modelo federal clásico. De esta manera, acelera una evolución en marcha desde siempre, pero particularmente visible después del Tratado de Lisboa, que abolió formalmente la estructura de pilares y creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (cancelación de pilares, SEAE) pero particularmente a partir de la Estrategia Global de 2016 y la creación de la cooperación permanente estructurada.

Sin embargo, la conclusión no es que la Unión Europea necesariamente vaya a disfrutar de un mayor grado de seguridad ontológica y, en consecuencia, de una mayor eficacia en la gestión de las migraciones o en su diplomacia en general en la medida que aumenta la importancia de la narrativa federal. En cuanto a las migraciones, a la vez que vemos una securitización de los migrantes por parte de los Estados miembros como una amenaza contra la identidad de la sociedad (competición horizontal) vemos también una securitización de la UE como una amenaza contra la soberanía de los Estados miembros, al asumir cada vez más de sus funciones esenciales (competición vertical), lo que a su vez puede considerarse una amenaza contra la seguridad ontológica de los Estados miembros, una percepción particularmente aguda en Polonia y Hungría. En cuanto a la política exterior, cabe recordar que, a pesar de la evolución rápida en el nivel de ambición y el papel otorgado a la UE como actor internacional, las decisiones se toman por consenso y existe una lógica de diversidad dentro de la Unión que llevan a los Estados miembros a tener intereses diferentes hacia terceros Estados. Por esta razón es dudable si la UE

puede completar su metamorfosis de un modelo postsoberano de coexistencia pacífica hacia el Estado federal.

4. (AU LIEU DE) CONCLUSIONES

Ninguna de las dos narrativas autobiográficas examinadas aquí permite a la UE alcanzar un grado de seguridad ontológica que le permite actuar eficazmente a través de su diplomacia. Por una parte, vemos que la opción de no tomar una postura sobre las cuestiones difíciles y controvertidas en el sistema internacional, aunque quizá posible en el pasado debido a las escasas competencias externas de la Unión, ya no es una opción. El mundo no se puede ignorar y aunque Mahoma no quiera ir a la montaña, el ejemplo de las migraciones nos demuestra que la montaña vendrá a Mahoma. Por otra parte, no es de esperar un consenso interno en torno a un papel fuerte para la Unión en las relaciones diplomáticas con un contenido político determinado. En consecuencia, son de esperar crisis de ansiedad existenciales recurrentes, y es en este contexto de inseguridad ontológica donde se debe entender las políticas concretas y orientación estratégica de la diplomacia de la Unión.

A largo plazo, puede que tanto la opción de la Europa federal como la Europa normativa sean posibles, la primera como consecuencia de una metamorfosis completa de la Unión Europea como ente político, y la segunda como consecuencia de una reducción del impacto en Europa de eventos externos en forma de una solución de los problemas de seguridad humana en los lugares de origen de los inmigrantes y un entendimiento duradero y sostenible con Rusia, por mencionar dos ejemplos ya comentados en este capítulo.

Sin embargo, el reto para los próximos años será buscar maneras de reconciliar en la práctica las diferentes demandas sobre la Unión de una manera que tenga el menor impacto negativo posible en su seguridad ontológica. Inversiones en medios militares y policiales no tendrán necesariamente un impacto neto positivo en la seguridad ontológica de la Unión, aunque sí contribuyen a la construcción de la Europa federal y euro-nacionalista a largo plazo. Para aumentar la seguridad ontológica de la Unión y, entonces, por interés propio y no solo por ética o una autopercepción cuasiutópica, las inversiones de dinero y el esfuerzo deben realizarse en el desarrollo de la vecindad europea hacia mayores grados de seguridad humana para toda la población. Requiere priorizar los valores políticos y principios diplomáticos fundamentales sobre la consecución de intereses cortoplacistas en la diplomacia europea. En la gestión de las crisis que indudablemente surgirán en los próximos años y décadas, la Unión no debe perder de vista ese objetivo estratégico a largo plazo. Requiere una autoestima estratégica por parte de la Unión de insistir en la narrativa de ser un modelo alternativo viable en un mundo competitivo y multipolar. Requiere también paciencia estratégica para aceptar que los cam-

bios fundamentales en las sociedades, así como en las formas de interacción diplomática, ocurren no en una escala de semanas y meses, sino en una escala de años y décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMERON, F. (2007). *An introduction to European foreign policy*. Nueva York: Routledge.
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1973). *Document on the European identity*. Recuperado el 31 de enero de 2021, de https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf#:~:text=Declaration%20on%20European%20Identity%20%28Copenhagen%2C%2014%20December%201973%29,of%20European%20identity%20into%20their%20common%20foreign
- DELLA SALA, V. (2018). Narrating Europe: the EU's ontological security dilemma. *European Security*, 27(3), 266-279.
- FLOCKHART, T. (2011). After the strategic concept. *Towards a NATO 3.0*. Copenhagen, Dinamarca: Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS).
- GIDDENS, A. (1991). *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Redwood City, EE.UU.: Stanford University Press.
- KEUKELEIRE, S. (2003). The European Union as a diplomatic actor: internal, structural and traditional diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*, 14(3), 31-56.
- LAVENEX, S. (2018). «Failing Forward» Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1195-1212.
- MARISCAL, N. (2003). *Teorías políticas de integración europea*. Madrid: Tecnos.
- MITZEN, J. (2018). Anxious community: EU as (in)security community. *European Security*, 27(3), 393-413.
- RASMUSSEN, S. B. (2018). *The ideas and practices of the European Union's structural antidiplomacy*. Boston: Brill/Martinus Nijhoff.
- STEELE, B. (2008). *Ontological security in international relations: Self-identity and the IR state*. Nueva York: Routledge.
- UNIÓN EUROPEA. (2016). *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado el 31 de enero de 2021, de https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- VAN HAM, P. (2008). The power of war: Why Europe needs it. *Clingendael diplomacy papers*.
- WENDT, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press

La Unión Europea y el reto migratorio

MIGUEL RECIO ARCAUZ

Presidente de ADUEE - Asociación de Debate de la UPV / EHU-ko Eztatbaida Elkartea

Sumario

1. Las políticas migratorias y de asilo en la Unión Europea.
2. Sistema Europeo Común de Asilo.
3. Las deficiencias de la regulación actual: la necesidad de reforma del sistema de Dublín.
4. Propuestas de reforma.
5. Conclusiones y reflexión final.

A raíz de la pandemia mundial generada por la COVID-19 y las restricciones consiguientes, la población europea se ha visto inmersa en una situación sin precedentes, donde gran parte de las libertades y derechos propios del espacio europeo se han visto afectados. De esta manera, actividades tan habituales e interiorizadas como el libre tránsito de personas entre Estados miembros han tenido que ser restringidas prácticamente en su totalidad, llegando incluso a producirse el cierre total de fronteras.

La situación ha tomado por sorpresa a la práctica totalidad de la ciudadanía europea (y mundial) y ha supuesto un notable cambio en la forma de vivir y actuar de la población. Este nuevo escenario está produciendo transformaciones en la sociedad, no solo respecto de la consolidación del trabajo a distancia u otros aspectos en clave económica, sino también en el ámbito social, llevando a muchas personas a replantearse sus prioridades y a apreciar la situación preexistente a la pandemia. Es en este momento de conciencia colectiva donde el conjunto de la sociedad ha adquirido conciencia de los derechos y libertades tan básicos como esenciales de los que disfrutamos, en el que considero relevante un replanteamiento de la situación migratoria en Europa.

Antes de realizar un análisis crítico del dudoso éxito de la regulación europea en materia migratoria, es necesario entender el funcionamiento general y el marco jurídico de aplicación.

1. LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

Los movimientos migratorios no adquieren especial relevancia en el espacio comunitario hasta el establecimiento del Espacio Schengen en 1985, a través del cual se eliminan las fronteras interiores entre los países firmantes y se garantiza la libre circulación de personas. La posibilidad de que ciudadanos de terceros países pudiesen entrar en este espacio de libre circulación afectaba no solo al Estado en el que dicho ciudadano se encontraba, sino también al resto de Estados a los que podía desplazarse libremente. Es por ello por lo que surge la necesidad de una política migratoria que reforzase las fronteras exteriores.

Posteriormente, con el Tratado de Maastricht en 1993 se da un paso hacia adelante en materia migratoria al incluir ciertos aspectos de la acción migratoria en el marco de la Cooperación en el ámbito de la Justicia y en los Asuntos de Interior, es decir, en el tercer pilar de la Unión Europea. Sin embargo, no es hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de mayo de 1999 cuando se le concede a la Unión Europea competencia en materia migratoria, dejando de ser un elemento de cooperación e integrándose definitivamente en el primer pilar del ámbito comunitario. Entre las competencias específicas se incluyen la regulación de las condiciones de entrada y residencia de las personas solicitantes de asilo, así como

Cómo citar / How to cite: Rassmussen, S. B. (2021-2022). «La Unión Europea y el reto migratorio», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 410-414



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

normas generales relativas a la expedición de visados de larga duración y permisos de residencia, todo ello sin perjuicio del desarrollo normativo nacional que sea compatible con los tratados y regulación europea. Finalmente, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 se establecen objetivos más ambiciosos como son una mejor gestión de los flujos migratorios, un tratamiento equitativo de los nacionales de terceros países residentes en cualquiera de los Estados miembros o una lucha reforzada contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

Con todo ello, se concluye que la política migratoria de la UE se enmarca en el área de libertad, seguridad y justicia, y se diferencian dos vertientes principales; la política de control, centrada en la regulación de las fronteras exteriores y las situaciones irregulares y la política de integración, enfocada en la regulación de las condiciones de las personas migrantes. Junto a estas dos vertientes, se presenta una tercera adicional, orientada hacia la eliminación de las causas que promueven la migración en los países de origen a través de la cooperación al desarrollo.

2. SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Una vez analizada la razón de ser de la regulación migratoria y su evolución en los tratados es necesario acudir al desarrollo normativo vigente y su aplicación práctica.

La UE lleva trabajando en la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) desde 1999 y, para ello, ha desarrollado distinta normativa. En la actualidad, los principales instrumentos reguladores son:

- a) La Directiva sobre procedimientos de asilo pretende fijar criterios comunes y rígidos para adoptar decisiones más justas y eficaces, evitando la disparidad de criterios entre los Estados miembros.
- b) La Directiva sobre condiciones de acogida trata de garantizar unas condiciones materiales de acogida humanitarias para las personas solicitantes de asilo en todos los Estados miembros y en riguroso respeto de los derechos fundamentales.
- c) La Directiva sobre requisitos busca concretar los motivos por los que se concede protección internacional, así como la importancia de la protección de determinados derechos de las personas solicitantes, como puede ser la protección frente a las devoluciones.
- d) El Reglamento Eurodac trata de recopilar datos biométricos de los solicitantes de asilo para evitar fraudes y prevenir o detectar los delitos más graves.
- e) El Reglamento de Dublín establece los criterios para determinar al Estado responsable de analizar la solicitud de asilo, así como las reglas que rigen las relaciones entre los Estados, incluyendo la posibilidad de transferir a una persona solicitante de asilo de un Estado a otro.

Por lo tanto, el SECA tiene el objetivo de facilitar el acceso al procedimiento de asilo a las personas necesitadas de protección mediante la adopción de decisiones justas, rápidas y acertadas, independientemente de cuál sea el Estado miembro en el que se realice la solicitud.

Además, trata de garantizar condiciones dignas y aceptables tanto a los solicitantes que están a la espera de una respuesta como a aquellas personas a las que se les ha concedido protección internacional.

3. LAS DEFICIENCIAS DE LA REGULACIÓN ACTUAL: LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA DE DUBLÍN

A pesar de que se ha producido un rápido desarrollo normativo en política migratoria desde que la UE adquirió competencia en la materia, los grandes movimientos migratorios, derivados principalmente de la Guerra de Siria, han mostrado las grandes deficiencias del sistema de asilo europeo. Fue especialmente durante 2015 y 2016 cuando, debido al incremento descontrolado de personas refugiadas, solicitantes de asilo, emigrantes económicos y otros migrantes en condición de vulnerabilidad que trataban de llegar a Europa, se presenciaron los momentos más acuciantes de una situación humanitaria crítica.

La sobrecarga de solicitantes en los países fronterizos, las aglomeraciones en los centros de acogida y sus condiciones insalubres, la privación de derechos fundamentales en centros de retención, el retraso en las resoluciones de los procedimientos, la reiterada vulneración del principio de no devolución, el incumplimiento de las cuotas por parte de los Estados miembros o el acuerdo UE-Turquía son tan solo algunos ejemplos que ponen de manifiesto el defectuoso funcionamiento de la regulación actual.

Las principales críticas al sistema de Dublín se pueden agrupar en torno a cuatro cuestiones:

a) Desigualdad en la distribución de responsabilidades

El sistema de Dublín establece un sistema de responsabilidad individual a través del cual solo un Estado será el responsable de analizar una determinada solicitud de asilo. La regulación actual no tiene en cuenta las preferencias del solicitante y establece como criterio objetivo que el primer Estado al que acceda el solicitante, en la mayoría de los casos mediante una entrada irregular, será el responsable de analizar la solicitud. Este criterio de primer país de llegada ha resultado ser especialmente gravoso para los países fronterizos, puesto que son aquellos Estados los que reciben la gran mayoría de personas con necesidad de protección internacional.

La situación vivida en las costas del Mediterráneo y, especialmente, en Italia y Grecia han demostrado que el sistema actual no solo es injusto sino también ineficiente, puesto que la coexistencia de un sistema de responsabilidad individual y un criterio de asignación de la responsabilidad en base al primer país de llegada induce a los países fronterizos a establecer políticas migratorias menos flexibles y a no registrar a los solicitantes. De esta manera, algunos de los objetivos principales de la UE en materia migratoria como son el *asylum shopping* y los movimientos secundarios se ven gravemente mermados.

b) Falta de armonización

El sistema de asilo de la Unión Europea es un sistema común, pero no único. A pesar del esfuerzo legislativo en aras de conseguir unos criterios rígidos y comunes para todos los Estados miembros, la realidad muestra que todavía existen notables diferencias en la implementación de los procedimientos por parte de cada Estado. Las consecuencias prácticas son de una importancia vital, puesto que dos personas en las mismas condiciones de necesidad de protección internacional obtendrán diferentes respuestas en función del Estado que se encargue de analizar la admisibilidad de la solicitud. Estados como Alemania o Suecia han concedido protección internacional en porcentajes mucho más elevados que el resto de vecinos europeos. No parece haber justificación para que cuestiones humanitarias de primer orden queden sujetas al albur de que sea un Estado u otro el que resuelva la solicitud.

Algunas de las disposiciones que parecen dejar demasiado margen de aplicación a los Estados y que no aseguran su aplicación uniforme pueden ser las relativas a los criterios de responsabilidad de los menores no acompañados y los principios de unidad familiar, o la normativa relativa a las evidencias necesarias para que un Estado acepte la responsabilidad de hacerse cargo de un solicitante.

c) Falta de eficiencia

Tal y como se ha mencionado previamente, el fundamento de un sistema común de asilo es, por un lado, el control de las fronteras externas y de los movimientos migratorios, y por otro, facilitar la integración de las personas migrantes en los Estados miembros. Junto a ello, se ha hecho hincapié en evitar los denominados movimientos secundarios, que reflejan una falta de protección para las personas refugiadas y solicitantes.

Sin embargo, el sistema no cumple satisfactoriamente con los objetivos fijados. La ineficiencia es una consecuencia lógica de la distribución desigual de responsabilidades y de la diferente aplicación de los procedimientos. El hecho de que los países fronterizos tengan incentivos para dificultar la entrada de personas migrantes a su territorio o, que no reconozcan e identifiquen a dichas personas, choca frontalmente con el objetivo fijado en la Eurodac de recoger las huellas dactilares de los solicitantes para garantizar un mayor control y evitar que se desplacen peligrosamente o que soliciten asilo en más de un Estado.

Además, la posibilidad que se recoge en el Sistema de Dublín de que un Estado se desligue de la responsabilidad de analizar la admisibilidad de una solicitud de asilo cuando entiende que el Estado responsable de analizarla debe ser otro, generalmente el primer país de llegada, es una doble fuente de ineficiencia. No solo es un indicador de que el establecimiento de un sistema de responsabilidad que obvia las preferencias de los solicitantes es defectuoso, sino que perpetúa la carga de los Estados fronterizos a analizar aún más solicitudes. Y, a pesar de que la normativa

también recoge la posibilidad de que posteriormente se puedan producir traslados de un Estado a otro, la realidad demuestra que el número de traslados que efectivamente se producen son muy reducidos. Las principales razones se deben a que se requiere de un procedimiento largo y complejo, que conlleva costos y que, además, necesita de la cooperación efectiva del Estado miembro considerado responsable, lo que no siempre ocurre.

d) Falta de solidaridad entre Estados miembros

El Sistema de Dublín no estaba preparado para flujos migratorios tan elevados. Es en este punto, y tras los momentos más acuciantes de la crisis humanitaria, donde fue necesario una urgente reforma del sistema o la adopción de medidas complementarias para ofrecer una solución rápida y efectiva tanto a las personas en situación de vulnerabilidad como a los Estados miembros. La adopción del sistema de cuotas para aliviar la presión sobre Italia y Grecia no tuvo éxito debido a la falta de cooperación y solidaridad entre los Estados. Mientras que los países fronterizos denunciaban las enormes asimetrías en la distribución de la responsabilidad, otros eran reticentes a negociar con ellos debido a la mala gestión y excesiva complacencia con los movimientos secundarios. Todo ello derivó en el incumplimiento de las cuotas y en el cierre unilateral de fronteras por parte de algunos países.

El principio de solidaridad constituye uno de los valores fundamentales de la Unión Europea y se concibe como un elemento esencial del sistema europeo común de asilo. Por lo tanto, una debilitación de este principio en un momento apremiante de crisis debe constituir una gran preocupación para todos los miembros europeos. La posibilidad de que se pueda dar solución a un problema supranacional como los flujos migratorios mediante políticas nacionales resulta muy poco probable, por lo que recuperar la confianza legítima y un mayor entendimiento entre los Estados debe ser una prioridad.

Finalmente, y una vez analizadas las cuatro cuestiones centrales que son elemento de crítica en el marco de la regulación migratoria, cabe analizar alguna de las decisiones tomadas por la Unión durante esta crisis humanitaria, especialmente el acuerdo UE-Turquía.

El SECA regula algunos conceptos que dejan cierto margen de interpretación, lo que no es intrínsecamente negativo, ya que puede permitir soluciones rápidas frente a coyunturas inesperadas. La Directiva sobre procedimientos de asilo recoge el concepto de «tercer país seguro», que permite que un solicitante de asilo reciba protección internacional en un tercer país, sin necesidad de que sea un Estado miembro, siempre que se garanticen los derechos fundamentales de la persona solicitante.

La UE, ante uno de los momentos más críticos de la crisis, estableció un acuerdo con Turquía para la externalización de las fronteras, de tal manera que se consideraba a Turquía como tercer país seguro y, a cambio de unos 6000 millones de euros, se le consagraba como el «guardián de las

fronteras de Europa oriental». En base a este acuerdo, todas las personas migrantes que llegaban de manera irregular a las costas griegas eran devueltas a Turquía. A pesar de que parece haber resultado efectivo en tanto que las solicitudes de asilo durante los años posteriores se redujeron de manera significativa, la decisión de considerar tercer país seguro a un Estado que ha vulnerado reiteradamente principios democráticos y que, en ocasiones, ha protagonizado tendencias autoritarias es, cuanto menos, cuestionable.

Que el acuerdo se hubiese llevado a cabo tras la manifiesta falta de solidaridad por parte de algunos Estados miembros no es baladí, puesto que refleja una clara desatención a algunos de los principios esenciales de la Unión. El acuerdo parece ser una solución efímera que trata de ganar tiempo para que se pueda conseguir una solución efectiva y real en el futuro próximo. Algunos organismos internacionales ya indicaban la posibilidad de que Turquía no fuese un buen garante de los derechos fundamentales de las personas solicitantes y, además, se temía que el presidente Erdogan utilizase dicho acuerdo con fines políticos.

Tras el paso de los años, se ha evidenciado la deriva más autoritaria por parte del presidente turco y la falta de compromiso en el cumplimiento del acuerdo. Asimismo, la UE todavía no ha llevado a cabo una reforma profunda del sistema de asilo que permita ofrecer una solución propia y adecuada sin la necesidad de depender de agentes externos que no garanticen los principios democráticos.

4. PROPUESTAS DE REFORMA

Tras haber analizado los puntos críticos de la regulación actual, cabe recoger algunas propuestas cuya implementación podría ser positiva para obtener un sistema de asilo europeo más justo y eficiente.

a) Cambio del criterio de primer país de llegada

El establecimiento de criterios que tengan en cuenta las preferencias de las personas solicitantes debe ser uno de los aspectos principales en la nueva reforma del sistema. Se podría establecer el criterio de primer país de elección del solicitante, reduciendo así los movimientos secundarios y la posibilidad de que soliciten asilo en más de un Estado. Siempre que los países fronterizos sean conscientes de que el Estado encargado de conceder protección internacional va a ser el de preferencia del solicitante y no el de llegada, estos serán más disciplinados en el registro y cumplirán con las obligaciones previstas en la Eurodac. Además, se les daría un permiso y ayuda financiera para que estos pudiesen viajar por Europa hasta el país de destino, que será el responsable de analizar su solicitud.

Sin embargo, este sistema podría desembocar en una distribución desigual porque, presumiblemente, las personas solicitantes optarán por aquellos países en los que tienen mayores visas de prosperar y en los que la situación económica sea lo más favorable posible. Ante esta coyuntura, se podría prever una financiación compensa-

toria proporcional en función del número de refugiados acogidos.

En cualquier caso, otras opciones que se han planteado han sido las relativas a un sistema de cuotas negociables, que tuviese en cuenta tanto las preferencias de los solicitantes como las de los Estados. Se podría establecer un número mínimo de personas solicitantes que tendría que acoger cada Estado en función del PIB u otros criterios económicos y recibir una compensación financiera adicional por todas aquellas personas añadidas que acojan. Podría ser interesante establecer unos primeros tipos compensatorios elevados para incentivar que los Estados cumplan con la cuota correspondiente (por la que no reciben dinero) y, además, acojan a más personas (por las que recibirían sendas compensaciones).

b) Reforzar en medios competenciales y materiales a la Oficina Europea de apoyo al asilo

En aras de fomentar una mayor cooperación y comunicación entre los Estados miembros se estima necesario aumentar la inversión en medios materiales de la Oficina Europea de apoyo al asilo (EASO), así como del resto de agencias, redes y foros de seguimiento e intercambio de información sobre los flujos migratorios. Se deben fomentar también los sistemas informáticos y de control en todos los Estados miembros. Una mayor cooperación y coordinación en la actuación conjunta en los procedimientos de asilo podría contribuir a una ejecución uniforme de los procedimientos.

Por otro lado, parece complicado que la Unión Europea pueda conseguir una verdadera política común de asilo en todos los Estados miembros, con una homogenización de los procedimientos y garantizando unas mismas condiciones de seguridad en la protección otorgada sin que disponga de mayores competencias en materia de asilo. En la situación actual donde tanto se ha debilitado el principio de solidaridad y, ante la reticencia de ceder competencias en un área tan vinculada a la seguridad y defensa, parece improbable que en el futuro próximo la UE pueda disfrutar de mayores competencias.

5. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

Los movimientos migratorios que se ocasionaron tras el conflicto sirio pusieron de manifiesto la deficiente regulación europea en materia migratoria, la cual estaba totalmente desprovista de mecanismos para hacer frente a una crisis humanitaria de tal calibre. A pesar de que posteriormente se trató de revisar y actualizar los instrumentos jurídicos, estos fueron insuficientes para asegurar procedimientos uniformes que garantizaran los derechos fundamentales de las personas solicitantes de asilo. La gran carga de responsabilidad atribuida a los países fronterizos y los incentivos existentes para no registrar a las personas en situación irregular y para establecer políticas migratorias restrictivas derivaron en un grave debilitamiento del principio de solidaridad, que se puso de manifiesto con el pos-

terior incumplimiento de las cuotas obligatorias y la falta de cooperación y coordinación entre los Estados.

La obcecación europea por mantener el criterio de primer país de llegada para tratar de evitar infructuosamente los movimientos secundarios, así como el discutido acuerdo con Turquía para la externalización de las fronteras tampoco ha contribuido a proveer una solución europea adecuada.

A día de hoy siguen existiendo estos grandes flujos migratorios y es inevitable que en el futuro próximo se vuelvan a producir. Por ello, es necesario una urgente reforma del sistema europeo común de asilo, especialmente del reglamento de Dublín y del criterio de atribución de responsabilidades, ya que es la pieza desencadenante de la ineficiencia y del resentimiento entre los Estados miembros.

Quizás la crisis del coronavirus pueda servir para darnos cuenta de que somos interdependientes, y de que los problemas globales requieren soluciones globales. Solo si recuperamos el principio de solidaridad como eje central de la actuación europea seremos capaces de ofrecer soluciones rápidas, efectivas y justas.

Colección Europa Bilduma

UPV/EHUko Argitalpen Zerbitzua
argitaletxea@ehu.eus

Servicio Editorial de la UPV/EHU
editorial@ehu.eus

Tel.: 94 601 2227
www.ehu.eus/argitalpenak

oman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

ISSN: 2952-1068