

IMPACTO DE LA CRISIS EN EL PROYECTO EUROPEO

Serie «Estudios para la paz», 29

FUNDACIÓN
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ



MIRA EDITORES

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)



© Carmen Magallón Portolés, Fernando Vallespín, Mercedes Guinea Llorente, Ignacio Sotelo, José Manuel Pureza, Antón Costas, Milagros Pérez Oliva, José Ignacio Torreblanca, Daniel Innerarity, Natividad Fernández Sola, Mariano Aguirre, Robert Matthews, Fernando Martín, Javier de Lucas, Juan Antonio Estrada, Fernando Arlettaz, Rosa Massagué, José Javier Rueda

© MIRA EDITORES, S.A.

C/ Dalia, 11 · 50012 Zaragoza

Tels. 976 354 165 / 976 460 505 · Fax 976 351 043 / 976 460 446

info@miraeditores.com · www.miraeditores.com

Portada: Pablo Cano Lahoz, Uci_X

Fotografías: Félix M. Medina

Primera edición: octubre de 2015

ISBN: 978-84-8465-492-6

Depósito Legal: Z 1273-2015

Impreso en España

Fotocomposición:

La Central, S. C. · Miguel Servet, 2, 3.º dcha. · 22002 Huesca · www.lacentralpreimpresion.com

Imprime:

Ino Reproducciones, S. A. · Pol. Malpica - Sta. Isabel, calle E (Inbisa II), nave 35 · 50016 Zaragoza

FUNDACIÓN
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ
(ED.)

IMPACTO DE LA CRISIS EN EL PROYECTO EUROPEO

Carmen Magallón Portolés
Fernando Vallespín
Mercedes Guinea Llorente
Ignacio Sotelo
José Manuel Pureza
Antón Costas
Milagros Pérez Oliva
José Ignacio Torreblanca
Daniel Innerarity
Natividad Fernández Sola
Mariano Aguirre
Robert Matthews
Fernando Martín
Javier de Lucas
Juan Antonio Estrada
Fernando Arlettaz
Rosa Massagué
José Javier Rueda



Índice

Presentación

CARMEN MAGALLÓN PORTOLÉS	9
1. El proyecto europeo amenazado	17
Valoración de la sensibilidad ciudadana: estado de ánimo y razones en y sobre Europa.	
FERNANDO VALLESPÍN	19
El proyecto europeo, logros y fracturas: qué Europa tenemos, qué Europa queremos.	
MERCEDES GUINEA LLORENTE	29
2. Fractura Norte-Sur en el interior de Europa.....	51
Alemania y los países periféricos: ¿una Europa alemana?	
IGNACIO SOTELO.....	53
Portugal, un caso cercano en el Sur europeo.	
JOSÉ MANUEL PUREZA.....	63
3. El euro y el menguante modelo social	73
¿Puede el euro ir más allá de su lógica actual? ¿Cómo afectará la crisis a la política económica y al proyecto europeo?	
ANTÓN COSTAS.....	75
El modelo social europeo: ¿seña irremediable o despertar amargo de un bello sueño?	
MILAGROS PÉREZ OLIVA	99
4. La construcción política europea	115
La difícil construcción política y el impacto de la crisis en la legitimidad democrática.	
JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA.....	117
Instituciones, mercados, ciudadanía y gobernanza democrática.	
DANIEL INNERARITY	137

5. La proyección exterior y la arquitectura de la seguridad.....	167
Peso de la Unión Europea en el mundo y servicio exterior: relación con las potencias antiguas y emergentes.	
NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA	169
Europa y la seguridad internacional: el caso de los cambios en el mundo árabe y Próximo Oriente.	
MARIANO AGUIRRE	205
Las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea: algunas consideraciones.	
ROBERT MATTHEWS	223
Unión Europea: el principio de complejidad (comunicación).	
FERNANDO MARTÍN CUBEL	237
6. ¿Es también Europa una cultura?	253
Identidad, pluralidad, límites y futuro cultural en Europa: ¿un <i>demos</i> europeo sin una cultura común?	
JAVIER DE LUCAS	255
Ética pública protestante y católica: ¿una frontera política? Pasado y futuro de las Iglesias en Europa	
JUAN ANTONIO ESTRADA	267
Nacionalidad, ciudadanía e identidad europea (comunicación).	
FERNANDO ARLETTAZ	299
7. Periodismo en un tiempo de crisis	311
Hacer periodismo en el contexto de la crisis del proyecto europeo.	
ROSA MASSAGUÉ	313
Periodismo en un nuevo escenario global.	
JOSÉ JAVIER RUEDA.....	335

Presentación

Carmen Magallón Portolés

Directora de la Fundación
Seminario de Investigación para la Paz

Durante años, para la ciudadanía de este país, Europa representó el horizonte de democracia que nos había faltado en los tiempos de la dictadura. Sabíamos que en periodos no tan lejanos Europa estuvo inmersa en guerras y que a lo largo de su historia cometió desaguisados, actuó como una potencia colonial y esquilmo pueblos y continentes. Pero después de la Segunda Guerra Mundial la Unión Europea comenzó a significar, junto a una plataforma regional para promover intereses económicos, la emergencia de un fuerte liderazgo internacional a favor de la justicia social, los derechos humanos y la implantación de un modelo de bienestar social inencontrable en otras latitudes. La historia nos empujaba a ser europeístas entusiastas. Hoy las percepciones han cambiado y los recelos han sustituido al entusiasmo. En este libro se analiza en qué medida la crisis en la que estamos inmersos ha puesto en peligro un proyecto con fuertes implicaciones para la construcción de un mundo en paz y qué márgenes quedan en manos de la política, Gobiernos y ciudadanía, para rescatarlo.

En esta presentación se entresacan aportaciones de los autores y autoras del libro, algunos literales, más con la finalidad de motivar a su lectura que con la de hacer un resumen, misión imposible ante contribuciones tan ricas y matizadas. Sencillamente, no valen atajos: para conocer a fondo la problemática, historia, dilemas y derivas del proyecto europeo ante la crisis, hay que leer el libro.

¿Qué Europa tenemos y qué Europa queremos? ¿Es Europa el problema o la solución? Son preguntas que se van retomando a lo largo de los capítulos. En el primero, Fernando Vallespín y Mercedes Guinea exponen a grandes trazos la situación. Por primera vez, afirma Vallespín,

Europa siente miedo ante la puesta en cuestión del modelo que representa, que siempre se concibió no como una cultura más, sino como el horizonte al que habrían de aspirar el resto de Estados y sociedades. Hoy, ante el pronóstico de que nuestros hijos e hijas vivirán peor que nosotros, hay miedo al futuro y se añora el pasado. Es sintomático, añade, que las manifestaciones en las calles de Europa no claman por mejoras, sino por recuperar algo que ya teníamos, o para evitar perderlo. ¿Cómo hemos llegado a esto tras tanta ilusión por Europa? Para M. Guinea, ha sido el proceso de globalización y la desregulación financiera a escala global los factores que han determinado cierta impotencia de los Estados como actores. Pero la perspectiva negativa que se está imponiendo no habría de perder de vista los logros de estabilidad y bienestar que trajo la integración europea. Así fue para España. El proyecto europeo habría de proponerse como objetivo nuevo el establecimiento de un marco regulatorio a escala global que permita poner coto a unos mercados y capitales todopoderosos que juegan con las vidas y el bienestar de las personas, objetivo al que puede contribuir la ciudadanía. El mensaje positivo es que podemos contribuir a crear la Europa que queremos.

Entre los impactos de la crisis está la fractura que ha producido entre el Norte y el Sur de Europa. Para comprenderla, Ignacio Sotelo recorre la historia de la integración, su nacimiento, que perseguía la eliminación de las guerras entre los Estados europeos, tan frecuentes antaño, y también el desarrollo económico y la prosperidad. El liberalismo echó mano del principio de subsidiariedad para excluir la política social de la acción comunitaria, dejándola en manos de los Estados miembros; por eso los avances en este asunto han sido tímidos. La integración comunitaria, añade, ha limitado el despliegue del estado social incluso más que la globalización, a la que precedió en el recorte de las funciones económicas del Estado. Solo el enorme crecimiento económico habido durante años permitió sostener las políticas sociales dentro de los Estados. El caso de Portugal, presentado por José Manuel Pureza, es un exponente de la fractura mencionada. Subraya este autor el carácter político de la crisis, la importancia de conceptualizaciones como *centro-periferia*, con la subsumida asimetría de poder y la representación de la periferia como fuente de amenazas sistémicas. O la noción de

«estado fallido», más prescriptiva que descriptiva, al conllevar la existencia de una estatalidad correcta y sólida que todos habrían de imitar. Los hechos en Grecia, en Portugal o en los otros países de la periferia interior de la Unión Europea, concluye, ponen de relieve que la crisis es el resultado de una política. Se ha buscado la creación de condiciones para imponer un modelo más agresivo de acumulación de capital en el interior de los países periféricos de la Unión, dando paso a otro orden y a una doble transferencia de renta: desde la periferia hacia el centro y desde el trabajo hacia el capital. Tras el programa de ajuste estructural, Portugal es una sociedad más pobre que antes, una sociedad con menos trabajo y un país menos preparado para responder a los desafíos de la complejidad contemporánea.

En el siguiente capítulo, Antón Costas se pregunta si el euro puede ir más allá de su actual lógica, si tiene capacidad para estabilizar los países o más bien lo contrario. En respuesta, analiza los antecedentes del euro, los primeros intentos europeos para crear un mecanismo de coordinación cambiaria y monetaria, la Serpiente Monetaria Europea y el Sistema Monetario Europeo, el porqué de sus fracasos y el por qué se ha hablado del euro como un «error inevitable». Y se pregunta si la Eurozona puede ir más allá de su actual lógica, si es posible avanzar hacia una verdadera moneda común, con un banco central convencional y un gobierno económico capaz de evitar que en el futuro se produzcan situaciones similares.

Para Milagros Pérez Oliva, la crisis ha sido un verdadero asalto al estado de bienestar pues está fallando el elemento central de todo su andamiaje: el empleo. El modelo de globalización imperante ha introducido tensiones de competencia a la baja que han llevado a muchos países a aplicar medidas de reestructuración que afectan gravemente al estado de bienestar. Y estas medidas han sido impulsadas incluso por Gobiernos socialdemócratas o laboristas. Constata que el ascensor social se ha detenido en muchos países, entre ellos, España. El aumento de las desigualdades amenaza con excluir a amplísimas capas de la población. En esta situación, los marcos conceptuales que definen los problemas y acotan los debates son la clave. Asistimos a la implantación de un nuevo paradigma de enormes consecuencias sociales. El neoliberalismo llega acompañado de valores como el individualismo extremo, la búsqueda

del éxito por encima de todo, la competitividad y el consumismo. En su manifestación más descarnada, la vida consumista se rige cada vez más por la dialéctica de usar y tirar, incluidas las relaciones afectivas y personales. A los pobres se les culpa de su situación y a las políticas de protección social, de generar una sociedad dependiente y parasitaria. Pero, si el proyecto europeo queda limitado a una unión monetaria, la llamada Europa de los mercados, la idea misma de Europa estará en cuestión. No se darán las condiciones para construir no ya el sueño de un modelo social más completo e inclusivo, sino el propio sueño de una verdadera Unión Europea.

En estas circunstancias, ¿qué futuro tiene Europa? Afortunadamente, piensa José Ignacio Torreblanca, las sociedades democráticas son sociedades abiertas y, como tales, el futuro lo habrán de escribir los ciudadanos con sus acciones. La incertidumbre, dice, nace de la carencia de un modelo claro que aplicar: no sabemos cómo ha de ser una democracia supranacional. Tal y como conocemos y practicamos la democracia en el estado nacional actual, no es necesariamente la mejor guía para saber cómo debemos proceder para construir una democracia supranacional. Además, queremos hacerlo pacíficamente, con consenso y en coexistencia con los Estados-nación. Y tenemos que convivir con una oposición permanente a esta idea, pues la preferencia por una democracia supranacional en el ámbito europeo no es ni mucho menos mayoritaria ni tan rotunda como a los demás nos gustaría. Esa beligerancia democrática europea ha surgido a partir de esta crisis y está aquí para quedarse. Van a ser los resultados los que apuntalen la legitimidad democrática: la mayoría de nosotros no prestamos demasiada atención a las políticas públicas cuando funcionan.

Sobre instituciones, mercados, ciudadanía y gobernanza democrática reflexiona Daniel Innerarity. ¿Dónde enraíza la constante sospecha de falta de legitimidad que pesa sobre la integración europea? La desconfianza se alimenta, dice, de nuestro actual concepto de legitimidad que procede del cuadro categorial del Estado-nación. Pero los criterios de legitimidad y democracia a los que estábamos acostumbrados no encajan en las nuevas instituciones. Tras la crisis del euro se impone la necesidad de abordar en profundidad la reflexión acerca de lo que puede legitimar el proyecto europeo, sus fundamentos transnacionales y su

capacidad de configurarse como un actor político que cumpla con las expectativas que justifican su existencia. El juicio acerca de la democracia de la Unión Europea (UE) debe partir de una comprensión de su naturaleza y complejidad. Se habla mucho de déficit democrático, pero el problema más profundo de Europa es su déficit cognoscitivo, nuestra falta de comprensión acerca de lo que la UE representa. Hay una falta de comprensión y de convicción (entre sus ciudadanos y sus gobernantes) acerca de la originalidad, sutileza, significación y complejidad de la construcción europea. La UE tiene que ser capaz de mostrar que añade valor a la mera yuxtaposición de estados nacionales.

En el siguiente capítulo se aborda la política exterior europea, su relación con las potencias antiguas y emergentes. Natividad Fernández Sola valora el peso de la UE en el mundo y revisa los instrumentos de política exterior particularmente novedosos incorporados a los tratados constitutivos a raíz de su modificación en el Tratado de Lisboa, vigente desde 2009. También el impacto de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, la efectividad de la figura de Alto Representante para la política exterior y de seguridad y la configuración de la política común de seguridad y defensa, con un mayor control parlamentario. Analiza la relación de la UE con los EE. UU., África, China y Rusia, países del Este y su papel en la crisis de Ucrania. Concluye que la crisis económica y financiera ha tenido un efecto relativo sobre el papel mundial de la Unión Europea. Los recursos destinados a la política exterior han podido limitarse, pero esta restricción ha sido mayor en los Estados miembros que en la UE como tal, siendo particularmente acusado en las políticas nacionales de cooperación al desarrollo.

Los cambios en el mundo árabe y Oriente Próximo son analizados por Mariano Aguirre, para quien la respuesta europea hacia la revuelta árabe de diciembre de 2010 conocida como la «Primavera Árabe» fue limitada, debido a las inercias políticas y económicas practicadas durante décadas, la incapacidad para comprender los cambios políticos en el islam y a que Europa ha estado ocupada en gestionar su propia crisis. La complejidad de las situaciones políticas en la región denominada MENA (Middle East and North Africa) en gran medida ha inhibido a Europa y Estados Unidos para adoptar políticas diferentes o más arriesgadas. La profunda inestabilidad en la región, además, aumentó el flujo

de inmigrantes hacia Europa y el debate sobre cómo responder a este fenómeno. Ante los desafíos que plantea la región MENA, Aguirre efectúa una serie de recomendaciones: Europa necesita redefinir el paradigma de sus relaciones en la zona, cesar en el apoyo a las élites y cooperar a favor de un cambio político y democrático, promoviendo una agenda económica de justicia social. El cambio de paradigma deberá ser llevado a cabo por Gobiernos, sociedad civil, sector privado, fundaciones y otros actores.

Las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea, las convergencias y divergencias que se dan entre estos dos actores, son el foco de Robert Mathews, quien afirma que a pesar del giro hacia Asia de la administración Obama, los contactos políticos a nivel burocrático entre EE. UU. y la UE se han intensificado. Algunos sectores del Gobierno estadounidense han retomado la idea de que, si EE. UU. es todavía el poder indispensable en el mundo (discutible, para Mathews), Europa es el socio imprescindible. Por su parte, Fernando Martín Cubel presenta en su comunicación la evolución y arquitectura de la UE como actor emergente, con un proyecto propio único en las relaciones exteriores, construido bajo una lógica de la complejidad.

En su aportación sobre identidad, pluralidad, límites y futuro cultural en Europa, cuestiona Javier de Lucas la existencia de un *demos* europeo con un mínimo de homogeneidad, de coincidencia en lo que algunos podrían llamar identidad cultural. Para él, uno de los errores consiste en pensar que la única vía para construir un proyecto político como el europeo es que exista una identidad cultural común en el sentido fuerte. Defiende, sin embargo, que la identidad cultural europea reside precisamente en la diversidad. Y, si Europa tiene sentido como proyecto, si el modelo europeo puede atraer y suscitar, si no el entusiasmo, sí al menos la adhesión, ha de ser por su modelo jurídico-político: un estado de derecho constitucional que, junto con la autocritica, forma parte de la cultura que Europa ha ofrecido al mundo.

Por su parte, Juan Antonio Estrada evalúa la situación y el papel de las religiones en la Europa actual. Desarrolla algunas teorías sobre la religión que tienen especial incidencia al abordar el hecho religioso y presta especial atención a las implicaciones de la identidad religio-

sa en el comportamiento social, cultural y político. ¿La pertenencia al catolicismo, a la ortodoxia o al protestantismo es determinante para la actual situación europea? ¿Cuáles son las raíces culturales de Europa y el trasfondo cultural del proyecto de Unión Europea y cómo se integran en él las diversas confesiones cristianas? ¿Puede entenderse la actual situación de las religiones en Europa como un nuevo modelo, generalizable a otros países a medio o largo plazo, o se trata de una situación coyuntural y particular de una región del mundo? Son preguntas que afronta el autor, para quien la idea de una Europa unida no puede reducirse ni a su vertiente económica, ni a su dimensión política. No se pueden obviar los contenidos morales de las tradiciones religiosas ni la necesidad de que todos participen en crear una ética pública aceptable a toda la ciudadanía. Hay que abrirse a una variedad de situaciones en las relaciones entre Iglesias y Estados, desde la exigencia común de una participación activa de las religiones en la cultura y la moral de nuestras sociedades seculares. De esa participación no solo depende el futuro de las religiones, sino también el del mismo continente.

Fernando Arlettaz aborda la identidad europea desde la perspectiva de la nacionalidad y la ciudadanía, explicando y deteniéndose en el fenómeno de la venta de la ciudadanía europea que están llevando a cabo algunos Estados miembros, algo que no solo puede suponer una violación de principios del Derecho comunitario, sino que implica una subversión del concepto mismo de nacionalidad.

Finalmente, el último capítulo aborda el papel y orientación de los medios de comunicación en el contexto de la crisis. Qué consecuencias ha tenido la crisis en el panorama mediático, qué se ha hecho mal y qué bien, qué futuro nos espera, se pregunta Rosa Massagué. Repasa, esta autora, las pugnas por el poder mediático poniendo nombres a los principales grupos españoles y también a los propietarios últimos, mayoritariamente, bancos. Y añade: la información, por una parte, ha pasado a ser mercancía; por otra, los grupos mediáticos ya no buscan tanto producir (información en este caso) como aumentar los beneficios mediante acciones financieras que han llevado a un endeudamiento alimentado por crédito fácil. Por esta vía, la prensa ha pasado de ser un contrapoder, en la edad de oro de los setenta, a servir al poder en la edad de hielo actual. Analiza cómo ha ido cambiando la profesión,

las dañinas relaciones entre periodismo y poder político, relaciones que acostumbran a ser de sumisión del primero a las necesidades del segundo. Menciona también las malas prácticas, fruto de la escasez de recursos y de la falta de tiempo: las informaciones apenas son contrastadas, a partir de pocas fuentes y no siempre las más adecuadas. Y entre las soluciones apunta a poner en valor la riqueza de ser más de quinientos millones de hispanohablantes en todo el mundo. Los medios españoles, dice, bien podrían seguir los pasos del Reino Unido, donde los medios tradicionales están experimentando un importante crecimiento de la audiencia internacional gracias a las páginas web escritas en el idioma más hablado del mundo.

Como cierre, Javier Rueda describe un panorama duro e inquietante buscando, declara, generar una respuesta: el avance imparable de lo que llama el *homo videns*, la frivolidad del periodismo en la civilización del espectáculo, la profunda crisis económica que vive el sector y cómo internet ha generado una revisión del modelo informativo. Reitera que informarse cuesta y, en cuanto a tendencias, señala el ciberespacio como principal soporte informativo, el auge del contraconocimiento, la convivencia del periodista con el experto, la apuesta por la información local y la decantación de una información *low cost* para sociedades *low cost*. Lo suyo, aclara, es más un grito de alerta que una rendición, ya que tiene la esperanza de que el periodismo del futuro sea mejor que el que hoy se vislumbra.

En definitiva, este libro abre horizontes de comprensión para quienes siguen preocupados por el presente y el futuro de Europa y aporta claves para los europeístas que quieren otra Europa. Los ensayos que contiene, agrupados por capítulos temáticos, son resultado de la investigación colectiva llevada a cabo bajo el marco del convenio mantenido por esta institución con las Cortes de Aragón y fueron presentados y debatidos a lo largo del año 2014 en la Fundación SIP (Seminario de Investigación para la Paz) (www.seipaz.org).

Zaragoza, 15 de julio de 2015

1. EL PROYECTO EUROPEO AMENAZADO





VALORACIÓN DE LA SENSIBILIDAD CIUDADANA: ESTADOS DE ÁNIMO Y RAZONES EN Y SOBRE EUROPA¹

FERNANDO VALLESPÍN

Catedrático de Ciencia Política
de la Universidad Autónoma de Madrid



1 Es transcripción de la ponencia pronunciada el 17 de enero de 2014.

Quisiera subrayar la extraordinaria oportunidad que supone abordar el análisis del proyecto europeo. No ya por encontrarnos ante el centenario de la Primera Guerra Mundial, la primera guerra civil europea del siglo XX, y cerca de unas elecciones al Parlamento europeo, elecciones difíciles de escasa participación y con posible sobrerrepresentación de partidos extremistas, xenófobos y antieuropeos, lo que, en algún momento, puede dar lugar a la paradoja de que los que estén representados en el Parlamento europeo sean personas que no crean en el proyecto europeo. No solo por eso, sino porque la crisis de la Unión Europea (UE) tiene mucho que ver con una crisis más profunda: la crisis de Occidente, la crisis de un proyecto que tiene que ver con la Ilustración, con un ideal de vida. Es difícil entender lo que está ocurriendo en Europa sin aludir a ello; tampoco, las consecuencias inmediatas de la gestión de la crisis, tanto entre las élites como entre los diferentes *demos* europeos. Creo que es aquí donde realmente reside el problema.

Europa no ha sabido reaccionar ante la globalización, no ha tomado conciencia de cuáles son sus valores y, por tanto, no ha sabido defenderlos en este nuevo contexto. La razón reside en que Europa tiene miedo, más bien, miedo al miedo que siente al ponerse en cuestión el modelo solo representado por ella: desde la Ilustración, su cultura nunca se consideró una cultura más, sino la anticipación de lo que serían las demás culturas del mundo que acabarían convergiendo en torno al discurso de los derechos humanos y de la razón como instrumento a partir del cual se habrían de organizar las sociedades humanas. Tanto creyó Europa en ello que no se preocupó de defender una identidad particular europea más allá del de «defensora de los valores de la Ilustración». Con la aparición del discurso posmoderno que pone en cuestión la universalidad de determinados valores y principios, Europa adopta una actitud defensiva en la que no solo no se reafirma en esas convicciones, sino que comienza a negociarlas y adaptarlas a estos nuevos contextos. Con estas negociaciones, ha puesto en crisis uno de los elementos fundamentales sobre los que se ha instituido: el progreso, el perpetuo mejoramiento de

las condiciones de vida en aras de un futuro mejor en el que sea posible la reconciliación del hombre consigo mismo. Según esta visión, la tarea del presente consiste en la obtención de un futuro mejor y el abandono de un pasado colonizado por supersticiones del que hemos de emanciparnos.

De repente nos hemos dado cuenta de que el futuro es la imagen de todos los males. El futuro se ha derrumbado sobre el propio presente. La tarea del presente se ha convertido en que no llegue a producirse ese futuro que anticipamos: un futuro en el que Europa no tiene ya capacidad para competir, nuestros hijos no tienen garantizado el empleo ni nosotros, nuestras pensiones, un futuro que desafía las bases del estado del bienestar. La tarea del presente se ha convertido en no empeorar: «Virgencita, que me quede como estoy».

Antes, todas las manifestaciones en las calles europeas iban dirigidas a conseguir algo; ahora, se sale a la calle para evitar que nos quiten algo que teníamos concedido. Una imagen que resume todo esto es la de una alumna de un instituto en una manifestación en la Francia de Sarkozy en la que sostiene un cartel en el que reclama: «Queremos vivir como nuestros padres». Ese es el fracaso de Europa, cuando no es posible que las generaciones siguientes puedan vivir mejor que las anteriores, pues el imaginario europeo se ha construido sobre la idea del progreso en la que la tarea de la política es mejorar las condiciones de vida, no defendernos frente a su supuesto empeoramiento.

Así que ya no somos el futuro de todos, sino una de tantas culturas: dejamos de representar algo así como la realización del futuro de la humanidad; por otra parte, reducimos nuestra tarea cotidiana a no perder la situación que tenemos, perdemos las expectativas de mejorar.

Como consecuencia evidente, a diferencia de los Estados Unidos, que se dejan influenciar por el resto del planeta, Europa se abstrae del resto, por lo que difícilmente puede conectar con los cambios externos, al tiempo que deja de verse como integrada por europeos sino por el conjunto de sus Estados. Aparece como un minicultivo estatalista, cada vez más intergubernamental, olvidada de que aún es la primera potencia económica del mundo y convencida, sin embargo, de que, cuanto más trabaja en pos del proyecto colectivo europeo, más lesiona los inte-

reses de los europeos, algo paradójico y demencial. Y más aún cuando hoy sabemos que los Estados que funcionan son los megaestados: Brasil, China, India, Estados Unidos, Japón.

A Europa le está sentando muy mal el proceso de desoccidentalización, que se manifiesta de muchas maneras: demográficamente, solo representamos un 7 por ciento de la población; económicamente, aún suponemos un porcentaje importante del PIB mundial, quizá el 25 por ciento, pero llamado a seguir descendiendo; sobre todo, lo más grave, la pérdida del cronotopo, del ideario que ha dado vida siempre a la civilización europea, sustituido por un ideario nacionalista, centrado en los intereses de los diferentes países. Este es el diagnóstico, pesimista, pero realista.

La crisis ha provocado, según el Eurobarómetro, una desconfianza creciente hacia la UE, en especial entre los países más afectados: España es el país donde se ha erosionado a mayor velocidad la confianza en Europa, junto con Grecia, Chipre, Portugal, que han superado al Reino Unido o a los Países Escandinavos. Como presidente del CIS durante cuatro años, estoy saturado de ver encuestas y creo quizá menos en las encuestas que la prensa y otros consumidores. Las encuestas suponen una vía de escape frente a las frustraciones, y en buena medida es lo que refleja este eurobarómetro.

CONFIANZA EN LA UNIÓN EUROPEA
% de encuestados

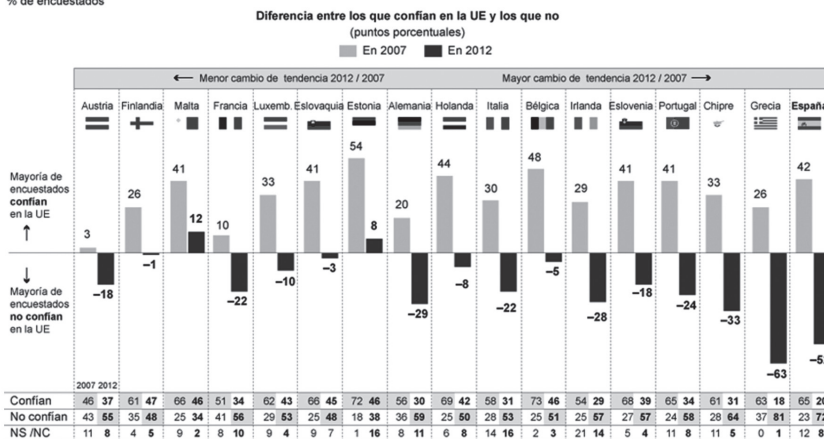


Gráfico 1. Confianza en la Unión Europea

El cambio de la Europa dadivosa a la Europa exigente y rigurosa provoca reacciones de una visceralidad a veces difíciles de comprender teniendo en cuenta de dónde venimos y qué hemos obtenido gracias a esa Europa de la que ahora recelamos tanto.

El caso español es un caso complejo porque ha hecho muy bien los deberes durante todo este periodo. Lo que la hundió casi exclusivamente fue el tan elevado endeudamiento privado, un 300 por ciento del PIB, aunque realmente nadie nos advirtiera por ello y sí por el endeudamiento público, el déficit, etc. Nos embarcamos todos, desde los países centrales del euro hasta los más periféricos, en una trampa; el mismo euro se ha convertido en una trampa, de modo que, como casi todo en política, no es ni bueno ni malo sino ambivalente (como la globalización, internet). Junto a sus indudables beneficios, el euro ha sacado a la luz las grandes asimetrías que existen entre las economías europeas y las grandes deficiencias que existen en la propia organización de política económica y política «política». La gran contradicción ha sido que el sistema bancario haya seguido tozudamente nacional: necesitamos con urgencia una unión bancaria; no hablo solo de política fiscal ni presupuestaria, hablo de política bancaria.

Otro de los grandes problemas ha sido que, en aras del objetivo primordial de la consecución de la paz, se ha construido un sistema que nos hace cada vez más interdependientes, de manera que es imposible siquiera imaginar no ya la guerra, sino divorciarnos, separarnos. Si esto fuera así, no existiría quizá el problema con Cataluña. Hay que ser un poco ingenuo para pensar que las interdependencias generan unidad; qué duda cabe que para la estabilidad es mejor ser interdependiente, por ejemplo, como lo son China y Estados Unidos, interdependencias positivas, como la existente entre Francia y Alemania, pero el peligro surge cuando no existe un mecanismo de resolución de los conflictos derivados de la gestión de esa interdependencia que responda a intereses distintos a los de alguna de las partes. Las instituciones que ejercen una función equiparable, como es el Banco Central Europeo, encargadas de la gestión económica de Europa, en un momento particularmente delicado como el suscitado a partir de 2008, cayeron bajo el control del *hegemon* dentro de la zona euro. El relato de la UE está montado

sobre la premisa de *sovereignty pulling*, cesión de soberanía, y a cambio nosotros formamos parte de los que gestionan esa soberanía en régimen de igualdad, pero de repente nos encontramos con que la soberanía que hemos cedido se escapa a nuestra gestión y el que la gestiona es el más poderoso, Alemania, que supone el 40 por ciento al menos de la economía en la UE. Los países del euro se convierten en dependientes de la estrategia del *hegemon*, que además no desea ejercer esa hegemonía. Aquí comienza el problema político derivado de la crisis —económica— del euro, que no es lo mismo.

Europa no avanza porque, desde cada uno de los países europeos, tenemos una gran incapacidad para pensar a Europa en su conjunto olvidando las perspectivas particulares y los prejuicios sobre los demás.

De repente nos encontramos con que hay una serie de derivadas —en parte no previstas— de la adscripción al euro que generan consecuencias devastadoras en algunas de las economías del mismo. Lo que nadie había previsto era que el euro, que había permitido a los países del sur un acceso baratísimo al dinero, iba a impedir la devaluación de las monedas nacionales como tradicional mecanismo de reajuste.

Nos hemos visto obligados entonces a una devaluación interna en torno al 10 por ciento de necesidad de financiación externa de la economía española por año y hemos ido recuperando, sin devaluación, capacidad para poder prescindir de la financiación externa. ¿A qué coste? Sin el recurso de la devaluación, la única manera de poder salir adelante es a través de los salarios y la reforma del mercado laboral: más paro y reducción salarial. Las consecuencias sociales han sido devastadoras.

¿Cómo, bajo estas condiciones, puede Europa presentárenos como «popular»? En aras de la economía común, debido a esa interdependencia, se exigen sacrificios. «Nosotros no les obligamos a endeudarse, esa dependencia de casi el 10 por ciento del PIB de la financiación externa». ¿Cómo pueden pretender atribuirnos a nosotros esa responsabilidad y luego en cambio decirnos que, porque tienen que hacer los deberes derivados de su irresponsabilidad, nos ven a nosotros como los responsables? Bueno, ni una cosa ni otra. Los alemanes, cuando venían a prestarnos dinero y a vender aquí, estaban encantados; tampoco nos avisaron demasiado.

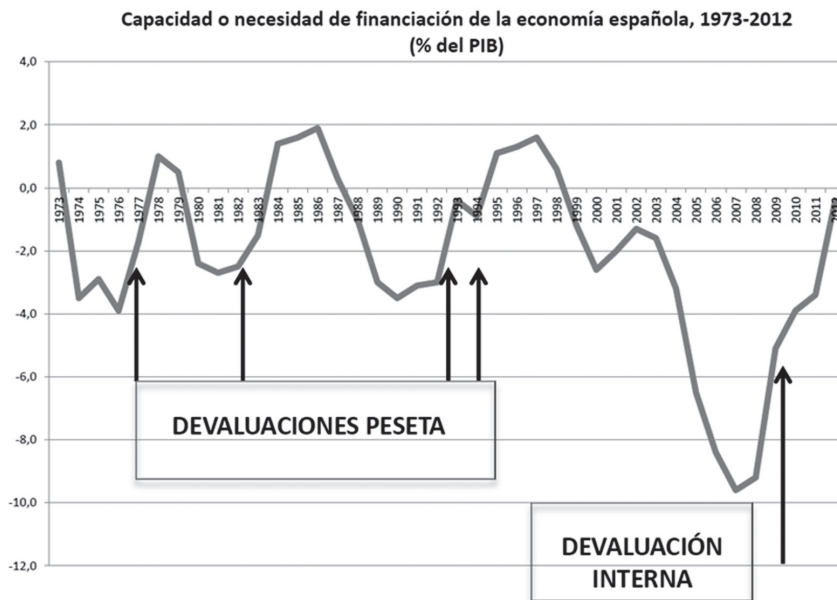


Gráfico 2. La difícil devaluación interna.

Autor: José María Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza

Pero el problema de fondo es por qué se responsabiliza a algo abstracto como es Europa de cuestiones que son consecuencia de una determinada gestión nacional. ¿Cuál fue el problema de la economía griega? Que se financiaba sin políticas fiscales, con deuda externa, mientras se reconocían derechos sociales en algunos casos superiores a otros países como Alemania, por ejemplo, la jubilación a los 60. Con esto no quiero decir que la única solución fuera la que nos impuso Alemania, conjuntamente —todo hay que decirlo— con la propia Unión Europea muy influenciada por los propios intereses alemanes.

Existe una incapacidad en el ámbito de lo político para atribuir responsabilidades dentro de una Unión que es muy compleja. La UE resulta incomprensible para la mayor parte de la población europea; urge una labor pedagógica. Pero, además y con razón, lo que la gente acaba percibiendo es que eso que se llama democracia en el fondo no lo es. Las cuestiones que más afectan a nuestra vida de repente no dependen ya de nuestra decisión soberana. La Unión Europea nos ha convertido en

ciudadanos semisoberanos, ciudadanos semidemocráticos. Alemanes, holandeses, finlandeses, austriacos e incluso los franceses nos dirán que es por nuestra propia culpa, pero ahí queda el problema. No es solo un problema de gestión tecnocrática que, como tal, atenta contra la propia idea de democracia. Se enfrentan una visión de Europa asociada a la tecnocracia y la reacción simplona, que sale del estómago, la populista, que, a mi juicio, es la que está empezando a triunfar. La política europea se está viendo sometida a una pinza entre la tecnocracia y el populismo, discursos demagógicos ambos que están haciendo muchísimo daño a Europa.

Vamos de lo muy complejo a lo muy simple y somos incapaces de ver lo más evidente: no hay marcha atrás a Europa; es un hecho. No podemos imaginar una no Europa. El 75 por ciento de los cambios legislativos que se producen en el Parlamento español son aplicación del Derecho europeo pese a que nunca se refleje en la prensa. Es la Europa invisible que lo cubre todo pero que está ausente de los medios de comunicación. No hay espacio público europeo en el que todos podamos hablar de los problemas comunes y no de cada una de las perspectivas nacionales; tampoco, de democracia europea. Y es ahí donde verdaderamente reside el problema, pues Europa se ha convertido en una entidad a la que es muy fácil atacar porque, en el fondo, todos sabemos que no podemos prescindir de ella. No tiene consecuencias de política nacional atacar a Europa: es la crítica gratis que nos permite desresponsabilizarnos como políticos; jugamos a la irresponsabilidad apoyándonos en Europa, la supuesta responsable.

Es la frase de Mariano Rajoy: «Yo hago lo que tengo que hacer; hago lo que hay que hacer porque, si no hago lo que hay que hacer, no hago bien lo que tengo que hacer». Hago «lo que alguien me dice», nuestros aliados, en resumidas cuentas. Con frivolidad se critica a Europa a sabiendas de que es irreversible. Pero una de dos: o vamos de verdad a la no Europa, o dejamos de amenazar con que no queremos Europa. Y, si defendemos la no Europa, digamos qué consecuencias traerá. En Alemania se vende el discurso del miedo ante el «peligro» migratorio búlgaro y rumano y no se mencionan los beneficios que Europa supone.

Si comparamos la dimensión del problema civilizatorio que tenemos como europeos con los conflictos un poco de campanario que nos encontramos entre países europeos, nos damos cuenta de cuánto hemos perdido de vista cuáles son los auténticos problemas. El problema de Europa es que estamos acabando con nuestro poderío tradicional, acabando con un modo de vida. Cada vez nos va a ser más difícil competir, se hace patente si se visita Asia y sus Manhattans surgidos de la nada en poquísimos años, mientras que aquí estamos discutiendo porque nos entren 13 000 búlgaros y rumanos a un país de más de 80 millones para, supuestamente, aprovecharse del sistema. Lo que está en juego no es Alemania, España ni Gran Bretaña. Lo que está en juego es algo mucho más importante: una cultura, una civilización que no iba muy alejada de la realidad cuando se vio a sí misma como uno de los mejores futuros para el resto de la humanidad. Si la humanidad ha mejorado, ha sido en buena parte gracias a que esa cultura ha tenido la capacidad de saber exportar alguno de sus más nobles valores. No podemos, por intereses particularistas, poner en peligro lo que constituye nuestra gran aportación al mundo.



EL PROYECTO EUROPEO, LOGROS Y FRACTURAS: QUÉ EUROPA TENEMOS, QUÉ EUROPA QUEREMOS

MERCEDES GUINEA LLORENTE

Profesora de Relaciones Internacionales
de la Universidad Complutense



1. Planteamiento general

La Unión Europea que emerge tras el tsunami que ha supuesto la crisis es muy diferente de la de hace cinco años. Ante la perspectiva de que esta crisis haya podido convertir a Europa de solución en problema, manifiesto que no me puedo encontrar más cómoda que en un enfoque positivo. Propongo para ello analizar el proyecto de integración europea desde la perspectiva de su modelo político, utilizando las herramientas propias de las relaciones internacionales.

En primer lugar, me gustaría reflexionar sobre la naturaleza del proyecto, sus fines, sus objetivos y qué Unión Europea teníamos antes de la crisis. En segundo lugar, abordaré qué Europa tenemos después de la crisis, anunciando que se ha producido una seria profundización en el seno de la Eurozona, a la cual pertenecemos. En tercer lugar, pretendo desarrollar la idea que Europa queremos, dándole una doble dimensión. Por una parte, quiero incluir aquí algunas reflexiones sobre qué problemas seguimos teniendo, qué nuevos instrumentos y elementos necesita la UE para conseguir sus objetivos a la luz de las enseñanzas de la crisis. Más que «qué Europa queremos» sería «qué Europa necesitamos». Y, finalmente, preguntándonos «qué Europa queremos», me gustaría llamar la atención sobre que es la primera vez en que los ciudadanos con su voto pueden trasladar a las instituciones qué Europa es la que quieren. Terminaremos con algunas conclusiones, que no pueden ser más que provisionales, dado que estamos en medio de un proceso profundo de cambio que no ha hecho más que empezar.

2. El proyecto europeo: Unión Europea/Federación Europea/Europa

¿Europa, solución o problema?

Contemplada desde un punto de vista personal y, especialmente, desde el de algunos Estados miembros, la difícil coyuntura de la crisis y los dramáticos ajustes que estamos experimentando, podemos ver en este momento la integración europea con una perspectiva negativa. Pero esa perspectiva nos está haciendo perder de vista el largo plazo y los logros de un proyecto de muy largo alcance: sesenta y dos años que han traído una larga estabilidad y bienestar al continente europeo.

Generalmente, entendemos por proyecto europeo el «plan» o diseño de un modelo político de integración en el continente europeo que, en sus inicios, buscaba el objetivo de evitar las constantes guerras entre Estados europeos por la hegemonía continental y mundial. Ampliamente inspirado en sus inicios en Kant, ese plan pretendía alcanzar la «paz perpetua» a través de la integración de los intereses económicos de los Estados —la cooperación entre los mercaderes— que desincentivara todo conflicto bélico entre ellos. El éxito del proyecto es innegable: hoy es materialmente imposible e impensable una guerra entre Estados pertenecientes a la Unión Europea. Suele decirse que en Europa se ha sustituido el rugir de los cañones por la discusión sobre los precios de la mantequilla.

Junto a la paz, el otro objetivo colateral era y es la prosperidad, y por aquí es por donde tenemos una tarea pendiente. Durante tiempo la integración europea ha ayudado al crecimiento y desarrollo de sus miembros. Ahora parece que en el contexto de la crisis, por el contrario, la pertenencia a la UE ha repercutido negativamente en nuestra prosperidad. No creo que esto sea exactamente así, sino que es más bien consecuencia de la desregulación y la difícil competencia económica en la sociedad internacional de la globalización. El proyecto europeo hoy debería proponerse como objetivo prioritario garantizar la prosperidad de todos los ciudadanos europeos, que se identifica con el modelo social europeo en el difícil entorno de la globalización.

Hay que tener claro que, desde sus inicios, el proyecto europeo presenta dos características: su carácter de proceso y su indefinición respecto a su configuración final. Es un proceso paulatino de puesta en común de competencias soberanas nacionales y de incorporación de nuevos miembros que no cuenta con un diseño acabado para alcanzar ese horizonte ideal que Schuman llamó en su declaración «la Federación Europea». En ningún documento oficial aparece qué debe entenderse por esa federación, cómo ha de estar organizada, qué poderes ha de ostentar cada uno de sus niveles políticos, ni por qué instituciones ha de estar gobernada. Es algo que se ha concretado y se tendrá que definir en cada una de sus etapas históricas.

Por muy negativo que sea en este momento el contexto para un Estado miembro como España, y especialmente para el altísimo número de parados y de hogares sumidos en la pobreza, no podemos dejar de olvidar los relevantes beneficios que la participación en el proyecto europeo ha tenido para nosotros. Por solo enumerar algunos: la contribución a la estabilización de la transición democrática; el desarrollo económico y la modernización estructural de España a través de los amplios fondos estructurales; la apertura de mercados que han hecho que muchas de nuestras empresas tengan presencia internacional o incluso alcance global gracias a los acuerdos comerciales europeos, el desarrollo de derechos, la modernización social... Los logros de la UE los tenemos tan interiorizados en nuestra vida cotidiana que ya no reparamos en ellos, los damos por supuestos, ya no nos llaman la atención.

3. Qué Europa teníamos (antes de la crisis)

Podemos establecer en 2008 la fecha en la que ya empezamos a sufrir las consecuencias de las turbulencias bancarias que comenzaron a explicitarse en el verano de 2007. Por entonces teníamos una UE sumida en un profundo proceso de cambio y adaptación, ya que se encontraba inmersa en dos procesos simultáneos de absorción de la mayor ampliación de su historia y de profundización, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los dos difíciles.

Comenzando por la ampliación, se vivían los primeros años de la incorporación plena de los países de la ampliación de 2004 y de 2007, que cambiaban completamente la naturaleza, las prioridades políticas, los intereses de la UE y afectaban a la configuración, identidad y centros de poder de la UE. Para tener en cuenta los efectos dramáticos en la estructura de la UE, se puede recordar que prácticamente se duplicaba el número de Estados miembros, se incrementaba su población en casi cien millones de habitantes pero incorporaba a unos países con un retraso muy considerable, político y económico, cuya renta media apenas llegaba a un tercio de la de los Quince.

Igualmente suponían un reto para sus instituciones, que tenían que comenzar a actuar con casi el doble de miembros, se cambiaban las dinámicas, las preferencias, las posibles coaliciones y en muchos casos se dificultaban los procesos de negociación y la decisión. Comenzaba a afectar incluso a la configuración de algunas de sus políticas: libre circulación de personas y trabajadores, agricultura, cohesión, medioambiente, incluso política exterior. Existe un amplio debate sobre lo adecuado y oportuno de esta ampliación, para algunos muy prematura. En mi opinión se hizo cuando se pudo hacer, cuando todavía el Oso Ruso no había acabado de despertarse de su hibernación. No era el momento más adecuado desde el punto de vista de la preparación de los Estados candidatos ni de la adecuación de la propia UE, que no había conseguido hacer entrar en vigor la revisión de los tratados que la preparaba para la ampliación, el Tratado de Lisboa. Pero era el único momento posible.

En efecto, todos tenemos en mente que esa gran y ambiciosa reforma que era el Tratado Constitucional de 2004 acabó en fracaso por el voto negativo de franceses y neerlandeses. No hay que olvidar dos, entre otras, de las razones que inclinaron la balanza hacia el «no» en el debate francés: la preocupación por los efectos de la ampliación —la deslocalización y la afectación del propio bienestar social— y la falta de una Europa social, todavía esta demanda pendiente. Se abría una fase de poco entusiasmo por el proyecto europeo entre élites y entre ciudadanía, a lo que se sumaba la debilidad de la institución «motor de la integración», la Comisión Europea, tanto por su carácter de miniasamblea, al contar con tantos miembros como Estados, como por el débil liderazgo que pusieron a su frente los Estados miembros. Las dinámicas de poder en

esta época eran principalmente intergubernamentales, solo compensadas por las ganas del Parlamento Europeo de ejercer los nuevos poderes que iba a recibir con el Tratado de Lisboa.

Ese fracaso se quiso remediar con la negociación del Tratado de Lisboa, aprobado en 2007, que supone la introducción en la forma tradicional de tratado europeo de prácticamente todas las reformas de la Constitución. Su ratificación también fue azarosa, por el «no» inicial de Irlanda, y tardaría más de dos años en entrar en vigor, finalmente, el 1 de diciembre de 2009, en plena crisis. Este tratado incorpora importantes cambios en el modelo político europeo, desarrollando y explicitando una naturaleza propia de la UE. Revoluciona también la esfera institucional, con nuevos poderes para el Parlamento Europeo, y la creación de dos nuevas figuras, el presidente del Consejo Europeo, con un rol coordinador, y un «ministro» de Asuntos Exteriores con su ministerio, el nuevo Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior. La fase más dura de la crisis toma a la UE en plena transición institucional, probando nuevos procedimientos y con una dinámica política dominada por los Gobiernos de los principales Estados miembros, Alemania y Francia.

El Tratado de Lisboa tiene muchas innovaciones: explicita políticamente la organización y el funcionamiento de la UE. Si lo miramos desde el punto de vista de la UEM, que es el capítulo que nos interesa para examinar la respuesta de la UE ante la crisis, veremos, sin embargo, que hay pocas novedades, aunque importantes. Se mantiene el modelo de Maastricht con una política monetaria única y políticas económicas, de empleo y sociales en manos de los Estados miembros, que solo están obligados a coordinarse en el seno de la UE. El desequilibrio es evidente, y es la causa estructural fundamental que nos ha llevado a la tormenta perfecta de la crisis.

Las innovaciones de Lisboa en lo que respecta a la UEM que han mostrado su importancia en estos últimos años son: la constitucionalización del Eurogrupo en el artículo 137 del TFUE y la creación de su presidencia permanente, nucleares en la gestión de la crisis; y el artículo 136 TFUE, que permite adoptar legislación específica para los Estados miembros del euro con el objeto de reforzar la coordinación y supervi-

sión de su disciplina presupuestaria o de elaborar orientaciones de política económica específicas. Igualmente resulta relevante la previsión de mecanismos simplificados de revisión formal de los tratados, que es el camino seguido en la reforma del Tratado producida para crear el fondo de rescate. La Europa que teníamos justo antes de la crisis era, por tanto, una Europa en redefinición.

4. Qué Europa tenemos (después de la crisis)

Los efectos de la crisis para el modelo político de la UE son de primera magnitud. Así lo reconoce hasta el propio Cameron: «La Unión Europea que emerge de la crisis de la Eurozona va a ser un órgano muy diferente. Será transformada hasta no ser reconocible por las medidas necesarias para salvar la Eurozona». Estas palabras corresponden a enero de 2013, cuando planteaba en un estudiado discurso su desafío de renegociación de las condiciones de pertenencia del Reino Unido a la UE y la posterior celebración de un referéndum sobre su permanencia.

A lo largo de dos años he desarrollado una investigación centrada en los efectos políticos de la crisis para la UE. Voy a tratar aquí de resumir mis principales conclusiones, teniendo en cuenta que cuatro eran los elementos que me ha interesado examinar: las dinámicas políticas, la profundización o transformación del sistema político, la diferenciación o el hecho de que no todos los Estados miembros están implicados en esa transformación y las implicaciones para la democracia. Estamos en este momento en medio de la reforma, por lo que muchas de estas conclusiones son provisionales, en un análisis que tendrá que continuar y, necesariamente, conducirá a modificaciones.

4.1. Las etapas de la crisis: manifestaciones, lecturas políticas y respuestas

Haremos primero un breve recordatorio de cómo se enfrentó la UE a la crisis, para examinar las dinámicas políticas. Para ello dividiré el periodo de la crisis en dos etapas, según cómo afectó a la UE.

a. Primera etapa, de 2007 a 2009: estallido de las burbujas, crisis financiera, bancaria y económica

Una somera descripción del proceso comienza por el estallido de la burbuja inmobiliaria y financiera en Estados Unidos, la conciencia de los activos tóxicos que afectan a la solvencia de los bancos, la posterior crisis bancaria y el temor de que esta afecte a la economía real. La lectura política que hicieron los líderes europeos de sus causas subrayaba el peligro de la desregulación excesiva que entraña el capitalismo global y los riesgos de la falta de supervisión y control. Para intentar revertir estas tendencias, se decidió que era necesaria una actuación decidida de la UE a través del G-20 para intentar poner en marcha una gobernanza global.

La respuesta a las crisis bancarias nacionales puede resumirse en la frase «Sálvese quien pueda». Se caracterizó por respuestas nacionales ante el pánico que no tenían en cuenta ni las obligaciones del Derecho comunitario ni los intereses de los otros Estados europeos. Así puede recordarse cómo los Gobiernos se apresuraron a manifestar que garantizaban con sus presupuestos nacionales los activos de sus ahorradores nacionales y la oleada de rescates y nacionalizaciones bancarias. Estas respuestas nacionales quebraron las reglas del Derecho comunitario, poniendo de manifiesto que la integración financiera europea no era tan real como se pensaba.

La actuación de las instituciones comunes se produjo a posteriori, permitiendo excepciones a las normas comunes y adoptando un densísimo conjunto de legislación para desarrollar la integración financiera y poner en marcha instituciones comunes de supervisión y control. En el seno de la UE los Gobiernos también llegaron al acuerdo de desarrollar políticas nacionales de carácter expansivo para evitar la el hundimiento de la economía real. El dictamen de esta etapa es que la UE no tiene capacidades políticas para responder a situaciones de urgencia imprevistas y que los Estados prefieren que no actúe el nivel de la UE en las medidas para enfrentar la crisis, sí luego en la aprobación de medidas para prevenir futuras crisis.

b. Segunda etapa, de 2010 a 2013: la crisis de la deuda soberana y la crisis del euro

En marzo de 2010 se pusieron de manifiesto problemas de solvencia de Grecia que se contagiaron a otras economías, unas afectadas por

los rescates bancarios, otras por el parón de la economía real, en una espiral descendente de acoso a las deudas públicas nacionales, que habían crecido mucho como consecuencia de las operaciones de la etapa anterior. Se trató, sobre todo, de una crisis de confianza de los «mercados», representados por las agencias de calificación crediticia y los inversores internacionales. Las economías de la zona euro y de fuera de ella entraron en un franco deterioro difícil de frenar. En paralelo se produjo una crisis de confianza en las instituciones europeas sobre su capacidad de actuar para frenar ese deterioro, proveer de solvencia a los Estados en problemas y salvar el euro.

Desde los Estados miembros, las instituciones comunes y los analistas y observadores se hicieron distintas lecturas políticas de las causas de la crisis:

- Estructurales: la crisis era consecuencia de los efectos de diseño de la UEM, que no tiene los suficientes instrumentos de gobierno económico ni las capacidades para asegurar la convergencia de las economías del euro. Dado que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha mostrado como ineficaz por estar altamente intergubernamentalizado, no basta para asegurar que los Estados miembros van a conducir sus políticas económicas nacionales con arreglo al interés común. Todo ello ha llevado a una falta de convergencia entre los Estado. No tiene instrumentos para absorber los *shocks* asimétricos, dado lo inadecuado de una política monetaria única para gestionar las situaciones económicas de Estados con necesidades diferentes y en ciclos políticos diferentes. Esto ha conducido a la pérdida de competitividad de muchas economías y la imposibilidad de recuperarla mediante ajuste monetario.
- Coyunturales: la crisis ha venido como consecuencia del despilfarro de los Estados del Sur, vagos, corruptos y mal gobernados, que se han aprovechado del dinero barato que les otorgaba la Unión Monetaria para desarrollar políticas irresponsables e insostenibles que no han hecho más que minar su competitividad.
- Otras lecturas: la crisis de la deuda soberana ha dejado al descubierto el vínculo entre Estados y bancos, que son prestatarios

recíprocos, y el desmoronamiento de unos ha afectado a todos. También ha influido la existencia de problemas de competitividad de algunas economías que la UEM no ha ayudado a solucionar sino más bien a agravar.

Las dinámicas políticas que han caracterizado la respuesta europea han sido de tipo intergubernamental, dominada por una «creditocracia» —«Merkozy» y Alemania— que ha impuesto su visión nacional y ha permitido el desarrollo de políticas de poder sujetas a las necesidades de política interna de uno o más Estados miembros. Este tipo de dinámica política ha producido respuestas tardías, titubeantes, inconexas, propensas a la procrastinación, que, en buena medida, han alargado y agravado la propia crisis. Además de la falta de eficacia, presenta problemas relevantes de legitimidad.

Dada la dinámica intergubernamental y la imposibilidad, por la naturaleza de la decisión, de conseguir compensaciones colaterales para todos los Estados, se constata que los Estados poderosos han conseguido imponer sus intereses. Se constatan así relevantes problemas en la dimensión *input* de la legitimidad, al comprobarse que se ha producido una delegación real de competencias de los Estados más pobres a los ricos. El proceso de la crisis y el ajuste en el modelo social que ha obligado a los Estados deudores con la imposición de políticas de austeridad sin concesiones muestra problemas relevantes de legitimidad en su vertiente *output*. Se produce el rechazo de las poblaciones afectadas a las medidas políticas impuestas, e incluso posiciones contrarias a los otros Estados miembros, que se perciben como antagonistas.

Las respuestas políticas ofrecidas fueron en un primer momento medidas de gestión de crisis (los rescates condicionados) y, en un segundo momento, medidas de prevención de futuras crisis, con la puesta en marcha de la gobernanza europea, que supone una profunda transformación constitucional. Finalmente, en 2012, por primera vez, se va a desarrollar una cierta visión estratégica con la aprobación del Informe Van Rompuy, que ya es un plan completo de aprobación de normas y reformas para construir una UEM «genuina y completa», esto es, eficiente.

En esta etapa, emerge un nuevo actor, que no es político en principio pero que va a ser fundamental en la resolución de la crisis: el BCE.

Junto a una política monetaria expansiva decide saltarse sus estatutos, darse a sí mismo un nuevo objetivo, la defensa del euro y, consecuentemente, de la estabilidad financiera de los Estados miembros y emprende las llamadas políticas extraconvencionales. Estas consisten en medidas de inyección de liquidez a los bancos nacionales y políticas de compra de bonos de los Estados miembros amenazados en los mercados secundarios. La afirmación de Draghi a la prensa europea en julio de 2012 de que haría todo lo necesario para salvar al euro, pone el punto final al acoso de los mercados a los Estados miembros. Aparentemente, esta anécdota presenta una enseñanza política de primer nivel: no se puede gestionar un área fuertemente política como la UEM sin capacidades ejecutivas suficientes. Es necesario un Gobierno europeo que formule una política común desde las necesidades del bien común y que tome las medidas necesarias en tiempo y forma.

4.2. Las medidas adoptadas durante la crisis

Los tipos de medidas políticas adoptadas para enfrentar la crisis fueron primero de gestión y luego de prevención de futuras crisis. Las medidas de gestión de la crisis de deuda soberana son las que conocemos vulgarmente con el nombre de «rescates» y que consistieron fundamentalmente en otorgar recursos financieros a aquellos Estados miembros de la Eurozona que ya no podían acudir a los mercados para financiarse. En las distintas etapas de la crisis siguieron modelos diferentes. Primero, en 2010 se puso en marcha un sistema de préstamos bilaterales coordinados de los Estados del euro a Grecia. A continuación, cuando fue preciso asistir a más Estados, se crearon dos fondos europeos de emergencia: uno garantizado por fondos de los Estados miembros —la Facilidad Europea de Estabilización Financiera—; y otro reunido a través de bonos garantizados por el presupuesto comunitario —el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera—.

Los dos modelos de préstamos siguieron unas pautas comunes caracterizadas por la condicionalidad y la asociación del Fondo Monetario Internacional, que también contribuía con fondos. La primera de ellas es la condicionalidad, es decir, a cambio de los fondos los países asistidos se comprometen a realizar una serie de reformas de sus

estructuras económicas internas con el fin de recuperar la competitividad económica y estar, en un futuro cercano, en condiciones de devolver los préstamos recibidos. Esa condicionalidad se rubrica en la negociación y adopción de memorandos de entendimiento, verdaderos tratados internacionales cuyo cumplimiento es verificado por la Troika, delegación compuesta por representantes de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

Posteriormente, en el año 2011 se decidió consolidar los «rescates» a través de la creación de un instrumento permanente destinado a asistir a los Estados que vieran amenazada su financiación en los mercados internacionales o tuvieran que desarrollar costosas reestructuraciones de su sector financiero. Se creó así el Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE), que es un organismo internacional financiado con fondos de los Estados euro y cuya misión será proveer de financiación a los Estados en problemas. La asistencia del MEDE sigue las mismas pautas de los rescates anteriores: está sometida a condicionalidad negociada en memorandos de entendimiento y supervisada por la Troika. Con el MEDE la UEM cuenta con su primer instrumento financiero para gestionar *shocks* asimétricos.

En segundo lugar, como medidas de prevención de crisis hay que analizar la conocida como «gobernanza económica europea» introducida a partir de varios instrumentos jurídicos entre 2011 y 2013, el Six-Pack, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (el TCEG) y el Two-Pack, que vamos a exponer simplídicamente en sus líneas básicas. El Six-Pack, explicado muy rápidamente, es un conjunto de reglamentos que establecen procedimientos reforzados de coordinación macroeconómica endureciendo los requisitos y la exigencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tanto en términos de déficit público como de deuda pública, proporcionando un nuevo procedimiento de detección de desequilibrios macroeconómicos excesivos. Además de los requisitos más exigentes, los países de la Eurozona ven limitada relevantemente su soberanía ya que se les aplica un nuevo régimen de sanciones cuasiautomático que deja en manos de la Comisión la posibilidad de sancionar a los que no cumplan con sus obligaciones en sus políticas macroeconómicas.

El TCEG, Tratado Internacional a Veinticinco, por su parte, endurece los criterios y compromisos de déficit público y deuda pública de los Estados signatarios, comprometiéndoles con la estabilidad presupuestaria. Estos Estados, además, deben incorporar la regla de equilibrio de sus presupuestos nacionales a sus Constituciones nacionales o legislación de nivel similar. Los Estados parte aceptan, además, coordinar mejor sus políticas nacionales, debatiendo en el espacio común las reformas que vayan a llevar a cabo. Finalmente, el Two-Pack somete los presupuestos anuales nacionales a supervisión común, dando la potestad a la Comisión de que proponga modificaciones antes de su aprobación por los Parlamentos nacionales en caso de que no respondan al interés común.

4.3. Las transformaciones del modelo político europeo producidas por la crisis

Es necesario constatar que la crisis ha puesto de manifiesto relevantes insuficiencias de la propia UE y que las medidas adoptadas han producido una relevante transformación del modelo político europeo: han supuesto más cesión de competencias a la instancia supranacional, pero solo para los países de la Eurozona. Además, plantean importantes problemas de legitimación para la acción común europea.

La crisis ha evidenciado de una forma dolorosa los límites de la intergubernamentalidad, tanto en el modelo económico como en la gestión de la crisis. La UEM, basada en un método intergubernamental, ha sido un fracaso estrepitoso, en buena medida responsable de la crisis de deuda soberana. La nueva gobernanza económica se caracteriza por el recurso de los Estados miembros a las herramientas comunitarias y el fortalecimiento de las instituciones comunes para garantizar su eficacia. La intergubernamentalidad de la gestión de la crisis por el Consejo Europeo ha generado políticas de poder de unos Estados sobre otros y ha terminado por deslegitimar la política europea ante los ojos de los ciudadanos, que la ven como antidemocrática e injusta.

En este proceso se han revelado las consecuencias perjudiciales que entraña el hecho de que la UEM no cuente con capacidades políticas

permanentes de dirección y gestión. Este hecho conduce en la primera etapa de la crisis a respuestas nacionales antes que a una única respuesta europea y a que la gestión de la crisis se haya calificado de titubeante, ineficaz y falta de estrategia en su conjunto. Aparece encima de la mesa la cuestión de una Unión que debe lidiar con ámbitos políticos que requieren de acción ejecutiva urgente y que está pobremente dotada para hacerlo. En definitiva, se plantea la necesidad o conveniencia de crear un Gobierno europeo con facultades ejecutivas, que solo podrá abordarse en una revisión de los tratados.

Las medidas políticas adoptadas durante la crisis han producido una mutación del modelo político de la UE. Una mutación que afecta a su Constitución económica y que entraña una profundización irrevocable, esto es, una cesión de competencias en materias muy sensibles para la soberanía nacional. Se han cambiado los objetivos de la Eurozona y de la propia UE, introduciendo, junto a la estabilidad de precios que estaba, la estabilidad financiera de los Estados de la Eurozona. El alcance de la mutación ha determinado que por la vía del TCEG se haya introducido el objetivo del equilibrio presupuestario en las Constituciones nacionales, afectando la reforma europea a las reglas de juego de los sistemas políticos nacionales. Es una novedad completa que la reforma de los tratados europeos haya causado la revisión de las Constituciones nacionales.

La nueva normativa altera el reparto de competencias del Tratado: a través de la Unión Presupuestaria establecida se pone en común la dirección de las políticas presupuestarias y económicas de los Estados miembros con mecanismos de imposición y sanción, sometiéndola al método comunitario. Un cambio menor pero también relevante es la creación de instrumentos para la gestión de crisis, el MEDE, con un modelo definido que combina asistencia y condicionalidad. Igualmente, se han modificado los roles de las instituciones, del BCE y de la Comisión Europea, que reciben más atribuciones que las previstas en el Tratado, y se ha alterado la norma de decisión con la mayoría cualificada inversa y el carácter jurídico de la recomendación.

Además de esta cesión implícita de competencias en materia económica, la crisis presenta otros efectos relevantes que afectan al modelo

político de la UE. El primero de ellos es un importante incremento de la diferenciación entre los Estados miembros, entre los de la Eurozona y los que están fuera, ya que las medidas de gobernanza examinadas y la profundización solo afectan a la UEM, no a la totalidad de los Estados miembros. Esa profundización de la UEM ha tenido, además, el efecto de explicitar las divisiones entre algunos de los Estados miembros en relación con el objetivo del proyecto europeo, que ni aceptan ni se tienen vinculados por la moneda única. También tiene el efecto de generar diferencias entre los miembros que pertenecen a cada uno de los dos grupos, los *euro-in* y los *euro-out*. Esa diferenciación está llamada a ampliarse aún más, dado que la Unión Política necesaria y el propio desarrollo de la UEM solo pueden abordarse tomando la Eurozona como una vanguardia o núcleo duro destacado. Se abren así importantes debates en torno a qué forma jurídica debe dársele, qué papel a las instituciones, qué relación con la UE amplía y de qué herramientas ha de disponer para garantizar la coherencia y cohesión del proyecto europeo.

El segundo efecto es el duro impacto de la crisis en términos de legitimidad, que obliga a reordenar los términos del debate. La legitimidad tradicional sobre la que descansaba la UE se ha apoyado en los resultados positivos que el proyecto tenía para la ciudadanía, una legitimidad *output*, por lo que ha sufrido un fuerte impacto durante la crisis. Esa desafección de la ciudadanía, de incrementarse, pondría en grave peligro la misma supervivencia de la UE. Además, el modelo de gobernanza económica adoptado se ha demostrado que también justifica la preocupación por el funcionamiento democrático de la UEM, en la medida en que no establece suficientes controles parlamentarios sobre los nuevos procedimientos puestos en marcha. La gravedad de este hecho se redobra si se constata que el nivel europeo, con sus deficiencias de control del ejercicio del poder, recibe la capacidad de supervisar las políticas presupuestarias nacionales y puede imponer políticas económicas a nivel nacional, lo que sí goza de las debidas credenciales democráticas.

Es preciso abordar cómo recuperar ese apoyo perdido y enfrentar los problemas de democracia. La estrategia, a nuestro juicio, debe ser triple. En primer lugar, es preciso que la UE vuelva a producir resultados en la línea de los objetivos del Tratado: prosperidad, bienestar,

igualdad, solidaridad, protección social y cohesión social. Para ello habrá que replantearse las líneas políticas seguidas, pasando del enfoque monotemático sobre la austeridad a otro que fomente el crecimiento y la protección social.

Segundo, hay que solventar los problemas de legitimidad y democracia en los procedimientos de la gobernanza europea. Tienen que implantarse controles parlamentarios en el nivel europeo, con la asociación de los Parlamentos nacionales, que aseguren que una «expertocracia» no se impone a las democracias nacionales. Si saliera adelante la iniciativa de la elección parlamentaria de la Comisión con un programa político ratificado por la mayoría de los europeos, esta debilidad resultaría en parte disminuida, sin eludir una reforma para introducir control parlamentario.

En tercer lugar, es necesario explicar a la ciudadanía la naturaleza de la Unión y sus formas de ejercicio de poder político y, dentro de esa pedagogía, reforzar la narrativa de la importancia de la masa crítica que otorga la Unión a los Estados para enfrentarse a las fuerzas de la globalización.

5. Qué Europa queremos (o qué Europa quieren los ciudadanos)

La respuesta a esta, en apariencia, difícil pregunta es simple y se encuentra más allá de ideologías. Los ciudadanos quieren que la UE cubra aquellas de sus necesidades que los Estados ya no pueden por sí solos satisfacer en un mundo cada vez más globalizado. En este momento, si los Estados en débil situación económica no pueden realizar políticas de estímulo económico por la situación de sus finanzas públicas, la UE debería poder lanzar iniciativas para incentivar el crecimiento. Si los Estados están agobiados para cubrir las necesidades sociales, deberían poder acudir al auxilio común de la UE. En las negociaciones internacionales supone la defensa de los intereses de los europeos frente a gigantes como los emergentes o Estados Unidos, ante los cuales la voz de los pequeños Estados es más difícil de oír, lo que, en definitiva, supone

proteger los puestos de trabajo de los europeos y su modo de vida, el modelo social europeo.

La actual configuración del sistema europeo dificulta en gran medida la capacidad de responder ágilmente y de forma creativa a nuevas demandas. La UE no puede hacer cualquier política, sino que solo puede actuar en el marco de las competencias que le otorgan los tratados, es decir, lo que acuerden los veintiocho Estados por unanimidad en un largo proceso de negociación y aprobación. Además, carece de un gobierno permanente, con capacidad de ofrecer respuestas ágiles ante los cambios del entorno.

El proceso de globalización y la desregulación financiera a escala global han determinado que los Estados sean en este momento unos actores impotentes para controlar a los mercados y proveer una de las funciones básicas que exigimos los ciudadanos en Europa como es la redistribución de la riqueza generada. En mi opinión, el objetivo nuevo que debe proponerse el proyecto europeo es la capacidad de establecer un marco regulatorio a escala global que permita poner coto a unos mercados y capitales todopoderosos que juegan con las vidas y el bienestar de las personas. Dicho en el lenguaje europeo, ese objetivo sería preservar el modelo social europeo y relanzar la competitividad de la economía europea de forma que la riqueza generada beneficie al conjunto de la sociedad. Los primeros pasos tienen que darse a escala interna para que la UE reciba las competencias que precisa para regular las relaciones económicas, hacer política social y redistribuir recursos entre Estados ganadores y perdedores de la UEM.

En resumen, ¿qué Europa queremos? Una que sea capaz de responder a estos desafíos, es decir, que reciba las competencias suficientes para realizar políticas que permitan garantizar nuestro bienestar y nuestra prosperidad allí donde no es capaz de hacerlo el Estado. Dicho de otra manera, una con un modelo económico suficiente para garantizar su fortaleza interna y las capacidades políticas para proceder a la redistribución justa de los recursos entre los europeos. Queremos una Europa que sea un actor internacional relevante, que provea para nuestra seguridad, nos permita competir en las relaciones económicas de la

globalización y contribuya a definir los estándares de una gobernanza global para gestionar los problemas comunes de la humanidad.

6. Los ciudadanos podemos contribuir a crear la Europa que queremos

Las elecciones de 2014 tienen la virtualidad de ser completamente diferentes a todas las anteriores. Al ser las primeras bajo el Tratado de Lisboa, obligan al Consejo Europeo a que proponga como presidente de la Comisión a un miembro del partido político ganador en las elecciones europeas. Pueden suponer la elección indirecta del presidente de la Comisión Europea. Además, no puede olvidarse que elegiremos el Parlamento más poderoso de la historia europea. Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento obligatoriamente tiene que aprobar prácticamente la totalidad de la legislación; junto con los representantes de los Gobiernos nacionales, el Consejo aprueba el presupuesto, controla a la Comisión y da el visto bueno a los acuerdos internacionales.

Los principales grupos políticos europeos nominaron sus candidatos a presidente de la Comisión y aprobaron un único programa político a defender por los partidos nacionales en todos los Estados miembros. Si esta iniciativa consigue imponerse a los intereses de Gobiernos y partidos nacionales, tendríamos al frente de la Comisión un presidente votado directamente y con un mandato para desarrollar unas determinadas políticas refrendadas por la ciudadanía europea, al ser el programa más votado. Ese líder tendrá la legitimidad y la capacidad requerida para defender el interés común europeo.

El actual contexto de crisis ha hecho especialmente propicias estas elecciones para la atracción ciudadana, ya que resulta muy fácil contraponer programas desde la ideología: políticas de crecimiento versus mantenimiento del ajuste. En cualquier caso, no tengo todas conmigo sobre que las intenciones del Parlamento Europeo puedan resultar exitosas. Todo pasa por el compromiso y el apoyo de los Gobiernos y los partidos políticos nacionales. Algunos líderes nacionales ya se han mostrado contrarios a nombrar al cabeza de lista más votado ya que temen

una excesiva intromisión del Parlamento Europeo en la política europea y una agenda federalista que no comparten desde los Gobiernos. La oportunidad de crear un espacio político verdaderamente europeo que sirva para democratizar el Gobierno ejercido por la Comisión depende, en buena medida, de quienes más quieren retener el control, los Estados. Veremos qué ocurre finalmente.

7. Conclusiones

1. El proyecto europeo es un ideal y una realidad que ha rendido hasta el día de hoy relevantes frutos a todos sus miembros. Se caracteriza por ser un proceso abierto de construcción permanente, con acelerones y paradas. En este momento se encuentra en un punto de inflexión, de profunda transformación, como consecuencia de los efectos que ha tenido sobre él la crisis.
2. Este momento de definición podría, además, adquirir nuevas características si se logra aprovechar las dinámicas de las elecciones europeas de 2014 para democratizar las instituciones en el sentido de una parlamentarización del ejercicio del poder.
3. La crisis ha transformado profundamente a la UE; no solo ha supuesto la transferencia «por la puerta de atrás» de importantes competencias que afectan al núcleo de soberanía del Estado nación. Como consecuencia de las nuevas decisiones se puede hablar con toda propiedad de la emergencia de una federación presupuestaria en el nivel de la Eurozona, con un nivel de acción común impensable antes de la crisis.
4. Ha producido la emergencia de dos Europas, los *euro-in* y los *euro-out*, e incluso ha hecho visible otro tipo de diferenciación que ya afecta a los próximos pasos del proyecto, la Unión multi-objetivo. Habrá que ver en los próximos años cómo se resuelve esa tensión.
5. Las consecuencias para los ciudadanos de las políticas adoptadas para enfrentar la crisis y la transformación europea in-

crementan los problemas de legitimidad de la UE, que ya no pueden aplazarse por más tiempo. Por una parte, el modelo político de la UEM y la práctica de políticas intergubernamentales han conducido a la transferencia de poder de unos Estados a otros y a políticas hegemónicas contrarias al ideal europeo. Esto lleva a un sentimiento de desafección entre la ciudadanía que debe abordarse prioritariamente por parte de todos los responsables actuando en una cuádruple dimensión: incorporando la dimensión de la política europea a la política nacional diaria; consiguiendo resultados; democratizando los procesos de la gobernanza económica; y renovando el compromiso y el mensaje sobre la razón de ser y la utilidad de la UE en nuestros días.

6. Nos encontramos en medio de ese proceso de transformación con algunos de sus hitos ya trazados, como la unión bancaria, el fortalecimiento de la unión fiscal, con el financiamiento común de las reformas y la timorata unión política del Informe Van Rompuy. La experiencia de la crisis muestra, sin embargo, que es urgente e inmediato abordar otra serie de revisiones que son fundamentales para la viabilidad de la moneda única. Entre ellas, y sin ánimo de exhaustividad, mencionaría alguna forma de mutualización de la deuda, un presupuesto y un tesoro común, una política social a escala de la UE (estándares sociales mínimos, gasto social mínimo, salario interprofesional mínimo, seguridad social mínima), una política de empleo común, una armonización fiscal de impuestos directos ligados a la integración económica, etc. Y la enseñanza más relevante de esta crisis: la necesidad de un Gobierno con capacidades ejecutivas permanentes para dirigir y gestionar la Eurozona.
7. En definitiva, estamos hablando de unión política, que requerirá una profunda reflexión y revisión que solo podrá hacerse mediante una revisión de los tratados. Es difícil en este momento ver cuándo podría producirse esa nueva convención: no antes de finales de 2015, en cualquier caso. Las élites en este momento comparten el mejor talante europeísta, pero no así las poblaciones. Se espera que con la recuperación económica su predisposición cambie. Se quiere aprovechar también la diná-

mica política de las nuevas instituciones electas y, por supuesto, evitar el chantaje de Cameron. No obstante, el principal de los obstáculos pervive: el doble cerrojo de la revisión de los tratados. Y hay muchos interrogantes por ir despejando: ¿esa gran profundización política requerida para consolidar la UEM será solo para la Eurozona? ¿Para todos? ¿Cómo? ¿Una sola organización política? ¿Más de una? ¿Qué instituciones serán precisas? ¿Cómo se articularán?

Estamos muy acostumbrados a hablar del futuro de Europa, pero ahora este es más importante y está más abierto que nunca. Si puedo plantear un deseo, es que este momento refundacional pueda contar con un mayor debate y participación de la ciudadanía europea a partir del cambio de las dinámicas políticas nacionales.

2. FRACTURA NORTE-SUR EN EL INTERIOR DE EUROPA





ALEMANIA Y LOS PAÍSES PERIFÉRICOS: ¿UNA EUROPA ALEMANA?

IGNACIO SOTELO

Catedrático de Sociología
de la Universidad de Berlín



Los años sesenta y setenta de la pasada centuria, conocidos como la edad de oro del estado de bienestar, son aquellos en los que también se inicia la Comunidad Económica Europea, que contribuyó sin duda al crecimiento económico con pleno empleo de aquellos decenios. El Tratado de Roma, que entró en vigor el 1 de enero de 1958, en el artículo 118 reconoce a los entonces seis Estados miembros la competencia exclusiva en política social y laboral. Exclusividad que no cuestiona, como a veces se ha pretendido, el Preámbulo, en el que se dice que el fin de la Comunidad «es contribuir al progreso económico y social, mejorando el nivel de vida de los trabajadores», o el artículo 2, en el que se señala que el propósito de la Comunidad es «un crecimiento acelerado de los niveles de vida». Es obvio que propiciar el desarrollo económico, objetivo de la Comunidad, conlleva, como resultado querido, mejorar el nivel de vida de la población.

Al comienzo de la Comunidad Económica Europea, al quedar fuera de los tratados, se prestó muy poca atención a la política social. Empero, abrir las fronteras a los bienes y servicios de los demás socios supuso la libre movilidad de la fuerza de trabajo, algo que quedó de manifiesto sobre todo en las zonas fronterizas y en los trabajos más cualificados. El trasiego de mano de obra entre los Estados miembros obligó a regular las relaciones laborales a nivel comunitario. Se barajaron dos fórmulas, una que incluía el contrato laboral en el Derecho civil y, por consiguiente, se debería aplicar la legislación del país de origen. La otra subrayaba la especificidad del contrato de trabajo y, por tanto, proponía que se aplicasen las normas del país en el que se trabajase, que es la solución que propuso la Comisión en marzo de 1972.

En diciembre de 1969 en la cumbre de La Haya la política social hizo una primera aparición con la propuesta de armonizar las políticas sociales de los Estados miembros, tanto para favorecer la movilidad del trabajo como para impedir que se produjese un *dumping* social. En la cumbre de diciembre de 1974 se aprobó un programa comunitario de acción social para combatir la pobreza, el objetivo principal de la UE en

política social hasta ser sustituido por la política de empleo. Una evaluación de 1981 estimaba que había 36,8 millones de pobres en la Europa de los Doce. Se creó un fondo de desarrollo regional y se incrementó el fondo de desarrollo social, poniendo énfasis en la educación profesional de los jóvenes con el fin de facilitar su inclusión en el mercado laboral. Ahora bien, la política social, incluyendo la lucha contra la pobreza en el sentido más amplio, es responsabilidad de los Estados; la Unión únicamente se encarga de la coordinación de estas políticas, tal como se concretó en el Consejo Europeo de Niza en diciembre del 2000: cada Estado miembro se compromete a poner en marcha un plan nacional sobre inclusión social.

En el anterior Consejo de Lisboa la Unión había adoptado el objetivo estratégico de que en la década siguiente se debería alcanzar: «(...) la economía más competitiva y dinámica (...) con más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social». Desde entonces la política social gira en torno a recuperar el pleno empleo, o, por lo menos, mantener la cuota más baja de paro posible. El hecho es que la política social comunitaria ha quedado restringida a políticas de empleo. Se comprende que en 1982, al celebrar los veinticinco años de su fundación, la Comunidad enumerase los grandes éxitos en la política económica, pero sin poder capitalizar ninguno en política social, que sigue siendo competencia exclusiva de los Estados.

La primera ampliación con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973 supuso un duro golpe a una política social comunitaria, algo que quedó de manifiesto en toda su gravedad en los decenios siguientes, cuando sobre todo el Reino Unido se opuso a los tímidos intentos de poner en marcha una política social comunitaria. A finales de los setenta, Gran Bretaña no solo rompe con el estado de bienestar, sino que va a enfrentarse a cualquier tipo de política social comunitaria, un campo que considera exclusivo de los Parlamentos nacionales.

Con todo, durante la presidencia de Jacques Delors (1985-1995) se empezó a hablar de «la dimensión social del mercado único», llegando incluso a establecerse un llamado «diálogo social» entre sindicatos y patronales, del que, al exigirse unanimidad entre las partes para llegar a acuerdos que, además, tendrían que ser ratificados por los Parlamentos

nacionales, poco se pudo conseguir. En 1988, con dieciséis millones de desocupados, el 11 por ciento de la población activa, no había avanzado en política social comunitaria, pese a que en junio de aquel año en la cumbre de Hannover se proclamase oficialmente que una política social comunitaria debería ser el fundamento sobre el que se asentase «el mercado único», o, por lo menos, habría que impedir antes de ponerlo en marcha que se deteriorasen las políticas sociales de los Estados miembros. Se daba por descontado que un «mercado único» con una sola divisa, además de una política social, exigía una política exterior y otra fiscal unificadas, ámbitos estos últimos en los que tampoco se ha avanzado, antes al contrario, se encuentran cada vez más alejados de poder convertirse en realidad.

En el Consejo Europeo de Estrasburgo del 9 de diciembre de 1989 los países miembros, con la excepción del Reino Unido, aprobaron una carta comunitaria de los derechos sociales básicos de los trabajadores en la que se definen los derechos sociales de los ciudadanos comunitarios: libertad de movimiento dentro de la Unión; condiciones de trabajo aceptables con el mismo trato para todos los ciudadanos comunitarios; libertad de elegir oficio o profesión, reconociendo las titulaciones obtenidas en los países de origen; igual trato al hombre y la mujer con derecho a la contratación colectiva. La Carta Social se ha quedado en una declaración de principios que eran ya derecho establecido en los países miembros. El sentido de la Carta no es tanto desarrollar una política social comunitaria, como impedir que se dé marcha atrás en las políticas sociales ya establecidas, justamente, la tendencia implícita en el nuevo «mercado único». Y, aun así, pese a que se trata de una mera declaración que no prescribe sanciones para el no cumplimiento ni cabe ampararse en ella para reivindicar personalmente los derechos expuestos, el Reino Unido no la aceptó para dejar bien claro que la UE no debe entrometerse en temas sociales.

En este punto hay que traer a colación el principio de subsidiaridad, que el liberalismo maneja ampliamente para excluir la política social de la acción comunitaria, dejándola en manos de unos Estados miembros que se encuentran en la peculiar situación de haber perdido el control de la política económica, dependiendo de ellos, sin embargo, la política social, que constituye, sin duda, la mayor exigencia del electorado. En

la Unión Europea, dentro de unos marcos económicos sobre los que su influencia es cada vez más limitada, los Estados harán la política social que quieran, o, más bien, que puedan.

En la cumbre de Estocolmo de marzo del 2001 pareció que se daba un paso adelante al acordar, en vista a una mejor coordinación, siete indicadores para medir la política social de los distintos Estados:

1. Distribución de los ingresos en relación con la parte de la riqueza nacional, que se lleva el 20 por ciento en la cúspide y el 20 por ciento en la base.
2. Población que se halla por debajo de la línea de pobreza, es decir, con menos del 60 por ciento de la media, antes y después de las transferencias sociales.
3. Persistencia de la pobreza: población que permanece por debajo del umbral de la pobreza más de tres años consecutivos.
4. Proporción de hogares sin que ningún miembro tenga empleo.
5. Disparidades regionales, medidas por las distintas tasas de desempleo.
6. Nivel de educación medido por el número de jóvenes entre 18 y 24 años con solo escuela primaria.
7. Tasas de desempleo de larga duración.

Lamentablemente, estos indicadores no han servido para planificar políticas concretas de lucha contra la pobreza en los Estados miembros.

La ampliación del 2004, con la inclusión de los países del Este, ha reforzado aún más la debilidad social de la Unión al integrar a unos Estados que habían desmontado por completo las instituciones sociales provenientes del modelo colectivista sin que fueran sustituidas por otras. Política que se ha justificado colocando a los pueblos ante la disyuntiva de tener que elegir entre crecimiento económico y bienestar, que solo garantizaría una economía libre, sin trabas sociales, y una economía intervenida por el Estado, de alguna manera planificada, que sería por principio poco eficaz y únicamente repartiría pobreza, eso sí, de manera harto equitativa. No habría escape al dilema de riqueza para

todos al precio de una gran desigualdad social, dispuestos, además, a sufrir la lacra del desempleo o pobreza para la inmensa mayoría, repartida con una mayor equidad en una situación de empleo para todos.

En la Europa de los noventa y comienzos del siglo XXI, pese a que la permanencia de los Estados parecía a todos indudable, se discutía el futuro de la Unión entre dos posiciones: la una, que subraya la soberanía de los Estados miembros, la concebía como una mera coordinación económica; y la segunda, que la entendía como una especie de confederación en un sentido muy amplio, convencida de que la integración económica plena exige una organización política. Pues bien, esta segunda posición, que preveía una integración política como culminación de la económica, se ha difuminado por completo con la ampliación al Este. Son Estados que han recuperado su soberanía hace poco, y es comprensible que la defiendan a ultranza. Desconfían de cualquier solución federalista, máxime cuando sospechan que, en último término, supondría la preponderancia del eje franco-alemán. No solo se ha eclipsado el horizonte federalista, sino, lo que es mucho más grave, la Unión Europea carece de un eje central integrador, aunque Gran Bretaña aspire a este papel. Por ahora, cada país, sin el menor disimulo, va a lo suyo, y permanecerán unidos mientras el «mercado único» ofrezca ventajas. En el horizonte no se divisa más que un proceso permanente de ampliación, de modo que un «mercado único» cada vez de mayor alcance nos coloque en posición de competir con los nuevos gigantes económicos que se divisan en el mundo globalizado.

A todo esto se suma que muchas de las legitimaciones que la integración europea tuvo en el el pasado han dejado de ser operativas. Para movilizar a los pueblos, de poco sirve ya alegar que la UE ha sido un factor decisivo para impedir guerras entre los grandes Estados europeos, cuando en el horizonte, sea el que fuere, la guerra entre Estados en Europa es una posibilidad remotísima con la ya nadie cuenta. Las guerras sufridas recientemente, y las que aún podrían venir, son guerras civiles originadas por la desmembración de algunos Estados. Proceso que indirectamente favorece la integración económica, ya que pequeños Estados, integrados en un «mercado único», pueden subsistir perfectamente con dimensiones que antes hubieran impedido el desarrollo económico. Una vez que se ha desplomado la Unión Soviética, tampoco sirve de

nada cantar los méritos de la UE para detener la amenaza comunista, o para afianzarnos ante Estados Unidos, cuando ante el surgimiento de nuevas potencias en culturas para nosotros muy extrañas nos sentimos cada vez más dependientes del destino común de Occidente.

Al obligar a cada Estado miembro a ser cada vez más competitivo, la Unión Europea restringe al máximo el estado social, a la vez que la falta de democracia en las instituciones comunitarias (al no existir un *demos* europeo, tampoco cabe una expectativa en este sentido) impide confiar en que una política social comunitaria compense un día las exigencias neoliberales que se imponen en el ámbito económico. Como, además, ha desaparecido cualquier horizonte de integración política más allá de la económica en estructuras capitalistas férreamente cimentadas —imposible una política económica o social en desacuerdo con las normas comunitarias—, se comprende el desapego creciente de los ciudadanos ante el proyecto europeísta.

Cierto que la UE ha impulsado, y sigue impulsando, un crecimiento económico inusitado, pero, al transformar por completo a los Estados miembros incluyéndolos en una nueva plantilla, ha tenido y tiene también costos ante los que muchos se empeñan en cerrar los ojos. Y es que globalización e integración comunitaria, por un lado, obligan a replantear la política social posible, que es el aspecto que importa subrayar, pero, por otro, favorecen la desmembración de los Estados socios. El proceso de debilitamiento de los Estados parece imparable, sin que se divisen nuevas estructuras políticas capaces de sustituirlos. Al menos, el futuro cercano se caracteriza por un dominio del capitalismo en un mundo globalizado con cada vez menos cortapisas estatales y sociales¹.

En fin, a la competencia exclusiva de los Estados miembros en política social hay que añadir el hecho capital de que la integración económica ha ido creando un marco supraestatal que a la larga ha terminado

1 Escrito antes de la actual crisis financiera y económica. No he modificado la frase porque no sé en qué sentido habría que hacerlo. El estado nacional no puede renacer de las ruinas en que se encuentra, y resulta impensable que en el actual estadio pueda organizarse el planeta a nivel mundial.

por cuestionar el estado de bienestar tanto o más que la globalización, a la vez que pone límites muy precisos al estado social. El que la política económica dependa cada vez más de la UE, mientras la social sigue en manos de los Estados miembros, ha funcionado a favor de una reducción del estado social, sobre todo, desde las expectativas que se habían levantado en los años sesenta. No solo la UE se ha negado, pese los muchos escauceos, a desarrollar una política social complementaria a la integración económica, sino que ha impuesto un modelo liberal de economía de mercado, dejando a los socios comunitarios que, eso sí, dentro de los estrechos márgenes económicos previamente definidos, desarrollen la política social que consideren oportuna.

La creación del euro en 1998 significó que una buena parte de los Estados miembros se quedasen sin la política monetaria como instrumento que aplicar a las políticas sociales. La tarea era inventar una política social comunitaria en las condiciones de una moneda estable, una con la que ya no se puede hacer experimentos jugando con el precio del dinero, con la cantidad disponible, ni con aumentar el déficit presupuestario para responder a las presiones sociales. Desaparece la posibilidad de hacer falsa política social a cuenta del déficit o del precio del dinero, que se supone fuente de inflación con la pérdida subsiguiente de puestos de trabajo². En fin, que ya no se podrá solventar con una devaluación de la moneda una falsa política económica y social.

¿Acaso los Estados comunitarios están en condiciones de mantener una política de cohesión social, por canija que sea, una vez que se han visto despojados de sus competencias económicas, al ser sustituido, por un lado, el mercado nacional por el mundial, y entregar, por otro, con la creación del euro, sus competencias en materia de política monetaria, que llevará consigo ineludiblemente una política fiscal comunitaria? La política social no se puede desprender de la económica. ¿Cómo hacer entonces una política de cohesión social, que no quiere decir otra cosa que de redistribución con criterios sociales de la renta nacional, sin

2 Ni qué decir tiene que la crisis parece eliminar las restricciones en el déficit y en la deuda que impuso el euro; la cuestión es qué consecuencias tendrá a la larga para la estabilidad de la moneda.

disponer ya de la política monetaria y de la política fiscal, los dos instrumentos principales que hasta ahora el Estado había empleado para cumplir con este objetivo.

La integración comunitaria ha sido un factor que ha limitado el despliegue del estado social, incluso mucho más que la globalización, a la que precedió en el recorte de las funciones económicas del Estado, pero, al mismo tiempo, al haber impulsado un enorme crecimiento económico, ambas han hecho posible que se sostuviesen las políticas sociales dentro de los Estados. Los fenómenos sociales no son unidireccionales, y es preciso dejar constancia tanto de los límites que la economía comunitaria ha impuesto al estado social como de las posibilidades de realización que ha abierto el haber elevado sustancialmente el PIB. Esta ambivalencia de la UE ante el estado social lo limita a la vez que lo hace posible, no ha impedido el distanciamiento creciente de una buena parte de la población europea de las instituciones comunitarias. El fracaso del Tratado Constitucional y de sus sucesivos arreglos se explica en buena parte por el carácter neoliberal que la economía comunitaria ha terminado por imponer a los Estados miembros.



PORTUGAL, UN CASO CERCANO EN EL SUR EUROPEO

JOSÉ MANUEL PUREZA

Profesor de Relaciones Internacionales
e investigador del Centro de Estudios Sociales
de la Universidad de Coimbra



Representaciones

En el marco de distintas permanencias en el sistema internacional contemporáneo, hay diferentes cambios que importa tener en cuenta. Una de las permanencias, quizás la más estable, es la polarización económica, social y política a nivel global. Distintos autores han sintetizado esa condición estructural de asimetría con la fórmula «centro-periferia». No se trata, naturalmente, de referencias físicas o geográficas sino de condiciones socioeconómicas relativamente estables determinadas por la especialización de cada economía y sociedad en el orden internacional. La estabilidad de esas posiciones relativas entre centro y periferia determina un estatuto de inferioridad y sumisión para los países periféricos y el poder de determinar las reglas del juego a los países centrales.

El centro siempre ha representado la periferia con dispositivos (verbales, literarios, artísticos, políticos) de alteridad y exterioridad: «lugares no civilizados», «lugares exóticos», «lugares subdesarrollados» son expresiones que enseñan la relación de poder inequívoca entre centro y periferia bajo la cual el centro se da a sí mismo legitimidad para fijar objetivos y modelos de organización social, económica y política de la periferia en nombre de su «progreso», de su «desarrollo» o de la «humanidad».

Pero, en las últimas tres décadas, sobre todo, tras los cambios ideológicos de fondo ocurridos con el final de la guerra fría, se verifica una tendencia para la radicalización de la representación de las periferias por el centro. La perspectiva jerárquica de siempre se expresa ahora en la caracterización de la periferia como fuente de amenazas sistémicas. El concepto más sugerente de esta radicalización de la representación de la periferia es el de «estado fallido» (los autores de expresión angloamericana multiplican las formas de adjetivación: «failed state», «failing state», «fragile state», «collapsed state», etc.). Es un concepto cuyos elementos esenciales son los siguientes: a) una incapacidad endógena de

garantizar una gobernabilidad eficiente; b) un desvío patológico de un padrón de normalidad política e institucional definido por la modernidad occidental: el estado weberiano; c) articulación entre internalización de la «enfermedad» político-institucional y externalización de la «terapéutica» de un intervencionismo normalizador y disciplinar que se presenta como no político.

Las distintas formas de hablar de la fragilidad de la estatalidad en la periferia tienen un elemento común implícito: su referencia a un supuesto padrón de estatalidad correcta y sólida que es el estado moderno occidental. Se trata, por ello, de un dispositivo más prescriptivo que descriptivo. Pero, además, resulta extremadamente relevante que las periferias concretas a las cuales el concepto se aplica están actualmente en un proceso de ampliación. Para decirlo de una forma totalmente clara, la noción de estado fallido ha sido aplicada antes por la literatura dominante casi en exclusivo a situaciones del continente africano o del Caribe y se está trasladando de una forma cada vez más intensa para las periferias del continente europeo. Lo ha sido antes con las periferias exteriores inmediatamente contiguas al territorio de la UE, como ha sucedido con la caracterización de la región balcánica, en el marco de la situación de conflicto y del proceso de reconstrucción posconflicto que se ha vivido allí. Ahora bien, en el marco de la crisis del euro, la representación disciplinar y padronizadora asociada a la noción de estado fallido está siendo aplicada de forma clara a las periferias interiores de la Unión Europea, de la que los «PIGS» (Portugal, Grecia, Italia y España) son los casos referidos como ejemplos de falla de gobernabilidad. La narrativa legitimadora del intervencionismo normalizador y disciplinar en estas periferias interiores es, efectivamente, una aplicación de tipo *copy-paste* del argumentario de la literatura sobre estados fallidos: fragilidad institucional endémica; cultura de corrupción diseminada; incapacidad social y política de imponer un mínimo de rigor en la gestión de los bienes públicos; dependencia económica y política estructural para la supervivencia de estos países, etc. Esa narrativa de la fractura entre los virtuosos y los perezosos anima unas prácticas de contención de la turbulencia en las periferias y, para ello, opera el rescate de la ideología de *mission civilizatrice* del tiempo colonial para adaptarla a las tensiones

entre centro y periferia en la UE contemporánea. La deuda es la herramienta fundamental actual de esta relación de poder.

Crisis, what crisis?

Lo que llamamos crisis en el marco europeo actual no es algo que corresponda al sentido habitual de la palabra en el discurso común, o sea, a una turbulencia transitoria en el funcionamiento normal de un determinado sistema social, económico o político que luego vuelve a una condición de normalidad estable. Una observación atenta de los hechos en Grecia, en Portugal o en los otros países de la periferia interior de la Unión Europea —y, sobre todo, de la Unión Económica y Monetaria— pone de relieve que lo de que se trata es del paso de un orden a otro orden, de la estabilización de la inestabilidad, cuyo contenido es el de una doble transferencia de renta: primero, desde la periferia hacia el centro; segundo, desde el trabajo hacia el capital. O sea, la crisis es una política.

En el lenguaje moral asociado a la descalificación de las periferias, la culpa de la crisis actual es de unos Estados nacionales y de sus políticas de acumulación irresponsable de deuda pública y de déficits presupuestarios. La utilización de la terminología «crisis de las deudas soberanas» sugiere la centralidad de esa responsabilidad de los Gobiernos de los países periféricos de la Unión. Sin embargo, una observación más atenta de la realidad nos enseña que es la arquitectura regulatoria e institucional de la Unión Económica y Monetaria la que determina la insostenibilidad de la posición de las economías periféricas en su seno. El modelo adoptado en la construcción de la Eurozona ha sido el de privar a los Estados miembros de la posibilidad de (des)valorizaciones externas a través del control de variables esenciales para la garantía de solidez de sus economías, como la emisión monetaria o las tasas de cambio. Limitados por imperativos constitucionales europeos —el límite del 3 por ciento para el déficit, el límite del 60 por ciento para el ratio deuda/PIB o el límite del 0,5 por ciento para los déficits estructurales y bajo la amenaza de sanciones macroeconómicas en caso de incumplimiento de estos imperativos (que pueden ir hasta el 2 por ciento del PIB o incluir a

la suspensión de acceso a los fondos estructurales y de cohesión)— a los países en condición deficitaria acumulada —o sea, a las economías periféricas de la Unión— solo les queda la posibilidad de (des)valorización interna, es decir, la búsqueda de competitividad añadida a través de la disminución de los costes individuales del trabajo (sueldos y pensiones, fundamentalmente).

Se trata, por lo tanto, de una crisis del euro y no de una crisis de las deudas soberanas o, mucho menos, de la crisis griega, portuguesa o española. Pero, más allá de crisis del euro, se trata fundamentalmente de la creación de condiciones para imponer un modelo más agresivo de acumulación de capital en el interior de los países periféricos de la Unión. Anunciada como inevitable, la compresión de los sueldos y de las pensiones, acompañada por recortes enormes en la financiación (y consecuente descalificación) de los servicios públicos esenciales (enseñanza pública, sanidad, seguridad social) y por una dinámica muy fuerte de privatizaciones permite formas de acumulación neta de capital que los compromisos propios de un estado social de Derecho limitaban fuertemente. Por ello, el estado social se ha convertido en el blanco esencial de los programas de «reformas estructurales» neoliberales adoptadas por las autoridades comunitarias y por los Gobiernos nacionales, sus aliados.

El caso portugués

Portugal es un país semiperiférico del sistema mundo cuyas élites, tras beneficiarse con décadas de dictadura y de imperio colonial, han renegociado ese estatuto semiperiférico a través de la adhesión del país a las entonces Comunidades Europeas. El primer impacto de la nueva condición europea de Portugal ha sido un cambio profundo en las infraestructuras —sobre todo, en la red viaria— y en equipamientos públicos y el remontar de la actividad económica como resultado de la inversión de grandes cantidades de dinero de los fondos comunitarios. Este resultado ha proporcionado la creación de un amplio consenso proeuropeo en la sociedad portuguesa, que ha visto en los fondos estructurales y de cohesión un elemento esencial de inversión en la

modernización de la economía y de la sociedad portuguesas. Ese consenso ha sido reafirmado a la hora de decidir la entrada de Portugal en la Eurozona: los riesgos de pérdida de control sobre variables esenciales para la garantía de solidez de la economía nacional han sido descartados delante del anuncio de beneficios estratégicos de pertenencia al núcleo del liderazgo de la integración europea.

En el marco de la condición de Estado miembro de la Unión Europea, la estructura y la agenda de las clases dominantes en Portugal ha cambiado mucho. Básicamente, se ha acentuado la concentración de sus actividades en el área del sistema financiero y su asociación a redes internacionales de distribución, con la resultante pérdida de peso relativo de las actividades productivas. En un contexto de este tipo, el crédito es, naturalmente, el instrumento motriz de las actividades de estas élites y de su agenda de acumulación. Por esto, si se hablara de crisis de la deuda en Portugal, esa deuda incontrolada era, en las vísperas de la eclosión de la crisis financiera, deuda privada, sobre todo, del sector financiero, y no deuda pública.

Portugal ha seguido las diferentes etapas de desarrollo de la crisis igual que los otros Estados miembros de la Eurozona. Primero, con la movilización de fondos amplísimos para el rescate de los bancos y de las entidades financieras con deudas incontroladas. Luego, con la prioridad inducida por las autoridades de la UE a las políticas contracíclicas de inversión pública expansionista. Finalmente, desde marzo de 2010, la adopción de las políticas de austeridad y de disciplina presupuestaria dirigidas a la supuesta «recuperación de la confianza de los mercados». Los cuatro programas de austeridad adoptados entre marzo de 2010 y abril de 2011 no han impedido un empeoramiento creciente de las condiciones financieras del país, que ha motivado la celebración del memorando de entendimiento con la Troika en mayo de 2011.

Tres años de implementación del memorando han tenido implicaciones enormes en todas las áreas fundamentales de la vida colectiva portuguesa. Creo que podríamos agrupar estos efectos en tres áreas esenciales.

En primer lugar, tras el programa de ajuste estructural, Portugal es una sociedad más pobre que antes. De acuerdo con un informe reciente

de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Inclusión de la Comisión Europea, Portugal ha sido el único país de la Eurozona en el que la distribución de los sacrificios de austeridad ha sido claramente regresiva, lo que se traduce en un pérdida de entre el 4,5 y el 6 por ciento de la renta disponible de los 20 por ciento más pobres. Los recortes salariales y de las pensiones se añaden al retroceso de la tasa de cobertura de la protección de parados y otros sectores especialmente vulnerables del 60 por ciento en 2010 hacia el 40 por ciento en 2013 y a la disminución del 37 por ciento de beneficiarios de las políticas de renta mínima («rendimiento social de *inserção*») entre los años de 2010 y 2013 —el resultado obvio es más pobreza, pobreza más aguda y un nivel de desigualdades más acentuado—. De acuerdo con el informe de la OCDE *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* publicado en mayo de 2015, Portugal es el séptimo país más desigual de la organización, con coeficiente de Gini sobre distribución de la renta de 0,338, superior a la media de la organización, observación reforzada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), según el cual en 2013 la renta de los 10 por ciento más ricos era 11,1 veces superior a la renta de los 10 por ciento más pobres (en 2010 era 9,4 veces).

En segundo lugar, Portugal, tras la aplicación del memorando de entendimiento con la Troika, es una sociedad con menos trabajo. El programa de ajuste ha significado la destrucción de aproximadamente 470 000 empleos con una creación de solamente 128 000 nuevos empleos, es decir, aproximadamente, uno nuevo para cada tres pérdidas definitivas. Pero estas cifras agregadas requieren dos observaciones fundamentales de rigor: por un lado, la destrucción de empleo ha sido selectiva (de los 470 000 destruidos, 310 000 tenían horarios entre treinta y cinco y cuarenta horas semanales); por otro lado, la creación de nuevos empleos es igualmente selectiva (la gran mayoría tiene horarios entre una y diez horas semanales o superiores a cuarenta horas...). A estos datos hay que añadir otro elemento crucial del tiempo actual en Portugal: unos flujos de emigración que hacen regresar el país a niveles de los sesenta (90 000 personas solo en el 2013).

Finalmente, en tercer lugar, Portugal es un país menos preparado para responder a los desafíos de la complejidad contemporánea tras estos años de recorte en el gasto social. De los distintos indicadores rele-

vantes sobre este ángulo de análisis, hay que subrayar la dimensión del paro juvenil (situado en el 32 por ciento en el final del ajuste estructural) y los recortes en la financiación del sistema de enseñanza superior y de formación avanzada (por ejemplo, en becas de doctorado y posdoctorado).

Pero, más allá de estas tres dimensiones —y otras igualmente muy importantes de la realidad de Portugal tras las transformaciones impuestas por el memorando de entendimiento con los acreedores internacionales—, lo que resulta especialmente preocupante es que la razón principal invocada para legitimar las políticas de crisis —la disminución del peso de la deuda en el futuro del país— no ha sido concretada en absoluto: al revés, la ratio deuda/PIB ha crecido (132 por ciento actualmente), con un producto que ha disminuido un 6,3 por ciento entre 2010 y 2013. Es decir, la tesis oficial según la cual el «adelgazamiento» del Estado determinaría más solidez y dinámica económicas ha sido lo que sabíamos que sería: una trampa ideológica para legitimar cambios sociales según el canon neoliberal.

3. EL EURO Y EL MENGUANTE MODELO SOCIAL





**¿PUEDE EL EURO IR MÁS ALLÁ
DE SU LÓGICA ACTUAL?
¿CÓMO AFECTARÁ LA CRISIS
A LA POLÍTICA ECONÓMICA
Y AL PROYECTO EUROPEO?**

ANTÓN COSTAS

Catedrático de Política Económica
de la Universitat de Barcelona



«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».

Declaración Schuman (1950)

¿Es el euro una de esas «realizaciones concretas» de las que habla la Declaración Schuman, capaces de crear «solidaridades de hecho»? A la vista de lo ocurrido en la Eurozona desde la crisis financiera de 2008 y, particularmente, después de la aparición de la crisis de deuda soberana en 2010, la respuesta a esa cuestión no está nada clara. La crisis de deuda soberana ha dejado al descubierto que el euro no tiene los mecanismos necesarios para resolver situaciones de crisis de este tipo. Además, los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora para afrontar la crisis ponen de manifiesto las fuertes resistencias que existen para introducirlos.

En este artículo plantearé, en primer lugar, por qué en el diseño del euro no se tuvo en cuenta la necesidad de dotar al euro de esos mecanismos. Para ello, analizaré los antecedentes del euro. Es decir, los primeros intentos europeos para crear un mecanismo de coordinación cambiaria y monetaria: la Serpiente Monetaria Europea y el Sistema Monetario Europeo, tratando de comprender su lógica de funcionamiento y las razones de sus respectivos fracasos. Esto me permitirá dar respuesta a la primera cuestión que he planteado. A la vez, veré el por qué algunos estudiosos han hablado del euro como un «error inevitable».

En segundo lugar, me preguntaré si la Eurozona puede ir más allá de su actual lógica. Una lógica más cercana a la de *currency board*, o moneda única utilizada por países que se comprometen a tener libertad de comercio, que a una verdadera moneda común, con un banco central convencional y con un gobierno económico capaz no solo de contribuir a la solución de la presente crisis de deuda soberana, sino de evitar que en el futuro se produzcan situaciones similares. Veré que ese paso depende de los efectos que la crisis de deuda soberana de la Eurozona

acabe teniendo sobre la política económica de la zona euro. O, dicho de otra forma, depende de si la crisis acaba siendo un factor integrador o desintegrador. Que sea una u otra cosa dependerá crucialmente de la visión predominante que exista en la UE sobre las causas del sobreendeudamiento que se produjo en algunos países de la Eurozona.

Por último, veré como, a pesar de esas resistencias, el hecho es que la Eurozona *eppur si muove*. A partir del momento de la aparición de la crisis griega, en la primera de 2010, la UE ha ido incorporando, aunque sea de forma sincopada y a remolque de la crisis, nuevos instrumentos que alientan la esperanza de un avance hacia un gobierno económico mancomunado y un papel más activo para el BCE como prestamista de última instancia. Para ello sostendré que la UE necesita renovar el impulso hacia una unión política. Para ello necesita identificar un objetivo que permita sustentar mecanismos de solidaridad. La integración de los jóvenes, afectados por un elevado desempleo y expectativas inciertas de futuro, puede ser ese objetivo compartido entre todos los países.

El euro: sus antecedentes

El Tratado de Roma no contiene ninguna referencia a una moneda única. Tampoco las políticas comunes previeron inicialmente mecanismos de cooperación monetaria. Por tanto, durante las tres primeras décadas del proyecto europeo, entre las «realizaciones concretas» que según la Declaración Schuman de 1950 deberían ser el camino para crear una «solidaridad de hecho» entre las naciones europeas no estuvo la moneda.

La razón fue, probablemente, que en los años cincuenta, cuando surgieron las primeras realizaciones concretas de cooperación europea y se firmó el Tratado de Roma, existía un orden monetario internacional que suministraba la estabilidad cambiaria necesaria para que las economías de los países que formaban la Comunidad Económica Europea (CEE) pudiesen desarrollar sus relaciones comerciales internas sin grandes altibajos cambiarios. Ese orden monetario era el que había surgido en las postrimerías de la segunda posguerra mundial. Ese sistema,

llamado de Bretton Woods por ser en esa ciudad norteamericana donde se negociaron y firmaron los acuerdos que lo crearon, tenía al dólar como moneda de reserva internacional convertible en oro a un tipo de cambio fijo. Las demás monedas de los países firmantes de los acuerdos estaban vinculadas a su vez al dólar mediante un sistema de cambios fijos pero ajustables. Además, una nueva institución que actuaba al modo de autoridad monetaria del sistema, el Fondo Monetario Internacional (FMI), era el instrumento para suministrar financiación condicionada a los países que hubiesen acumulado desequilibrios comerciales (déficits) y financieros insostenibles, que podrían requerir en algunos casos la devaluación y/o la reestructuración de la deuda. Este sistema era conocido como *Gold Exchange Standard*.

Ese orden cambiario y monetario internacional quebró en junio de 1971. La causa fue la decisión del presidente Nixon de declarar la no convertibilidad del dólar en oro. Esa quiebra, unida a los efectos de la crisis energética y económica de esos años, dio lugar devaluaciones competitivas que alteraron seriamente la estabilidad cambiaria y el comercio internacional.

Los países que formaban la CEE, en particular, Alemania, fueron conscientes de las distorsiones que el nuevo sistema de tipos de cambio totalmente flexibles podría tener en las relaciones comerciales internas de la CEE, con la posibilidad de que se produjesen devaluaciones competitivas entre los países miembros. De ahí que a finales de los sesenta se comenzase a estudiar la posibilidad de crear un mecanismo de cambios propio que mantuviese la estabilidad en las cotizaciones cruzadas de las monedas de los países que integraban la CEE. A tal fin, en 1968 se dio a conocer el Plan Barre y en 1970 el Informe Werner, que analizaban las condiciones para la creación de un sistema cambiario propio para la CEE.

El primer mecanismo operativo de coordinación cambiaria y monetaria que se puso en marcha fue la Serpiente Monetaria Europea en 1972. No es casual que coincidiese con la quiebra del sistema de Bretton Woods que acabo de mencionar. Sus resultados no fueron, sin embargo, alentadores. Hubo numerosas devaluaciones y revaluaciones. Se produjeron, además, diversas salidas y entradas de monedas. Al final, aunque

había sido concebida inicialmente como un acuerdo de ámbito comunitario, la Serpiente Monetaria Europea se vio reducida a un área de estabilidad en torno al marco alemán, integrando tanto a algunos países de dentro como fuera de la CEE.

Con el objetivo de lograr una mayor estabilidad de los tipos de cambio dentro de la CEE, en marzo de 1979 la Serpiente Monetaria fue sustituida por el Sistema Monetario Europeo (SME). En el SME participaron todas las monedas de los Estados miembros a excepción de la libra esterlina. En un primer momento, el SME pareció ser capaz de crear una zona de creciente estabilidad monetaria interna. Permitió relajar progresivamente los controles de capital dentro de la CEE. Además, se amplió el número de países con la incorporación de España (1989), el Reino Unido (1990) y Portugal (1992). Pese a estos resultados prometedores, de nuevo una coyuntura económica adversa, así como las diferencias económicas existentes entre los Estados miembros, empujó al abandono operativo del SME en 1989.

Posteriormente, a inicios de los noventa, tal como había sucedido con la Serpiente Monetaria, el SME no fue capaz de capear la crisis de 1992 y 1993. Primero hubo varios reajustes de las paridades centrales de las monedas. Posteriormente, en septiembre de 1992, los fuertes desequilibrios comerciales de algunas economías como el Reino Unido e Italia crearon una fuerte especulación contra sus monedas, que acabaron saliendo del SME. La continuidad de la especulación contra otras monedas europeas cuyas economías tenían también fuertes desequilibrios por cuenta corriente llevó a ampliar la banda de fluctuación desde el +/- 2,25 por ciento al +/- 15 por ciento. Ese margen de fluctuación difícilmente permitía hablar de un Sistema Monetario Europeo.

El euro: ¿moneda única o *currency board* reforzada?

A la vista del SME, se optó entonces por un nuevo sistema de estabilidad cambiaria más exigente y ambicioso: una integración monetaria con una moneda única que sustituiría a las monedas nacionales de los países que se integrasen en el nuevo sistema. Este paso hacia

la moneda única no respondió, como muchas veces se ha afirmado, a una lógica de unión política sino a una lógica de mercado común que quería asegurar a cualquier coste la estabilidad cambiaria del mercado interior. Esta lógica de mercado común hizo que el euro mantuviese alguna de las limitaciones de diseño que había tenido el SME y la Serpiente Monetaria.

Coherente con esa lógica de un mercado interior único, el diseño del euro respondió más a lo que la literatura llama una *currency board* que a una moneda de una unión política. Una *currency board* es un mecanismo de coordinación dotado de algún tipo de autoridad monetaria cuyo objetivo fundamental es mantener un sistema de tipos de cambio fijos que evite guerras de monedas y guerras comerciales entre los países participantes en el sistema. Este objetivo de estabilidad cambiaria requiere que los objetivos convencionales de un banco central se subordinen al objetivo de tipo de cambio.

A diferencia de lo que ocurre con un banco central de una moneda común de una unión política, las principales características de la autoridad monetaria de una *currency board* que aquí me interesa señalar son tres. Primera, la autoridad monetaria no tiene facultades para prestar a los Gobiernos, es decir, no puede actuar como prestamista de última instancia del Tesoro, algo esencial en los casos de un banco central de una unión política. En este esquema, los Gobiernos no pueden imprimir dinero y han de recurrir al crédito para financiar sus compromisos de gasto. Segunda, de manera similar a lo que ocurre con los Gobiernos, la autoridad monetaria de la *currency board* no puede actuar como prestamista de última instancia de los bancos comerciales, al contrario de lo que ocurre con las funciones de un banco central de una unión política. Esta función, como enseña la historia de las crisis financieras, es esencial para evitar crisis sistémicas. Y, tercera, la autoridad monetaria de una *currency board* ha de tener como objetivo fundamental de su política monetaria la inflación, dada su relación con la paridad de la moneda. No tiene, por tanto, como ocurre con un banco central de una unión política, la capacidad para fijar la política monetaria en función de objetivos de política interna.

Las instituciones de la UEM y del euro, en particular, el nuevo Banco Central Europeo (BCE), responden más a las características de una *currency board* reforzada, en la medida en que el BCE tiene más capacidades que una autoridad monetaria convencional de una unión cambiaria, que a un banco central de una unión política. El pobre diseño del euro tiene su razón de ser en esta lógica de mercado común, basada únicamente en mecanismos de coordinación del mercado, sin que pudiese incorporar además los mecanismos de solidaridad propios de una moneda de una unión política. Las debilidades institucionales de este diseño del euro quedarán al descubierto con la crisis de 2008.

Como había ocurrido con sus antecedentes de la Serpiente Monetaria y el Sistema Monetario Europeo, la gran beneficiada en términos comerciales de este diseño del euro fue Alemania. Se aseguraba que ninguno de sus rivales comerciales internos pudiese reajustar la paridad de su moneda para responder a los desequilibrios comerciales que generaban las diferencias de competitividad existentes en el seno de la Eurozona.

El euro fue «un error inevitable»

Este diseño del euro fue inmediatamente criticado por muchos economistas. La razón era que las economías que integraban la UEM no tenían los fundamentos económicos para cumplir los criterios que exigía la teoría de las áreas monetarias óptimas. En particular, la similitud de capacidad competitiva. En esas circunstancias, los críticos señalaban que el euro era un error que acabaría creando desequilibrios comerciales insostenibles y actuaría como un mecanismo deflacionista que llevaría al empobrecimiento de los países menos competitivos.

Alemania y Francia confiaban en que los mecanismos de coordinación que operan a través de los mercados serían suficientes para forzar la mejora de competitividad de los países más atrasados. Las cuatro condiciones que tenían que cumplir las economías que se quisieran integrar en la primera fase del euro buscaban facilitar la convergencia inicial. Por su parte, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tenía el objetivo de intentar evitar que los sectores públicos de los países integrantes gene-

rasen desequilibrios fiscales. Por último, la Agenda de Lisboa del 2000 buscaba forzar a los países a llevar a cabo reformas para aumentar la eficiencia de sus economías y lograr una convergencia en competitividad dentro de la UEM que evitase la aparición de desequilibrios insalvables. Como se ve, la confianza en un futuro común para los países de la UE se hacía descansar en los mecanismos de coordinación que operaban a través de los mercados sin incorporar ningún mecanismo de solidaridad y transferencias internas que fuesen más allá de los fondos estructurales.

Los resultados, desde la perspectiva que tenemos hoy, llevan a pensar que los críticos tenían razón: el euro fue un error. Pero, parafraseando el juicio que el gran economista e historiador de las finanzas Charles P. Kindleberger hizo del sistema patrón oro que funcionó después de la Primera Guerra Mundial, se puede decir que el euro fue «un error inevitable». El clima de la época favoreció su adopción e impidió ver sus limitaciones.

En primer lugar, la adopción del euro, y sus primeros años de funcionamiento, se benefició del clima de estabilidad económica asociada a la etapa «Gran Moderación» de los años noventa. En esos años la volatilidad del ciclo económico se redujo considerablemente y la inflación se moderó. En segundo lugar, el clima político que siguió a la caída del muro de Berlín, la caída de la URSS y la reunificación de las dos Alemanias. En tercer lugar, el clima de confianza en el mercado construido por las nuevas corrientes de pensamiento económico que en esos mismos años sustituyeron la influencia que en la etapa anterior había tenido el keynesianismo.

En un libro reciente escrito en colaboración con Xosé Carlos Arias, hemos estudiado cómo la suma de estos factores económicos, políticos y doctrinales crearon un clima de arrogancia intelectual que llevó a confiar en los mercados y a limitar al mínimo el papel de la política. La teoría de los mercados eficientes y la teoría de las expectativas racionales de los agentes económicos crearon un nuevo consenso neoliberal que vino a sustituir al consenso keynesiano de la etapa anterior. Esa confianza en los mecanismos de coordinación del mercado favoreció que el euro adoptase una lógica de mercado común más que una lógica de unión política.

En sus primeros años de funcionamiento el euro pareció cumplir con las expectativas de sus defensores. Se convirtió rápidamente en moneda de reserva internacional en competencia con el dólar. Y bajo su vigencia se produjo una fuerte convergencia en renta real entre los países más atrasados y los más desarrollados de la UEM. Pero, con la perspectiva que da el tiempo y lo que ha sucedido con la crisis de 2008, parece evidente que la causa no fue tanto la virtud propia del euro como ese clima excepcional de los años noventa y primeros de este siglo.

De hecho, durante los primeros años del euro se fue incubando en la Eurozona una enfermedad asintomática que nadie quiso ver. Se trataba de los fuertes desequilibrios comerciales que se estaban produciendo en el área del euro, con Alemania como gran país excedentario y los demás, en particular, los países de la periferia mediterránea y atlántica, fuertemente deficitarios. Esos desequilibrios comerciales tenían su contrapartida en la balanza de capitales, que era la otra cara de la moneda. Alemania era fuertemente excedentaria de capitales que iban a financiar el fuerte endeudamiento privado en que incurrieron los países que necesitaban la contrapartida a sus déficits comerciales. Ese desequilibrio venía facilitado por el propio funcionamiento del euro y de la política monetaria del BCE.

En esa etapa de optimismo y arrogancia se creyó que los desequilibrios comerciales no importaban cuando se estaba en una moneda única; y que los problemas de endeudamiento excesivo no tenían importancia porque, al estar la deuda nominada en euro, los países endeudados se beneficiarían de su solvencia y confianza por parte de los mercados financieros. La arrogancia no permitió ver que, de la misma forma que bajo el SME los desequilibrios comerciales llevaron a los mercados a especular contra las monedas, bajo la moneda única el objeto de especulación sería la deuda soberana. La crisis financiera de 2008 y los lodos que trajo consigo acabaron con la arrogancia e hicieron a la UE despertar de ese sueño feliz que había creado el euro.

Lo que la crisis ha dejado al descubierto

Como ocurre cuando baja la marea, que deja ver a quien se estaba bañando desnudo, la crisis de deuda soberana de los países periféricos del euro que siguió a la crisis financiera y económica de 2008 ha dejado al descubierto que la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM) es una unión coja. La carencia de esa gobernanza económica que sea capaz de salir en ayuda a los países con problemas y las limitaciones con que se encuentra el BCE, más próximo, como hemos señalado, a las funciones de la autoridad monetaria de una *currency board* que a un banco central convencional, han actuado como factores de volatilidad macroeconómica y del empleo en la Unión Europea (UE). Y, a la postre, como un factor de incertidumbre sobre la sostenibilidad futura del euro.

La crisis de deuda soberana ha dejado al descubierto el pobre diseño del euro en sí mismo y la lógica de mercado común sobre la que se edificó. La fragilidad de la Eurozona es debida, como hemos dicho, a su naturaleza de *currency board* reforzada más que de moneda de una unidad política. Jean Pisani-Ferry, director del *think-tank* europeo Bruegel, ha señalado que la causa de esa fragilidad es la «imposible trinidad» existente en la estructura institucional del euro. Por un lado, la imposibilidad de mutualización de la deuda (emisión de eurobonos). Por otro, la imposibilidad por parte del BCE de dar apoyo monetario a los Estados miembros, es decir, de actuar como prestamista de última instancia de los Gobiernos, como hacen otras monedas, como el dólar. En tercer lugar, porque, al no poder el BCE actuar como prestamista de última instancia de los bancos comerciales, se produce una mortal retroalimentación entre una deuda soberana de los países con problemas y los bancos que tienen en su balance esa deuda. Pisani-Ferry sostiene que hay que romper al menos una de esas restricciones, si no las tres, para salvar al euro.

Lo que es novedoso en esta crisis no es la constatación de que el euro no tiene mecanismos cortafuegos contra procesos de especulación y contagio, sino la de las causas que han originado la crisis del euro. Los fundadores del euro creyeron que los problemas vendrían de los

desequilibrios fiscales del sector público. De ahí, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como mecanismo para vigilar y castigar los fallos presupuestarios del sector público. Lo que no se pensó fue que los problemas más graves podrían venir de otro tipo de desequilibrios macroeconómicos no presupuestarios. De hecho, han sido los desequilibrios financieros originados en el sector privado bancario de la UE la causa principal del sobreendeudamiento.

Quizá por inesperado, este fallo del sector privado no es aún reconocido por los Gobiernos de los países fuertes del euro. En particular, el Gobierno alemán y una buena parte de sus élites económicas y de la opinión pública siguen empecinadas en atribuir la crisis de deuda soberana a una prodigalidad fiscal de los Gobiernos que, en realidad, no ha existido. Este error de diagnóstico es, como diré más adelante, uno de los factores que obstaculiza en mayor medida la solución a la crisis de gobernanza que vive la Eurozona.

La evidencia de que el rey está desnudo ha hecho surgir diversas propuestas para dotar a la UEM de nuevos instrumentos de intervención capaces de configurar una nueva gobernanza económica y financiera de la Eurozona. De cómo se resuelva esta crisis de gobernanza dependerá que la crisis de la deuda soberana acabe siendo una crisis integradora o desintegradora de la UE. Que acabe siendo una u otra cosa depende fundamentalmente de cómo Alemania use el nuevo poder adquirido en esta crisis. Alemania manda. Pero de que lo haga mediante un liderazgo responsable y cooperativo o mediante un ejercicio de hegemonía dependerá el curso que sigan los acontecimientos. En este sentido el funcionamiento del eje germano-francés puede ser un factor atemperador de los instintos alemanes a actuar por su propia cuenta, en función únicamente del propio interés a corto plazo y debilitando las instituciones comunitarias. No es fácil, sin embargo, diagnosticar qué camino seguirá finalmente la UEM. En lo que sigue trato de buscar respuestas a este dilema.

¿Una crisis integradora o desintegradora?

¿Qué efectos acabará teniendo la crisis de la deuda soberana sobre la dinámica de integración europea? ¿Será una crisis integradora, en el sentido de producir un avance hacia una arquitectura más acabada de la UEM y del euro como verdadera moneda común de una unión política, o, por el contrario, acabará siendo una crisis desintegradora de la propia Eurozona tal como hoy la conocemos? El análisis económico no nos ofrece demasiados instrumentos analíticos útiles con los que buscar una respuesta a esta cuestión. El proceso de integración voluntaria entre Estados soberanos es un hecho singular del que no existe prácticamente experiencia histórica. Esto hace imposible manejar el análisis comparado como terreno para sugerir, confirmar o refutar hipótesis del tipo de las que acabamos de plantear.

Pero existe una aproximación metodológica que combina categorías de la economía y de la ciencia política que nos puede ser de utilidad. Se trata del enfoque «Salida, Voz y Lealtad» desarrollado por el economista y politólogo Albert O. Hirschman. En un ensayo publicado en los años ochenta titulado *Tres usos de la economía política en el análisis de la integración europea*, Hirschman aplicó su enfoque para tratar de discernir en qué circunstancias una crisis en el proceso de construcción europea podría derivar en un avance en la integración o en el sentido contrario. Es decir, en una «crisis desintegradora» que lleva a los Estados nacionales a marchar solos, o en una «crisis integradora» que lleva a los miembros a buscar alguna acción concertada para avanzar en el proceso de integración.

A partir de la experiencia que el proceso de integración europea ofrece en su reacción ante algunas de las crisis económicas anteriores, Hirschman formula, a modo de hipótesis, la siguiente pregunta: «¿Podremos concluir que las crisis repentinas, dotadas de una causa claramente identificable, serán desintegradoras, mientras que las dificultades de desarrollo más lento mal entendidas serán integradoras?». Esta hipótesis me parece útil para el contexto de la repentina crisis de deuda soberana por dos motivos. Primero, porque por inesperada e imprevista esta crisis se puede calificar de «repentina». Segundo, porque desde

Alemania y los Países Bajos, así como desde otros países de influencia germánica, se ha creído saber que había una causa claramente identificable: la prodigalidad fiscal de los países sobreindeudados. Este es un error que muchos economistas han puesto de manifiesto (Wolf, 2011). Pero el hecho importante es que ese error ha conformado la que podríamos llamar la visión alemana de la crisis.

La resistencia alemana a avanzar hacia un mayor gobierno económico de la UEM y a permitir al BCE ejercer funciones de prestamista de última instancia propias de un banco central convencional tiene mucho que ver con una visión equivocada de las causas que provocaron la crisis de la deuda soberana de algunos países de la Eurozona. La canciller Angela Merkel y parte de la opinión pública alemana, así como de otros países del norte de la Eurozona, creen que la causa fue la prodigalidad fiscal de sus Gobiernos.

Pero, con la excepción quizá del caso griego, en el que sí ha existido una conducta de exceso de gasto y ocultación del déficit público —aunque hay que decir que con el conocimiento de las autoridades comunitarias y alemanas y con la complicidad de la banca europea, en particular, la alemana—, en los demás países los problemas de la deuda soberana no responden a la visión alemana. Como ha señalado Martín Wolf, el caso irlandés es la refutación más contundente del error de la visión alemana.

Es fundamental comprender bien lo que ha funcionado mal en la Eurozona. Reputados economistas, analistas e instituciones económicas internacionales como la OCDE han apuntado a la influencia que han tenido otro tipo de desequilibrios macroeconómicos diferentes de los presupuestarios. El sobreendeudamiento de los países deficitarios tiene mucho que ver con un fallo en el funcionamiento del sistema financiero y con el diseño del euro. A grandes rasgos el sistema funcionó de la siguiente forma. Países de la UEM con débil demanda interna pero con sectores manufactureros de gran competitividad externa generaron elevados excedentes de ahorro. En el caso de Alemania, esos excedentes de ahorro se produjeron principalmente por los hogares. Ese ahorro fluyó hacia sus bancos. El sistema financiero de la Eurozona canalizó ese exceso de ahorro sobre las inversiones que existía en los bancos de los

países excedentarios hacia los países de la Eurozona con déficits, en los que sus bancos estaban cortos de depósitos en relación con la demanda de crédito.

Estos países se encontraron, por un lado, con unos tipos nominales de interés muy bajos derivados de la política monetaria expansiva que seguía el Banco Central Europeo para intentar sacar a Alemania de su anoréxica posintegración y, por otro lado, con unas economías boyantes que presionaban la inflación. El resultado fue que los tipos reales de interés fueron en muchos casos negativos. Es decir, el coste del uso del capital fue en muchos casos negativo. En la medida en que la rentabilidad de las inversiones inmobiliarias no venía justificada por su productividad, que era baja, sino por el aumento del valor de los activos inmobiliarios, esas circunstancias alimentaron una extraordinaria burbuja inmobiliaria. Dada la baja productividad de este tipo de inversiones, la burbuja inmobiliaria deterioró la competitividad de esos países.

Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que la burbuja inmobiliaria de los países periféricos fue alimentada por el endeudamiento externo facilitado por las condiciones financieras y monetarias en que se movió la Eurozona. Esto provocó, por ejemplo, que el endeudamiento neto externo privado de Irlanda con los bancos extranjeros, que en el año 2000 era equivalente al 80 por ciento del PIB, alcanzase la extraordinaria cifra del 204 por ciento del PIB en el año 2007.

Con la llegada de la crisis financiera y la posterior crisis económica y del empleo, países como Irlanda, que habían mantenido superávits fiscales durante la fase expansiva, se vieron obligados a avalar y garantizar el endeudamiento del sector privado, lo que disparó su déficit. La crisis de la deuda soberana de esos países no fue debida, por tanto, a un fallo del sector público, sino a un fallo del sector privado que tuvo su origen en el funcionamiento del sistema financiero de la Eurozona. Bancos que prestan en un solo país, especialmente, cuando se trata de pequeños países, como en el caso de Irlanda, sobre la base de ahorro captado en otros países, son muy vulnerables a las situaciones de crisis. Con el añadido de que, además, debido al riesgo moral implícito derivado de la cobertura pública, esas crisis bancarias llevan a crisis de deuda soberana.

El «error Merkel» es creer que los problemas de países como Irlanda o España derivan de una prodigalidad fiscal del sector público que realmente no existió. La clave, por tanto, a la hora de acertar en la salida de la crisis de la deuda soberana y en la construcción de la nueva arquitectura de la UEM está en reconocer que ha sido el sector privado financiero y no el público el talón de Aquiles de la Eurozona. Esto es, en cierto sentido, un hecho nuevo. Como he señalado más arriba, los fundadores del euro creyeron que los desequilibrios para la sostenibilidad del euro procedían básicamente del sector público. No fueron conscientes de que podían venir del sector privado.

Si tenemos en cuenta esta enseñanza, surgen de inmediato dos conclusiones importantes. La primera apunta a que no es suficiente con el diseño de nuevos instrumentos de intervención para el caso de situaciones de emergencia soberana, sino que la reforma del sistema financiero europeo debe figurar también en lugar destacado en la nueva arquitectura de gobierno de la UEM. La segunda tiene que ver con las consecuencias potenciales de lo que podemos llamar el «error Merkel». El no tener en cuenta este error de comprensión de los hechos puede tener consecuencias importantes sobre la dinámica de integración europea.

Si el Gobierno alemán y una parte influyente de su opinión pública —junto a la de otros países, como ahora parece ocurrir en Finlandia— persisten en la visión de que la crisis de deuda soberana tiene una explicación claramente identificable en la prodigalidad fiscal de los Gobiernos, entonces esta crisis puede acabar siendo desintegradora. Como ha señalado De Grauwe, la obstinación alemana en imponer un mecanismo de resolución de la crisis en el que la carga recae exclusivamente sobre los acreedores es pura y simplemente la negación de la existencia de la Eurozona (De Grauwe, 2011). Si, por el contrario, las causas de la crisis de la deuda se ven en toda su complejidad, no como un problema causado por el fallo del sector público de los países sobreindeudados sino como un fallo del sector privado financiero del conjunto de la UEM y de otros desequilibrios macroeconómicos distintos a los presupuestarios, entonces la crisis puede acabar siendo integradora.

A favor de una salida integradora juegan, además, otros factores. En este sentido, Albert Hirschman advierte que las cosas son, en reali-

dad, más complejas y que no está justificado un examen de cada crisis en sí misma sin tomar en consideración lo que ha ocurrido antes, o el hecho de que la Unión puede no sobrevivir a una crisis desintegradora si no existe un liderazgo responsable por parte de los socios más fuertes. Esto me lleva a tomar en consideración el papel que puede jugar el eje germano-francés en la evolución futura de la UEM.

Alemania ha emergido en medio de esta crisis como la potencia central de la Eurozona, tanto en el sentido geográfico como económico y político. Se puede decir que Alemania manda. Este nuevo poder de Alemania no viene únicamente de su fortaleza económica y, especialmente, de su fortaleza exportadora facilitada por la estabilidad cambiaria de la Eurozona, sino de que es el socio más fuerte y el que tiene la mejor calidad crediticia. Además, es el que está en mejores condiciones para utilizar su demanda interna para servir de locomotora para el crecimiento de la Eurozona, con el consiguiente beneficio para los países endeudados.

Hasta ahora Alemania ha sido remisa a jugar ese papel de locomotora. Por el contrario, su visión de las causas del actual desastre, como acabo de señalar, lleva a responsabilizar a los países endeudados de sus propias desdichas y les impone drásticos e intempestivos programas de austeridad que, al no poder utilizar la devaluación nominal del tipo de cambio, no harán sino empeorar su situación, obstaculizando el crecimiento y dificultando el hacer frente a los compromisos de la deuda. Además, Alemania ha actuado hasta ahora con deslealtad, propagando comentarios inoportunos o ambiguos que hacen aún más insoportable la situación de los países en dificultades y mantienen sobre ellos la espada de Damocles de la quiebra, haciéndolos rehenes de un juego que parece ir dirigido a mantener la cotización del euro en unos umbrales favorables a la exportaciones alemanas.

Todo esto está generando preocupación y un cierto resentimiento entre otros miembros de la UE, que se preguntan cuál es la visión de Alemania sobre el futuro de la UE y de qué forma va ejercer su nuevo poder. De cómo lo utilice dependerá la prosperidad de la Eurozona y aun la propia existencia futura del euro. Hasta ahora su conducta parece orientarse a hacer lo necesario para mantener el euro a flote, pero

minimizando la exposición de los contribuyentes alemanes a las políticas de apoyo a la Eurozona. Pero permanece la duda acerca de cómo se comportará a medio y largo plazo.

¿Cómo usará Alemania ese nuevo poder? ¿Lo hará mediante un liderazgo conciliador y responsable, ejercido sin retorcer el brazo o zarrandear a los otros países, o lo hará como ejercicio de hegemonía, es decir, usando la ley del más fuerte? En todo caso, si falla en elegir el rol adecuado para gobernar los actuales desequilibrios financieros y económicos de la Eurozona, se puede encontrar con que cuando despierte de su error haya perdido la Eurozona.

El análisis económico no nos ofrece categorías y enfoques analíticos que nos permitan hacer un pronóstico razonable acerca de los factores que pueden llevar a un miembro preeminente de la Unión a ejercer un liderazgo hegemónico o uno cooperativo. Podemos recurrir, sin embargo, a los estudios de algunos reputados economistas e historiadores financieros para intentar obtener alguna luz a esta cuestión. Nos pueden ayudar los trabajos de Charles P. Kindleberger, reconocido investigador financiero. Así, en dos ensayos titulados «Jerarquía frente a cooperación» y «La comunidad europea: ¿jerarquía o federación?», incluidos en su libro *El orden económico internacional*, Kindleberger se pregunta si la hegemonía es necesaria para la estabilidad de una unión o si esta puede ser proporcionada por un liderazgo responsable y cooperativo entre los Estados-nación que forman parte del sistema. Aporta dos salidas.

La primera es una respuesta realista que sostiene que lo que determina la actuación de los Estados es la búsqueda del propio interés y que es improbable que ningún país —al menos a corto plazo— tenga interés en actuar como líder solidario, asumiendo el esfuerzo de estabilizar la economía de la unión con los costes que eso comporta. De ahí que su comportamiento tienda a ser hegemónico. La segunda es una respuesta más optimista, tal vez romántica, pero en cualquier caso es una posible salida institucional que sostiene que los regímenes internacionales y las uniones económicas que han surgido en la posguerra pueden producir suficiente inercia para generar un liderazgo cooperativo que persiga el interés general del grupo.

Depende, por tanto, de cómo Alemania entienda cuál es su propio interés a corto y a largo plazo. En un primer momento, apoyándose en ese nuevo orden que al menos temporalmente ha creado la crisis, orden basado en la ley del más sano crediticiamente, Alemania parece haber optado por un liderazgo entendido como hegemonía. Un ejercicio de hegemonía en el que domina la búsqueda de sus propios intereses a corto plazo y que deja poco espacio para el liderazgo colectivo y para convicciones morales, responsabilidad histórica o conceptos como el deber y la obligación del líder. Una de las consecuencias más visibles de esta forma hegemónica de ejercer su nuevo poder ha sido la debilitación de las instituciones comunitarias, la retirada de apoyo a avances supranacionales y el fortalecimiento de su papel como principal actor de las relaciones con Rusia, Asia, Latinoamérica o los Estados Unidos en perjuicio de la voz y la acción de las instituciones colectivas comunitarias.

Sin embargo, no hay que descartar que, poco a poco, Alemania oriente el uso de su poder a través de un ejercicio de liderazgo responsable y cooperativo a medida que haga una mejor consideración de sus propios intereses a largo plazo en relación con la Eurozona, de las consecuencias que se derivarían para ella de su aislamiento y, también, de la propia inercia a la cooperación que introduzcan las instituciones comunitarias.

En este sentido, el liderazgo compartido con Francia puede ser un factor de moderación del ejercicio de la actual hegemonía alemana. Francia, el otro motor histórico de la integración europea, es consciente de que la crisis, por un lado, ha debilitado su influencia y, por otro, ha incrementado el poder de Alemania. Alemania necesita a Francia para dar, al menos, una apariencia de consenso a su liderazgo y no aparecer imponiendo la ley del más fuerte. Y Francia, a su vez, puede ocultar su debilidad detrás de la fortaleza alemana, jugar una influencia que no tendría por sí sola y, a la vez, atemperar la conducta instintiva de Alemania de perseguir su propio interés a corto plazo. El resultado puede ser beneficioso para construir la arquitectura de la nueva gobernanza europea, siempre y cuando el directorio germano-francés no actúe, como muchas veces lo hizo en el pasado, fustigando al resto de países.

Pero la evolución de la crisis de deuda no favorece ese liderazgo compartido. Al contrario, está favoreciendo que Alemania actúe *de facto* como presidente permanente de la UE. La degradación del *rating* a Francia por parte de S&P ha cambiado el balance de poder en Europa. Francia ha perdido el estatus, al menos moralmente, de *primum inter pares* que tenía con Alemania desde la constitución de la CEE en los años cincuenta. Este cambio de poder ha fortalecido la hegemonía alemana. Y esto no puede dejar de tener consecuencias.

En todo caso, y sin minusvalorar en absoluto la importancia que para el futuro del gobierno económico de la Eurozona tenga cómo finalmente el eje germano-alemán ejerza su hegemonía y liderazgo, mi opinión es que el factor determinante para la configuración de la futura arquitectura económica de la UEM y del euro es fundamentalmente cómo Alemania entienda que es lo que ha ido mal en el funcionamiento de la Eurozona. Mientras persista la actual visión de creer que la causa de los males ha sido un fallo del sector público de los países sobreendeudados veremos muchas resistencias al avance hacia un gobierno económico del euro.

Eppur si muove

En todo caso, y al margen de las prevenciones que acabo de señalar, hay que reconocer que se van dando pasos hacia delante que pueden finalmente llevar hacia un diseño del euro como moneda de una unión política. Ese tránsito no será fácil dada la pérdida de impulso europeísta que ha dominado la acción política en las últimas décadas. Para avanzar en esa dirección algunos expertos han sugerido una estrategia de «pequeños pasos» en distintas direcciones.

El primer paso es convertir el FEEF en un Fondo Monetario Europeo permanente. De hecho, se han dado pasos ya en esa dirección al crear el MEEF y convertirlo en fondo permanente. Además, se ha adelantado su entrada en vigor a 2012, antes de lo que inicialmente estaba previsto, en junio de 2013. Este fondo obtendrá financiación de los países participantes y de otros países externos y prestará a los países

que atravesen dificultades. Es esencial que esta labor de prestamista sea desarrollada con más inteligencia de lo que hizo inicialmente el FEEF con Grecia, que vio cómo empeoraba su situación al recurrir al FEEF. Además, se debería autorizar al MEEF a organizar la reestructuración de la deuda de aquellos países en los que no sea suficiente con la ayuda. La forma técnica de hacerlo podría ser similar a la utilizada por los bonos Brady en el caso de la crisis mexicana.

El segundo paso para avanzar hacia la unión política es la consolidación del euro como verdadera moneda común mediante la emisión conjunta de eurobonos. Sin embargo, esta comunitarización de una parte de la deuda soberana europea tiene que vencer algunas resistencias comprensibles por parte de países como Alemania y Países Bajos. Una es el temor a que se produzcan conductas de riesgo moral. Es decir, el temor a que algunos países se aprovechen de esa comunitarización para no practicar la virtud fiscal. Otro es el temor a que la emisión de eurobonos signifique un empeoramiento de las condiciones que hoy tienen algunos de esos países para financiar su deuda. Ambos problemas han de ser bien resueltos al diseñar el mecanismo de emisión de los eurobonos.

El tercer paso ha de ser la progresiva coordinación de las políticas económicas nacionales, que, a diferencia de la política monetaria centralizada en el BCE, tienen una gran divergencia. Esa coordinación debería comenzar por la política fiscal, pero alcanzar otros aspectos relevantes que, sin embargo, están frecuentemente fuera del debate, como son los desequilibrios por cuenta corriente y otras políticas y reformas relevantes para reducir las diferencias de salarios, precios y competitividad ahora existentes. Esta coordinación o centralización en algunos casos debería ir unida a un aumento de la capacidad presupuestaria de la UE para desarrollar ciertas políticas capaces de crear sentimientos de solidaridad y de un futuro común, como veremos más adelante.

Sin embargo, la preeminencia de la visión alemana sigue alimentando respuestas contradictorias. Bajo las presiones alemanas, los líderes de la UE acordaron en la conferencia de jefes de Estado y Gobierno de diciembre de 2011 un nuevo «pacto fiscal» para endurecer las normas de estabilidad presupuestaria. Se incorpora el objetivo de equilibrio presupuestario en las respectivas constituciones. Se da poderes a la

Corte Europea de Justicia para decidir si los países cumplen o no con las directrices europeas. Además, se introduce un nuevo régimen de sanciones por incumplimiento de esas normas. Desde la visión alemana, esas reglas son vistas como la condición que han de aceptar los países para ser ayudados con un posible rescate de su deuda. Otros, como es el caso de Francia, quieren ver el nuevo tratado como el inicio de un gobierno económico para la Eurozona, que ahora ha de ir más allá de las medidas presupuestarias.

El nuevo pacto quizá pueda contribuir a prevenir o reducir la probabilidad de futuras crisis, pero no sirve de mucho para facilitar la salida a la actual. Al enfatizar las políticas de recorte del gasto público en un momento en que el gasto privado está hundido por la recesión y la necesidad de desendeudamiento privado, el nuevo pacto fiscal tiene el riesgo de empeorar de manera dramática la situación económica, social y también política de algunos países. De ahí que el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz lo haya llamado «pacto para el suicidio». Esa política de austeridad y fuertes recortes tiene otro riesgo. En la medida en que los países del euro no pueden devaluar para ganar competitividad a corto plazo y fomentar así el crecimiento a través de la demanda externa, la tentación de los Gobiernos y de las élites económicas y financieras de esos países será llevar a cabo devaluaciones internas a través de recortes de salarios intensos y masivos. Pero esas políticas salariales pueden generar estrategias de devaluaciones salariales competitivas. Una especie de neomercantilismo.

Un proceso largo e incierto

A mi juicio, las élites económicas y políticas europeas harán en el futuro, como lo han hecho hasta ahora, todo lo necesario para salvar el euro. La expresión de Mario Draghi en julio de 2012 de que el BCE hará todo lo necesario («Whatever it takes») para salvar el euro es expresiva de esa voluntad. No es previsible, por tanto, una ruptura del euro. Pero ese compromiso político con el euro no se ha trasladado a la economía y a las condiciones de vida y oportunidades de los ciudadanos europeos. Y es evidente que este deterioro de las condiciones de vida y falta de

expectativas de mejora está provocando en una buena parte de los ciudadanos cierta desafección hacia el proyecto europeo.

Si se quiere avanzar en el proyecto europeo y construir una verdadera moneda común es necesario fortalecer el deseo de la gente de construir una verdadera unidad política europea. Como hemos visto a lo largo de este artículo, no ha sido esta la lógica que ha orientado hasta ahora la construcción de la UEM. Así pues, la lógica que subyace al diseño del euro —y a sus antecedentes, la Serpiente Monetaria de los setenta y el SME de los ochenta— es la de una *currency board* reforzada cuyo objetivo fundamental fue a asegurar la estabilidad cambiaria necesaria para el funcionamiento de un mercado interior único. De ahí que el euro no haya contemplado la existencia de mecanismos propios de una moneda de una unión política, como la unión fiscal que permita mecanismos de «comunitarización» de la deuda o un banco central con capacidad para actuar de prestamista de última instancia a fin de suministrar liquidez en situaciones como las que estamos viviendo. Coherente con esa lógica de mercado común, el euro se ha basado más en mecanismos de coordinación que operan a través de los mercados que en mecanismos de solidaridad propios de una unión política.

La crisis financiera de 2008 y la crisis económica y de deuda de 2012 parecen, sin embargo, haber abierto un nuevo espacio para las políticas frente a la anterior hegemonía del mercado. Se ha abierto una ventana de oportunidad para cambiar la lógica de la *currency board* por una lógica de moneda de un unión política. Las espadas están aún en lo alto y es difícil discernir si la crisis llevará a una dinámica integradora europea o desintegradora. El miedo a las consecuencias económicas, sociales y políticas de una ruptura del euro es hasta ahora la única fuerza que parece sostener la moneda única. Pero el miedo no puede ser el único pegamento del euro. Se necesita algún otro objetivo común que dé nuevo impulso al proyecto de unión política.

Ese nuevo impulso puede surgir de la necesidad de responder al malestar de los jóvenes europeos (*malaise of the youth*) y de las clases medias y trabajadoras que han estado experimentando caídas de salarios y disminución de la seguridad social a lo largo de las últimas décadas, caídas exacerbadas por las políticas de austeridad. Eso permite

pensar en la posibilidad de un New Deal europeo, gestionado por una autoridad central responsable de políticas activas para los jóvenes, al estilo de como la UE ha hecho hasta ahora con los fondos estructurales para desarrollar infraestructuras. Esta política, unida a otros programas orientados a grupos sociales en situaciones de riesgo de exclusión en todos los países miembros, ayudarían a reducir la creciente oposición de movimientos populistas y a aliviar las presiones anti-Europa que se proyectan sobre los Gobiernos. Probablemente, esta es una buena fórmula para llevar a cabo aquellas «realizaciones concretas» capaces de crear «solidaridades de hecho» entre los ciudadanos de los países miembros de la UE que recomendaba la Declaración Schuman de 1950 para construir la unión política europea.

El miedo a las consecuencias de la ruptura del euro y la necesidad de un New Deal europeo pueden mover al euro hacia una lógica de moneda de una unión política europea, mas allá de la lógica de la actual lógica del euro. Pero, en todo caso, el camino será largo y de final incierto.



EL MODELO SOCIAL EUROPEO: ¿SEÑA IRRENUNCIABLE O DESPERTAR AMARGO DE UN BELLO SUEÑO?

MILAGROS PÉREZ OLIVA

Redactora jefe de Opinión en *El País*



El modelo social europeo surgió como un instrumento de cohesión social que permitiera al mismo tiempo asentar la paz en Europa y asegurar el progreso de sus ciudadanos. Fruto del pacto entre la socialdemocracia y la democracia cristiana, ese modelo incluye un estado de bienestar que, a través de prestaciones sociales sostenidas con fondos públicos, actúa como factor de redistribución de la riqueza que a su vez se convierte en el principal sustento de la cohesión social. Es un modelo de protección pública y de relaciones laborales que utiliza como herramienta política el pacto y la concertación entre los agentes sociales.

En su interesante artículo «El modelo social europeo, entre la modernización competitiva y la resistencia frente al neoliberalismo», Christoph Hermann e Ines Hofbauer explican que en la historia de la UE encontramos con frecuencia una dicotomía entre el discurso público e institucional, que propugna la necesidad de consolidar ese modelo, y la realidad de las políticas que se aplican. En esta dialéctica estamos desde hace tiempo, y, muy particularmente, desde que estalló la grave crisis económica en 2008.

«El Tratado de Maastricht de 1992 incluyó por primera vez un capítulo social que admitía que las decisiones en materia de política social se tomaran por mayoría. Permitía a los interlocutores sociales concluir acuerdos que se incorporarían como vinculantes en la legislación comunitaria. Pero la dimensión social siguió siendo marginal y la estrategia socialdemócrata fracasó», sostienen en su trabajo.

El modelo social europeo vive ahora momentos críticos, porque los modelos económicos que se aplican acabarán haciéndolo insostenible y porque está fallando el elemento central de todo su andamiaje: el empleo. Ya antes de la crisis se había constatado que el modelo económico evolucionaba hacia una situación en la que, incluso en momentos de crecimiento y bonanza económica, se iba a dar una cada vez más elevada tasa de paro estructural. Hubo movilizaciones y campañas contra el desempleo en 1995 y 1996, a consecuencia de las cuales, en el Consejo

de Ámsterdam de 1999, surgió la Estrategia Europea del Empleo. Pero la Agenda de Lisboa supuso un giro en las políticas sociales.

El error de la socialdemocracia

La cuestión social ocupa desde hace unos años el centro de la lucha política. Hemos visto cómo se han enfrentado dos visiones de Europa y cómo una parte de ella ha rechazado en diferentes referéndums los tratados, precisamente, porque no garantizan suficientemente ese modelo social que tanto se predica. Las instituciones de protección social han sido el pilar sobre el que se ha levantado el modelo europeo. Pero el modelo de globalización imperante ha tenido un fuerte impacto en los equilibrios construidos, porque ha introducido tensiones de competencia a la baja que han llevado a muchos países a aplicar medidas de reestructuración que afectan gravemente al estado de bienestar. Esas medidas han sido impulsadas incluso por Gobiernos socialdemócratas o laboristas, que ahora pagan las consecuencias con una creciente deserción de sus electores.

Aunque con diferencias de matiz en el discurso y diferentes modulaciones en la intensidad del cambio, la socialdemocracia contribuyó enormemente a legitimar la política económica del modelo neoliberal y el discurso neoconservador que ensalza la competitividad y el individualismo por encima de la cooperación y la solidaridad. Tony Blair, en Reino Unido, y Gerhard Schöeder, en Alemania, se convirtieron en los principales adalides de la reforma en Europa, siguiendo los postulados de la tercera vía de Anthony Giddens.

Ahora se sigue defendiendo el modelo social europeo como seña de identidad, pero se insiste en la necesidad de reestructurarlo y adaptarlo a los nuevos desafíos, entre los que destacan el envejecimiento de la población y la globalización. Se teoriza en torno a que la necesidad de competir en una economía globalizada exige mejorar la productividad y que la única forma de hacerlo es reducir los costes laborales y sociales.

Todo modelo necesita ciertamente evolucionar y adaptarse a las nuevas circunstancias. No se trata de no cambiar nada, sino de cambiar

en la dirección adecuada. Pero muchas de las reformas que se aplican no están en realidad orientadas a adaptar el modelo y hacerlo más fuerte sino a sustituirlo.

De la desigualdad a la exclusión

Lo más importante del modelo social europeo es que garantiza a todos los ciudadanos, independientemente de su origen y posición, unas seguridades básicas frente a las adversidades. Esto es lo más importante. Y esto es lo que ahora está en peligro y en muchos países se está perdiendo. La quiebra de esas seguridades y la implantación de un modelo que nos condena a la incertidumbre ante el futuro es lo que está provocando el gran malestar que todas las encuestas detectan.

El ascensor social se ha detenido en muchos países, entre ellos, España, y el aumento de las desigualdades amenaza con excluir a amplísimas capas de la población. Las desigualdades ya crecían antes de la crisis por la evolución del propio sistema capitalista, pero desde 2008 se han disparado, como muestra el índice de Gini. El modelo económico crea desigualdad y la desigualdad se convierte en la bomba de relojería que hace estallar el estado de bienestar.

Pero el problema, como sostiene la socióloga y economista Saskia Sassen, autora de diversas obras relacionadas con la justicia social, no es tanto la desigualdad como la exclusión. Para Sassen, cierto grado de desigualdad es inevitable en un sistema complejo, porque los humanos somos diferentes; el problema central tiene que ver con la justicia, y esta, con las expectativas. Si se vive en una sociedad con desigualdad pero con justicia, las expectativas de mejora dan esperanza y son un motor de progreso. El problema es vivir en una sociedad que petrifica la desigualdad y que se rige por un sistema que condena a la exclusión a cada vez más gente, porque entonces no hay esperanza de progreso, sino todo lo contrario. En ese contexto, para Saskia Sassen, las políticas de austeridad son, en realidad, «agresiones organizadas» al estado de bienestar.

Estamos, pues, en un momento crítico. Por primera vez, la idea misma de progreso, entendido como una línea siempre ascendente, se

ha quebrado. La idea de que las conquistas sociales, una vez alcanzadas, serían irreversibles también se ha quebrado. Se pensaba que la fuerza de su evidente bondad las protegería, porque, en democracia, los electores no actuarían en contra de sus intereses. Ahora hemos visto que es posible volver atrás. Que se puede perder el progreso conquistado porque la política tiene instrumentos para debilitar e incluso subvertir el poder de los electores.

La penetración del discurso individualista ha hecho mella en los propios electores de izquierda. Un estudio de la Joseph Rowntree Foundation de Londres muestra hasta qué punto están cambiando las ideas y las percepciones sobre la justicia social. El estudio analiza la actitud de los ciudadanos ante la pobreza y muestra cómo cada vez hay más votantes laboristas convencidos de que el estado de bienestar, que concede subsidios y ayudas a los más desfavorecidos, fomenta la dependencia y el abuso. Lo más grave es que cada vez más votantes laboristas creen que la pobreza no es fruto de condiciones estructurales y circunstancias sociales adversas, sino consecuencia de un fracaso personal. En periodos de recesión, los pobres eran vistos por los electores de izquierda como víctimas, y los sentimientos que despertaban eran de compasión, solidaridad y simpatía. Ahora, cada vez más, son vistos como culpables de su propia situación y sospechosos de parasitismo. Ahora, solo el 27 por ciento de los votantes socialistas cree que la injusticia social sea la causa de la pobreza, cuando en 1986 lo creía el 41 por ciento. Y el porcentaje de quienes creen que la pobreza es responsabilidad exclusiva de quienes la padecen ha pasado en ese mismo periodo del 13 al 22 por ciento.

La batalla ideológica

En realidad, el asalto al estado de bienestar y al modelo social europeo se inició mucho antes. Como explica muy bien Naomi Klein en *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, se inició con la expansión de las teorías económicas de Milton Friedman, basadas en la idea de que el mercado se autorregula y, por lo tanto, toda regla actúa como una restricción, un impedimento para el progreso económico.

El Estado no solo no puede resolver los problemas de la sociedad, sino que él mismo es un problema, y, por lo tanto, debe reducirse a la mínima expresión.

En Europa, el viraje ideológico tuvo su epicentro en Reino Unido, con la llegada de Margaret Thatcher al poder en 1979. Pero lo que permitió consumir el asalto fue la legitimación del discurso que supuso la teoría de la tercera vía, apadrinada por Anthony Giddens y ejecutada por Tony Blair. Teoriza sobre la insostenibilidad del estado de bienestar y argumenta que los costes del modelo social impiden que Europa pueda competir a nivel global.

En un discurso ante el Parlamento Europeo, Tony Blair lo explicaba así en 2005: «Qué tipo de modelo social es aquel en el que hay veinte millones de desempleados en Europa, con tasas de productividad inferiores a las de EE. UU., que tiene por resultado que haya más nuevos titulados en Ciencias en India que en Europa? El objetivo de nuestro modelo social debería ser el de mejorar nuestra capacidad de competir, ayudar a nuestra población a afrontar la globalización, permitirle aprovechar sus oportunidades y evitar sus peligros. Naturalmente que necesitamos una Europa social. Pero tiene que ser una Europa social que funcione».

El historiador Tony Judt, en su libro *Algo va mal*, una especie de testamento político escrito poco antes de su muerte en 2010, analiza con amargura las consecuencias del predominio abrumador del materialismo en las sociedades más avanzadas y hace un llamamiento a las fuerzas socialdemócratas a defender de nuevo el papel del estado democrático en la defensa de los intereses de la mayoría.

Como Tony Judt, muchos otros autores consideran que las izquierdas han perdido la batalla ideológica y que, para salir del atolladero en el que estamos, es preciso combatir en el terreno de las ideas el predominio de una ideología que ensalza la búsqueda de la riqueza como motor de todo; que excluye a amplias capas de la población y al mismo tiempo culpabiliza a los excluidos por haber quedado rezagados; que trata de desacreditar las políticas de protección social argumentando que generan una sociedad dependiente y parasitaria; y que, finalmente, cierra el círculo con la machacona idea de que sus políticas son las únicas posibles.

Los marcos conceptuales

Las batallas políticas no se ganan o se pierden en el momento de votar una ley en el Parlamento, sino mucho antes. No se pierden cuando se vota, por ejemplo, una reforma laboral retrógrada, sino en el momento en que se fijan los marcos conceptuales que servirán para definir el problema y acotar los términos del debate público. Como sostiene el sociolingüista George Lakoff, en la sociedad mediática, las luchas de poder se dirimen sobre todo en la batalla ideológica, la batalla de los discursos.

Hay muchos ejemplos de falacias discursivas. Consisten habitualmente en utilizar datos y cifras de la realidad pero moduladas de tal modo en el discurso que inexorablemente lleven a la conclusión deseada, aunque esta sea falaz. Cuando se produjeron las primeras deslocalizaciones de empresas que cerraban sus fábricas en Europa para trasladar la producción a países con menores costes laborales, se dijo que era absolutamente inevitable, pues, de lo contrario, esas empresas no podrían competir en el mercado global, pero se argumentaba que eso no era importante, porque lo importante era el valor añadido. Que se perdía capacidad de producción industrial, pero que seguía teniendo lo importante: el conocimiento, la capacidad de crear valor añadido. Ahora ya tenemos perspectiva suficiente para saber que detrás de la producción se va el conocimiento.

Otro ejemplo paradigmático es el catastrofismo demográfico que se ha venido practicando en las dos o tres últimas décadas y su vinculación con el debate sobre la sostenibilidad de la seguridad social. Aquí las falacias son descomunales y constituyen un buen ejemplo de la importancia que tiene el marco conceptual en el que se acota el debate público. ¿Cómo es posible que la que puede considerarse como la mayor conquista social de la humanidad aparezca cada día en los medios de comunicación como un problema terrible que nos está arruinando? Doblar la esperanza de vida en menos de un siglo es, sin duda, un gran logro social y, lo que es más importante, gran parte de la vida ganada transcurre en buenas condiciones de salud. Es decir, con capacidad productiva y creativa.

El problema no es vivir más si conseguimos que ese tiempo sea productivo socialmente. Y tampoco tiene que por qué resultar oneroso.

Se ha demostrado que el 80 por ciento del gasto sanitario de una persona se concentra en los cinco últimos años de su vida, sea cual sea la edad a la que muere.

Se ha propuesto alargar la edad de jubilación. Es una propuesta razonable. Pero el problema, no nos engañemos, no es si estamos a o no dispuestos a trabajar más años puesto que nuestra vida es más larga. El problema es que el sistema económico vigente no es capaz de garantizar trabajo ni siquiera para la población joven en plena edad productiva, menos aún para las personas mayores.

Asistimos a un nuevo paradigma de enormes consecuencias sociales. El sistema económico no va a ser capaz de garantizar el pleno empleo, cualquiera que sea la edad de jubilación. Ya antes de la crisis, el paro estructural era muy elevado en España y, en general, la tendencia era a que creciera. Con la tercera revolución tecnológica, la que digitaliza y automatiza no solo muchos de los procesos industriales sino también muchos de los servicios que ahora son canteras de empleo, seremos capaces de aumentar la productividad sin aumentar, sino reduciendo el empleo. Lo cual planteará un dilema enorme: qué hacer con los millones de personas que no tendrán acceso al mercado laboral, o que entrarán y saldrán del mismo sin ninguna seguridad ni garantía de continuidad. ¿Qué haremos entonces? ¿Distribuir el trabajo como medio de distribución de la riqueza e inserción social? ¿O iremos a un modelo de distribución de la riqueza a través de alguna suerte de renta mínima de inserción? Es evidente que las consecuencias de cada uno de estos modelos son muy distintas. En todo caso, lo que no parece que pueda ser soportable para ninguna sociedad, por muy productiva que sea, es que cada vez más capas de la población queden excluidas de la creación y disfrute de la riqueza colectiva.

Cambios en los valores hegemónicos

Antes que los programas políticos que votan los electores se han elaborado los marcos conceptuales del discurso público. De modo que en los últimos años se ha producido una mutación en los valores hege-

mónicos en la sociedad. Solo hay que comparar lo que muestran dos películas como *El Espíritu del 45* de Ken Loach y *Margin Call* de J. C. Chandor para ver la distancia que hay entre el clima que permitió construir el modelo social que ampara el estado de bienestar y el descarnado capitalismo financiero que nos gobierna. Un cambio que el sociólogo Zygmunt Bauman ilustra con la metáfora de la sociedad de los cazadores, en la que ya no importa que la tierra esté bien cultivada y lograr una concertación social que permita obtener los mejores frutos y distribuirlos, sino la habilidad que cada uno tiene para llenar su zurrón. El modelo del fordismo, por el que empresarios y trabajadores garantizan la paz social mediante un pacto de rentas (el empresario renuncia a una parte del beneficio para que sus empleados tengan salarios suficientes para poder consumir), da paso a una nueva versión de la ley de la selva en la que lo que importa son las habilidades individuales del cazador para hacerse con el máximo número de piezas, no importa cómo quede el ecosistema tras su paso.

Los valores emergentes están basados en un individualismo feroz reforzado por la compensación consumista. Y el concepto clave que sustenta todo el edificio es la competitividad. Todo compite. Compiten las personas, las empresas, las ciudades y los países. Y todo se justifica en aras a la competitividad. Hasta niveles que bordean lo absurdo, como cuando determinados gestores sanitarios pretenden que compitan incluso los hospitales que conforman el sistema público, pese a que el sistema sanitario público no se rige por las reglas del mercado y no existe ninguna libertad de elección por parte de los pacientes. Pero, cuando esos gestores teorizan sobre la necesidad de introducir la competencia en el sistema, están abonando una ideología muy determinada, que se expresa, además, de forma muy plástica incluso en la terminología con la que se refieren a quienes son los destinatarios de ese servicio, los pacientes. De repente ya no se habla de enfermos. Se habla, primero, de usuarios, y, luego, de clientes. ¿Son verdaderamente clientes los enfermos atendidos en el sistema sanitario público?

Pero la competitividad se ha incrustado en la cultura dominante de tal modo que acaba condicionando la vida de las personas hasta niveles insostenibles. En la sociedad del rendimiento que define el filósofo Byung-Chul Han, ya no son las instituciones, los organismos corpora-

tivos, los que establecen las condiciones, las reglas que debemos seguir, sino que son los propios individuos los que interiorizan las normas que los tiranizan. En la sociedad disciplinaria propia de la modernidad, si alguien cumplía las exigencias del modelo y las normas establecidas, podía tener la esperanza razonable de una prosperidad cierta y merecida. Pero este sistema, que permitió la expansión del capitalismo, llegó a un punto en que ya no podía producir incrementos sustanciales de la productividad. El trabajador puede darse por satisfecho dando lo mejor de sí mismo en las ocho horas de jornada laboral. El individualismo competitivo de la sociedad del rendimiento hace que cada sujeto haya de convertirse en un emprendedor, en un promotor de sí mismo. Sus posibilidades de éxito dependen exclusivamente de su habilidad y de su esfuerzo. Una vez interiorizada esta idea, el propio sujeto se convierte en su principal explotador. Estará dispuesto a hacer lo que sea para prosperar y, si es posible, enriquecerse.

En un contexto cada vez más desregulado en el que impera una especie de nueva ley de la selva, el sujeto ya nunca dejará de competir. Y, si fracasa, será porque no se ha esforzado lo suficiente o no ha sido suficientemente competente. Lo cual tiene enormes costes psicológicos. Por eso, según Byung-Chul Han, las enfermedades características de este modelo son la depresión y la ansiedad. Lo que es perfectamente consistente con el enorme crecimiento que se observa en la prescripción de los fármacos que las combaten.

Y no solo eso. Un estudio de la Fundación de la Estadística de Farmacia realizado a finales de 2008 en Holanda mostró que uno de cada tres niños tomaba fármacos para tratar la hiperactividad y el síndrome de déficit de atención. Según el estudio, que abarcaba a 750 000 niños y adolescentes de entre 5 y 15 años, el 34,2 por ciento había sido diagnosticado y estaba siendo tratado con Ritalin o Concerta, los dos fármacos que tratan este trastorno. Y la inmensa mayoría eran varones. La incidencia estimada de estos trastornos es de alrededor del 5 por ciento. ¿Por qué se produce este incremento espectacular de casos diagnosticados? Es fácil quedarse en una primera explicación: las campañas de los laboratorios farmacéuticos para vender sus productos. Pero es una explicación insuficiente.

Por mucho que los laboratorios hagan campañas de sensibilización sobre estos trastornos y traten de influir sobre los psiquiatras para que receten estos fármacos, difícilmente podrían ser recetados a tantos niños sin que unos padres preocupados por el futuro de sus hijos los lleven a su consulta ante el menor síntoma de que no progresa adecuadamente en el colegio o tiene problemas de relación. Son, obviamente, padres obsesionados por la idea de que, si sus hijos no cumplen los estándares educativos, no podrán competir.

Las trampas de la flexibilidad

Entre los mantras difundidos por el discurso neoliberal como elementos esenciales de la competitividad figuran la movilidad y la flexibilidad. Quienes quieran triunfar profesionalmente deben estar dispuestos a moverse geográficamente en busca de las mejores oportunidades. Cuanta más movilidad, más oportunidades. También han de mostrarse dispuestos a adaptarse en todo momento a los requerimientos de la producción. Esa flexibilidad, que en realidad equivale a una total disponibilidad para cambiar de lugar de trabajo e incluso de país, es exigida a los empleados, pero ellos no disfrutan del mismo trato por parte de la empresa. Si sus circunstancias vitales no concuerdan con las necesidades de la empresa, son invitados a buscar en otra parte las condiciones que precisan.

La movilidad geográfica puede ser positiva siempre que sea por libre elección. Lo mismo que la flexibilidad. Pero es sospechoso que pretendan imponerse como virtudes laborales con carácter general. En realidad, a poco que se estudie el fenómeno, se observa que se trata de condiciones que obedecen a las exigencias de la globalización y benefician sobre todo a las empresas transnacionales y a las que buscan mejoras de competitividad a través de la deslocalización.

En la vida líquida que define Zygmunt Bauman, «la responsabilidad de aclarar las dudas generadas por circunstancias insoportablemente volátiles y siempre cambiantes recae sobre las espaldas de los individuos, de quienes se espera ahora que sean electores libres y que soporten las

consecuencias de sus elecciones. Los riesgos implícitos en cada elección pueden ser causados por fuerzas que trascienden la comprensión y la capacidad individual para actuar, pero es el sino y el deber del individuo pagar su precio, porque para evitar errores no hay fórmulas refrendadas que seguir o a las que echar la culpa en caso de fracaso».

En esta nueva cultura, la virtud más útil, señala Bauman, no es la conformidad a las normas, como había sido en la sociedad moderna, sino la flexibilidad. ¿Y qué se entiende por flexibilidad en la cultura actual? No es solo la capacidad de adaptación a una situación cambiante y crecientemente acelerada. Es «la presteza para cambiar de tácticas y estilos en un santiamén, para abandonar compromisos y lealtades sin arrepentimiento y para ir en pos de las oportunidades según la disponibilidad del momento, en lugar de seguir las propias preferencias consolidadas».

Si esto es flexibilidad y esto es lo que se espera hoy del individuo, es evidente que esa flexibilidad no se logra sin un alto precio en términos de angustia y de trastornos mentales. «El progreso se ha convertido en algo así como un persistente juego de las sillas», escribe Bauman, «en el que un momento de distracción puede comportar una derrota irreversible y una exclusión inapelable. En lugar de grandes expectativas y dulces sueños, el progreso evoca un insomnio lleno de pesadillas en las que uno sueña que se queda rezagado, pierde el tren o se cae por la ventanilla de un vehículo que va a toda velocidad y que no deja de acelerar».

Incapaces de controlar la dirección y la velocidad del coche, prosigue, «nos dedicamos a escudriñar los siete signos del cáncer o los cinco síntomas de la depresión, a exorcizar los fantasmas de la hipertensión arterial y el colesterol, el estrés o la obesidad, pero lo hacemos de forma compulsiva, muy poco saludable, o nos entregamos a la compra compulsiva de salud en las etiquetas de los productos que consumimos. La industria del miedo no solo obtiene beneficios del comercio de armas y de seguridad, también del comercio de la salud».

Culpables de ser pobres

Consecuente con este planteamiento es la criminalización de la pobreza. Se intenta culpar a los excluidos de una exclusión que fundamentalmente viene dada por factores estructurales. Como la lluvia fina, penetra la idea de que, si alguien es pobre, es porque no se ha esforzado suficiente, y los beneficiarios de ayudas sociales son mirados con suspicacia, perseguidos por la sospecha de parasitismo.

Y todo ello en una cultura que ensalza el éxito, las posesiones materiales y el consumismo. Llevada a su extremo más descarnado, la vida consumista se rige cada vez más por la dialéctica de usar y tirar, incluidas las relaciones afectivas y personales.

En un contexto de individualismo feroz y desprotección social, esta dinámica puede conducir a mucha gente a una especie de vacío existencial, a un nihilismo en el que lo único que cuenta, como señala el filósofo francés André Comte-Sponville, sea la satisfacción de los deseos inmediatos, a la idea de que la realización personal se limita a la satisfacción de los deseos, normalmente, materiales.

Para los más conscientes, los que han sido educados en el compromiso y tienen miedo al futuro, aparece la angustia vital como un factor de la experiencia cotidiana. En la sociedad surgida de la Ilustración, el progreso era una promesa de futuro mejor, y quienes se entregaban a esta causa, los progresistas, se alimentaban de un optimismo histórico que les permitía contextualizar las cuitas personales en el deseo y la fuerza de un destino común de la humanidad que había de ir siempre a mejor. Incluso cuando las circunstancias eran adversas y se imponía el realismo, siempre era posible avanzar con una fórmula resistente al desaliento, explicitada por Antonio Gramsci con aquella fórmula magistral del «pesimismo de la razón y optimismo de la voluntad». El sociólogo Daniel Cohen ha explicado muy bien, en un libro ya clásico, *Nuestros tiempos modernos*, las consecuencias de este tipo de cambios sobre todo el mundo laboral. Se extiende la idea de que ya no es posible el progreso tal como lo entronizó la Ilustración. Durante mucho tiempo se pensó que, en las sociedades democráticas, las conquistas sociales que benefician a la mayoría no tendrían vuelta atrás. La población no

votaría contra sus propios intereses. Ahora tenemos la evidencia de que la población puede votar contra sus propios intereses, como hizo en Inglaterra al dar mayoría absoluta a Margaret Thatcher, y que se puede volver atrás gracias precisamente a un discurso falaz que presenta como reformas inevitables lo que solo son contrarreformas.

Por eso, como sostiene el filósofo Daniel Innerarity, «nuestra relación con el futuro ya no es de esperanza y proyecto, sino más bien de precaución e improvisación». El progreso ya no es esa línea siempre ascendente. El ascensor social se puede detener, y también se puede retroceder en el estado de bienestar. Esa percepción crea inseguridad y una necesidad imperiosa de anticipación ante peligros reales o imaginarios. Exigimos a la política que prevea el futuro y se anticipe a los peligros, lo que genera muchas veces respuestas compulsivas habitualmente desmesuradas que generan enormes costes sociales y económicos, como hemos visto en las tres crisis sanitarias globales que hemos vivido (SARS, gripe aviar y gripe nueva).

Profecía autocumplida

Como este contexto de fondo, la crisis económica que estalló en 2007 ha sido la utilizada como pretexto para reforzar estos valores e imponer reformas que, en realidad, no estaban destinadas a combatirla, sino a eliminar las bases del modelo social. En un bucle diabólico, la crisis inicialmente financiera se convirtió en una crisis económica general que deprimió la economía, lo que provocó una caída de ingresos fiscales que derivó en una crisis de la deuda soberana. Con el Estado que provocó una caída de los ingresos fiscales. El resultado es, según un informe elaborado por el propio Parlamento Europeo, una catástrofe social que afecta especialmente a los países del sur de Europa.

Durante los años de la crisis se ha producido un trasvase masivo de rentas de las capas medias y bajas a las altas. Gran parte de estas rentas van a engrosar capitales especulativos que residen en paraísos fiscales. Forma parte de las falacias del discurso hacer creer que el modelo social europeo era un sueño insostenible, que el estado de bienestar era un

lujo que no nos podíamos permitir. Con el pretexto de adaptarse a los nuevos tiempos, se está imponiendo un cambio de paradigma. La idea de que no puede haber progreso social sin progreso económico, que lo primero es el progreso económico y todo lo demás (equidad, justicia, etc.) vendrá en todo caso por añadidura. Ahora vemos que más bien es al revés: que, sin progreso social, tampoco el progreso económico está asegurado. Los países que mejor han resistido la crisis son precisamente en Europa los que tienen mayor gasto público.

La crisis ha acelerado los procesos que ya antes de que estallara conducían a una creciente desigualdad social. Ahora, estas desigualdades amenazan la cohesión social y dejan al Estado sin recursos, con lo que, si no cambian las políticas, nos encontraremos con un caso paradigmático de profecía autocumplida. Si persiste el empobrecimiento de las capas medias, si los salarios siguen bajando y sigue cayendo la tributación, efectivamente, el estado de bienestar será insostenible. Lo decía Albert Jovell, médico especialista en salud pública y uno de los más firmes defensores del sistema sanitario público: con salarios de 800 euros, poco estado de bienestar podremos sostener.

La idea misma de Europa estará en cuestión si se rompe el modelo. Si el proyecto europeo queda limitado a una unión monetaria, a la llamada Europa de los mercados, no se darán las condiciones para construir no ya el sueño de un modelo social más completo e inclusivo, sino el propio sueño de una verdadera Unión Europea.

4. LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA EUROPEA





LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN POLÍTICA Y EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA¹

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA

Profesor titular de Ciencia Política en la UNED



1 Es transcripción de la ponencia pronunciada el 21 de marzo de 2014.

Hay siempre una pequeña advertencia cuando uno empieza a hablar del futuro, y, especialmente, del futuro de Europa, que tiene que ver con las normas editoriales de una revista de la cual fui miembro del consejo editorial, la revista *Foreign Policy*. En ella se advertía a los que pensaban enviar artículos de que, si su artículo empezaba con «desde el fin de la guerra fría», no se molestaran en enviárnoslo y, si su artículo utilizaba en el título la palabra *encrucijada* o *futuro*, tampoco se molestaría en hacerlo. ¿La razón? Que siempre estamos en una encrucijada y siempre nos preocupa mucho el futuro.

El reto, por lo tanto, es cómo hablar de Europa en la encrucijada y del futuro de Europa sin que me hayan escuchado pronunciar estas dos palabras, así que hagamos una especie de borrado selectivo para no mencionar estas dos palabras, para no caer en los tópicos.

Bromas aparte, la verdad es que es fantástico que el futuro esté abierto y lo desconozcamos: las sociedades democráticas son sociedades abiertas donde el futuro, afortunadamente, lo deberían tener que escribir los ciudadanos con sus acciones. Cuando hablamos del futuro de Europa y miramos la trayectoria, podemos hacer alguna inferencia; podemos pensar: «Con lo recorrido hasta ahora, cuál es el camino que nos queda por recorrer, hacia dónde queremos ir». Pero, afortunadamente, existen varias trayectorias y si de algo ha adolecido el proceso de integración europea es de un sobredeterminismo, de que estuviera todo preescrito de tal manera que a los ciudadanos se les dijera: «No, ustedes no tienen que hacer nada, nosotros nos encargamos, porque hay un padre fundador, hay un diseño original, está todo en la pizarra». El proceso de integración europea, nos decían, comienza de abajo a arriba, de los mercados, de la economía a la política, de los mercados a los Estados, y, progresivamente, irá desarrollándose hasta, al final del proceso, acabar entregando una maravillosa unión política a unos ciudadanos que prácticamente ni se habrán dado cuenta de que estaban involucrados en ese proceso.

Ese diseño original de la integración europea era muy inteligente, porque pretendía evitar reproducir los conflictos estatales, que eran los que habían dado lugar a la gran crisis europea y los que se quería superar. Hoy tenemos todavía, esta semana, mientras hablamos, en Crimea y en Ucrania, muy presente cuál es la lógica de poder de los Estados que precisamente la Unión Europea ha aspirado a superar. Por lo tanto, no se puede acusar a la Unión Europea de carecer de una lógica estatal cuando ese era precisamente el objetivo: dejemos a los Estados al lado; los Estados son el problema; por lo menos, en un principio lo eran, no son la solución.

Por lo tanto, tenemos que distinguir entre la capacidad de inferir posibles escenarios de futuro, lo que tendrá que ver con lo que los ciudadanos hagan y con cómo los conflictos de intereses y conflictos ideológicos se resuelvan en cada momento, y el futuro. Y, además, existe, en la realidad y en la política, una cosa llamada reflexividad. A los átomos no le preocupa la reputación, ni a los neutrones lo que los protones piensan de ellos, pero, como hemos descubierto todos, hasta en la economía, que presumía de ser, entre las ciencias sociales, la más objetiva, hemos visto que factores tan intangibles como la confianza son determinantes y está todo el mundo volviendo a estudiarlos.

Así pues, hago esta pequeña salvedad corporativista como politólogo, en el sentido de que, decimos a veces, también, con cierta ironía, que Dios dio a los físicos los problemas fáciles, los que se podían resolver con una tiza y una pizarra, y nos dejó a los demás grandes problemas, como la pobreza, las guerras, el hambre o la integración europea.

Hecha esta anotación, quería decir también que, cuando pensamos sobre la democracia en el ámbito de la Unión Europea, debemos tener en cuenta una limitación muy importante en nuestro conocimiento si no queremos pecar de soberbia. Y es que no sabemos qué aspecto tiene una democracia supranacional, ya que no hemos visto ninguna antes; no lo hemos hecho antes. Sabemos por experiencia histórica que las instituciones democráticas no viajan bien en diferentes contextos culturales ni históricos. La democracia ha existido en la polis, en la ciudad griega, y la experiencia, que puede ser muy enriquecedora, no nos ha servido para diseñar las instituciones contemporáneas de los Estados nación,

que son democracias abiertas, globalizadas, enormemente complejas. E incluso sabemos que la propia experiencia democrática de la polis no acabó precisamente muy bien. Por lo tanto, igual que las instituciones de la polis no nos han servido para funcionar en los grandes Estados-nación actuales, es cierto que la democracia, tal y como la conocemos y la practicamos en el Estado nacional actual, no es necesariamente la mejor guía para saber qué es lo que tenemos que hacer y cómo debemos proceder cuando construimos una democracia supranacional. Por lo tanto, carecemos de un modelo muy claro que aplicar.

Hay enormes y extensísimas discusiones sobre federalismo y confederalismo, los modelos presidenciales o parlamentarios, pero todas estas discusiones no resuelven problemas que están, como decía al principio, en manos de los ciudadanos, de cómo resuelvan conflictos de intereses, conflictos territoriales y cómo interactúen con su entorno. Tenemos, además, dos limitaciones muy importantes a la hora de construir una democracia supranacional en la Unión Europea, y es que, al contrario de la experiencia histórica, nosotros, los europeos, nos hemos marcado una o dos líneas rojas muy claras: una es que este proceso se va a hacer por consenso, no se va a hacer por imposición; y otra es que va a ser un proyecto pacífico, en el sentido de que sabemos que la mayoría de los procesos de construcción estatal, o de estatalización, a lo largo de la historia, han involucrado el uso de la violencia y de la coacción en numerosos momentos de su historia. Desde el momento en que damos un paso atrás y decidimos que este proceso de construcción democrático europeo va a ser por consenso y va a ser pacífico, estamos introduciendo un grado de complejidad y un grado de diversidad que a continuación tendremos que gestionar. Y, además, frente a otras ocasiones en la historia, este proceso de construcción de democracia supranacional coexistirá con la propia existencia de los Estados-nación. No será como la portabilidad de los teléfonos móviles, que una noche, a las 12, dejará de funcionar la democracia nacional y tendremos una democracia supranacional europea. Esos procesos van a coexistir, a veces armónicamente, a veces en conflicto. Y, en ocasiones, como creo que es el caso ahora, dejando espacios vacíos muy grandes, que significan que ni la democracia nacional ha dejado de existir, ni la democracia supra-

nacional ha empezado a funcionar, y, por lo tanto, en ese espacio vacío, los ciudadanos encuentran solo una gran confusión.

Además, hay una cuestión que también es normativa y que entraré a detallar a continuación. Es que en España no hemos pensado nunca mucho, por razones obvias dada nuestra historia, sobre lo deseable o sobre el componente normativo de esa democracia supranacional, si era mejor o no tener esa democracia supranacional. Por nuestra historia, por nuestras características, por nuestras actitudes hacia Europa como españoles, hemos pensado por naturaleza que la integración europea era un buen proyecto y que merecía la pena empeñarse democráticamente en él. Sin embargo, para otros fuera de nuestras fronteras, y de forma creciente también en sectores de la opinión pública española, como consecuencia de los malos resultados de la integración europea en estos últimos años, esto se ha convertido también en un asunto polémico o, por lo menos, controvertido. Hay quienes piensan que la Unión Europea no debe ser una democracia, en el sentido de que es una agencia, un organismo más que sirve a los Estados, que los Estados deben servirse de ella para perseguir fines que están definidos en el ámbito nacional, pero sin desaparecer.

Por consiguiente, hay quienes predicán que la Unión Europea debe seguir siendo una organización internacional, de la cual sean los dueños los Estados soberanos pero que en ningún caso los sustituyan. Para otros, es simplemente una nueva forma, un nuevo poder, un poder regulador para regular los mercados, para llegar a aquellos ámbitos y gestionar interdependencias que hasta ahora los Estados no han podido gestionar eficazmente. Así pues, cuando uno adopta una posición normativa sobre lo deseable de la existencia de una democracia supranacional, debe tener en cuenta que no todo el mundo va a estar necesariamente de acuerdo y que encontrará resistencias a la hora de dar ese paso. Es lo que a los que somos muy europeístas a veces nos provoca perplejidad, pero, como podemos ver con unas elecciones europeas a la vuelta de la esquina donde hay partidos eurófobos y euroescépticos que amenazan con ser la primera fuerza política o la segunda, en el Reino Unido, en Francia, en Holanda, en Austria, en la propia Italia, queda muy en evidencia que la preferencia por una democracia supranacional en el ámbito europeo no es ni mucho menos mayoritaria ni tan rotunda

como a los demás nos gustaría y, en consecuencia, tenemos que convivir con una oposición permanente a esa idea.

Hay también un malestar democrático con la Unión Europea, que precisamente trata de analizar qué es lo que nos ha pasado con la idea de Europa y con el proyecto europeo en estos últimos años. Tenemos, o hemos tenido, la sospecha durante estos últimos años, como consecuencia de la crisis, de que el propio proyecto de integración europea, al contrario o en paralelo a lo que durante muchos años ha representado, que ha sido un añadido o un superávit de democracia sobre los Estados-nación, en algunos momentos se ha convertido en un problema en sí mismo, en un problema democrático, y ha dañado, o cercenado, o limitado la democracia en el ámbito nacional. Así pues, hemos desarrollado una cierta sospecha democrática en estos últimos años sobre la Unión Europea, y, quizá de una manera más emocional, hemos perdido algo de ingenuidad sobre el proceso de integración europea. Probablemente sea bueno en tanto en cuanto crezcamos también como europeos y entendamos que hay desafíos muy complejos que resolver, que no siempre más Europa es necesariamente positivo si no asegura que los resultados de la integración europea benefician a los ciudadanos. Esa beligerancia democrática europea es algo que ha surgido a partir de esta crisis y que está aquí para quedarse. Durante muchos años, el proceso de integración europeo ha funcionado bajo el supuesto clásico del despotismo ilustrado («Todo para el pueblo pero sin el pueblo»). Cuando la integración ha funcionado, nadie se ha preocupado mucho por controlar sus procesos y sus resultados. La legitimidad democrática tiene un componente esencial, que es el de los resultados: la mayoría de nosotros no prestamos demasiada atención a las políticas públicas cuando funcionan. No nos interesa saber cómo se hacen las cosas, sino solo ver los resultados. Mis amigos ingenieros y físicos me dicen que mi nevera funciona por una cosa llamada el principio de termodinámica, pero realmente a mí lo que me importa es que el zumo esté frío por las mañanas. Si no funciona, intentaré entender por qué, y, cuando llame al técnico, intentaré entender qué es lo que le ha pasado y por qué no funciona. Algo así nos pasa con las instituciones políticas y nos ha pasado durante esta crisis: cuando Europa ha funcionado nadie se ha preocupado mucho de por qué funcionaba. Cuando ha dejado de funcionar, ha

funcionado mal o ha funcionado en sentidos que nos parecían contradictorios con alguno de nuestros intereses, principios o valores, hemos empezado a preguntarnos por qué.

Por lo tanto, en esta primera dimensión de la legitimidad, la legitimidad orientada a resultados, nos hemos encontrado con un cuestionamiento del proceso durante estos últimos cinco años de crisis. Hay otro elemento, otra dimensión adicional de la legitimidad, que es precisamente el de la legitimidad de acuerdo a los procedimientos. Hay múltiples ocasiones en nuestra vida democrática en las que no caemos del lado de la mayoría en una decisión o en una votación, que hay políticas que no nos benefician pero que las respetamos y las aceptamos porque estamos de acuerdo con el procedimiento por el cual se adoptaron, es decir, conferimos legitimidad al proceso. En el caso europeo esta dimensión también ha sido, en estos últimos años, cada vez más objeto de contestación: nos preocupa más cómo se toman las decisiones, por qué procedimientos.

La tercera dimensión de la legitimidad que solemos manejar los politólogos tiene que ver con la identidad. En múltiples ocasiones aceptamos las decisiones que toma un cuerpo político porque nos sentimos identificados de una forma muy profunda con él. No necesariamente porque se hayan adoptado las decisiones de una forma adecuada o porque nos beneficien. La decisión última de sacrificarse por su país que puede adoptar un ciudadano, la de morir por su país, ejemplifica muy bien hasta qué punto, en un determinado contexto, la identidad funciona como un elemento legitimador del sistema político. Especialmente en momentos de crisis, los sistemas políticos tienen en la identidad un crédito muy fuerte, que pueden agotar o que pueden renovar; que también pueden dañar. En el caso de la integración europea, la identidad siempre ha sido débil, y, por ello, la reserva de legitimidad no ha sido muy elevada. En países como España ha sido más alta, pero vemos en nuestro entorno cómo la identificación con el proceso de integración europea, en aquellos países y lugares donde esa identificación tenía un componente menos idealista, menos normativo y mucho más práctico, se ha debilitado. Cuando algo no da los resultados que uno espera, no funciona adecuadamente desde el punto de vista democrático, uno no se siente adecuadamente representado y tampoco se siente identificado;

entonces, es fácil que ese proyecto político se deshilache o sufra. Y eso es realmente lo que nos está pasando en estos momentos, razón por la cual nos enfrentamos a unas elecciones europeas que son complicadas desde el punto de vista de la legitimidad, con un auge llamativo de partidos euroescépticos.

Con esta explicación sobre qué es lo que está pasando, quería entrar precisamente más en detalle en la idea y explicar el por qué podemos hablar o no de un malestar democrático con la Unión Europea. Con una salvedad adicional, que yo creo que es importante, y es que hablar de un malestar democrático con la Unión Europea no supone acusar o cargar la mano en todos los problemas o en muchos de los problemas que tienen los sistemas políticos y democráticos nacionales sobre la Unión Europea. Ni mucho menos. Esta crisis es muy compleja; tiene una dimensión global, económica y financiera que todos conocemos y que se oculta muchas veces en los discursos nacionales o en las peleas nacionales sobre la crisis. Pero tiene también una dimensión nacional que todos conocemos muy bien y en la que no voy a entrar. Digamos que es una crisis que tiene varias patas: una pata global; una pata específicamente nacional, donde todos conocemos muy bien los problemas que son específicamente propios de nuestro sistema político. Pero lo que me interesa es acotar precisamente en qué medida hemos tenido, precisamente en el ámbito europeo, un facilitador de la crisis, un retardante de sus soluciones o una conceptualización, o la necesidad de conceptualizar Europa como un problema en sí mismo. Quizá esto se entiende bien, o puede ser paradójico, como decía, desde España, donde nos hemos formado, criado como europeos, siempre bajo la idea de que España era el problema y Europa era la solución. Y, por lo tanto, bajo este formato puede resultar contradictorio y puede resultar chocante cuando decimos que España no es hoy el problema, sino que España tiene múltiples problemas que deberá solucionar. Y la Unión Europea es también un problema, o tiene múltiples problemas que también debe solucionar, no siendo ella misma solo la solución. Quizá los españoles hemos construido un relato sobre la Unión Europea excesivamente simplista o emotivo, en el que hemos puesto la carga de la prueba en esta relación a veces victimista, a veces debilitante con respecto a nuestro europeísmo,

y probablemente sea el momento de superar esta conceptualización algo simplista tanto de España como de Europa.

Los politólogos, que somos comparatistas, recelamos del regeneracionismo; no queremos volver a la introspección sobre el ser profundo de los españoles, que creo que no tiene un gran poder explicativo. Si miramos alrededor, veremos que burbujas inmobiliarias las han hecho los suecos, y son calvinistas o protestantes, y corrupción hay en los sistemas políticos en todas las democracias avanzadas. Me parece muy evidente que las dimensiones específicamente españolas de la crisis son menos de las que parecen y muchas se explican muy bien en una perspectiva comparada.

Hecha esta pequeña salvedad, es muy cierto que en el caso español nos encontramos con una unanimidad muy notable por parte de todas las fuerzas políticas a lo largo de nuestra más reciente historia sobre los aspectos europeos, mientras que en otros países ha habido un debate vivo sobre la integración europea, incluso en otros países del sur de Europa donde, por ejemplo, tanto en Grecia como en Portugal, las izquierdas, especialmente, las más cercanas al Partido Comunista, sí que votaron en contra de los tratados de adhesión o desde el principio tuvieron una posición muy crítica contra la integración europea. Era la doctrina que venía en ese momento de la Unión Soviética, que defendía que la Unión Europea encarnaba la fase superior del capitalismo, y, por lo tanto, disciplinadamente, los partidos comunistas griegos y portugueses asumían esas directrices y eran críticos con ese proceso. Posteriormente, ha habido una parte importante de la izquierda europea que, ya no desde perspectivas emanadas desde Moscú sino desde un razonamiento propio, ha seguido cargando contra la Europa liberal, o, como se ha dicho a veces, contra la Europa de los mercaderes. Sin embargo, en España, la izquierda ha sido siempre muy europeísta: desde el principio votó a favor del Tratado de Adhesión, e incluso se rompió la coalición de Izquierda Unida en el momento de votar a favor del Tratado de Maastricht cuando, objetivamente, la unión monetaria tenía muy mal encaje con los postulados en ese momento de Izquierda Unida. Hay un número significativo de personas en Izquierda Unida que abandonan en ese momento la coalición porque no quieren oponerse al Tratado de Maastricht, mientras que en Francia y en otros países de la Unión

Europea la izquierda había roto o estaba ya rompiendo con la integración. Por consiguiente, mientras que en el resto de Europa ha habido un debate ideológico en torno a la Unión Europea —si eras de izquierdas o eras de derechas, por simplificar mucho, adoptabas posiciones matizadamente distintas sobre una cosa u otra—, en España este no ha sido el caso y ha habido quizá un exceso de unanimidad, por razones comprensibles, pero que se ha ido fragmentando, rompiendo, posteriormente.

En razón también de la propia historia democrática y no democrática de España, en España ha sido muy difícil hablar del déficit democrático de la Unión Europea. Ese discurso, fundamentalmente generado en los países anglosajones y escandinavos, en el que se decía que se veía la integración europea como factor debilitante de la democracia nacional, tenía muy poco predicamento en un país como el nuestro; ¿cómo iba a ser nuestro país menos democrático por ser miembro de la Unión Europea? Al revés, la Unión Europea certificaba la democracia: estar en la Unión Europea significaba estar donde solo estaban los países democráticos, y tu país por supuesto que era más democrático por estar en la Unión Europea.

Este debate ha estado bastante ausente en España. Nos hemos dejado de hacer algunas preguntas clave y nos hemos perdido algunos de los debates que teníamos en el entorno europeo en estos años. Como, por ejemplo, el hecho de que, desde el punto de vista normativo, la integración europea sí que impacta sobre el sistema político y democrático en nuestros Estados. Desde el momento en que nuestros Gobiernos legislan en Bruselas, porque cuando cogen el avión y se van a Bruselas se convierten en legisladores, ya no están legislando en nuestro Parlamento; están legislando con otros Gobiernos. Y, en consecuencia, a la hora de controlar democráticamente la acción de gobierno, no solo el Parlamento tiene que controlar al Gobierno como ejecutivo, sino que lo tiene que recontrolar como legislativo en Bruselas. Y esto es una cosa que hasta ahora no se nos ha dado bien. Mientras que los Parlamentos de otros Estados han estado más atentos o han sido más eficaces a la hora de vigilar qué hacían sus Gobiernos en Bruselas, nuestras Cortes Generales no han estado tan atentas a estas cuestiones. Ha habido ocasiones evidentes en las que se ha producido este problema de que el Gobierno esté legislando, digamos, a oscuras junto con otros ejecutivos en

Bruselas. Tampoco hemos prestado mucha atención; las comunidades autónomas, sí, pero ha sido más difícil trasladar este debate al ámbito nacional: hasta qué punto este relejlar o este papel ejecutivo de los Gobiernos ha vaciado de competencias a las comunidades autónomas. Cuando a las comunidades autónomas se les dice en la Constitución: «Usted tiene esta competencia, pero esta competencia está comunitarizada», es Bruselas la que la lleva a cabo; y para eso, de nuevo, tiene que ser el Gobierno el que legisle sobre esta cuestión. Este problema, que se da en todos los Estados federales, y España es federal en casi todo menos en el nombre, ha sido un objeto de disputa; en Alemania, en Austria, en todos los Estados federales, precisamente con identidades marcadas o con identidades subnacionales o nacionales marcadas, esto ha sido un problema constante, mientras que en España ha costado más que emerger. También, y a raíz de esta crisis lo hemos visto, en la integración europea, en muchos otros Estados miembros de la Unión han jugado o están jugando un papel muy importante los tribunales constitucionales, que han dicho, en muchas ocasiones, como el Tribunal Constitucional alemán: «Autorizo la cesión de competencias, pero yo soy el guardián último de los derechos fundamentales de los ciudadanos». Es decir, «no diluyo mi papel» y, por lo tanto, el control de constitucionalidad no se hace solo sobre los actos del Gobierno, que son leyes nacionales, sino, en último extremo también, sobre lo que haga o no haga el Gobierno y hasta qué punto los tratados europeos pueden entrar o no en contradicción con la Constitución. Esto lo hemos visto también los ciudadanos españoles con cierta perplejidad a lo largo de esta crisis en Alemania, donde el Tribunal Constitucional ha ejercido muy claramente este papel de controlar a su Gobierno: «Usted no puede comprometerse en los fondos de rescate de otros países», porque esto implica una cesión de soberanía, sin que se haya preguntado o sin que lo haya autorizado, y cada decisión que se ha tomado a lo largo de esta crisis ha ido al Tribunal Constitucional alemán. Pero no ha ido, sin embargo, al Tribunal Constitucional español, porque aquí se ha abierto una cierta asimetría democrática entre deudores y acreedores; es decir, que el Parlamento o el Bundestag alemán ha examinado nuestro programa de rescate con más intensidad probablemente que las Cortes Generales lo han hecho, porque era con la presunción de que eran sus fondos. Por lo tanto, digamos, a lo largo de

esta crisis se nos han abierto una serie de frentes, en términos de control de las acciones de gobierno, del Gobierno y de los Gobiernos europeos, que no han tenido una respuesta muy clara.

Hay dos episodios que han marcado, yo creo que claramente, o que han ayudado a los ciudadanos a visualizar estos problemas. Además, respectivamente uno con cada Gobierno: el 9 de mayo de 2010, cuando el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero adopta el giro en su política como consecuencia del desbordamiento de la prima de riesgo, con unas presiones internacionales que no solo venían de mercados financieros, sino también, por supuesto, de las instituciones europeas en ese momento; y el 10 de junio de 2012, cuando el Gobierno de Mariano Rajoy accede a solicitar el rescate. En estos dos momentos, en los mensajes transmitidos desde los Gobiernos, han sido: «Hago todas estas cosas a mi pesar; son decisiones que vienen desde fuera». Hay incluso una cita literal de Mariano Rajoy que dice: «Los españoles no podemos elegir si hacemos o no sacrificios; no tenemos esa libertad». Todo esto ha dado paso a un planteamiento no tanto sobre la soberanía desde el punto de vista de la estatalidad sino desde la idea de soberanía democrática, que es la soberanía como capacidad de un cuerpo político de tomar libremente las decisiones y poder aplicárselas a sí mismo, que, evidentemente, en un contexto como el de la Unión Europea tiene que ser reinterpretada, porque esas soberanías son compartidas, transferidas, repartidas, etc., sin que, como decía, tengamos muy claro cuál es la entidad supranacional, y cómo funciona, qué sustituye a este esquema o qué aparece encima de este esquema.

La fragmentación que se ha producido en el mapa político europeo a lo largo de estos últimos años ha ido amputando cada vez más, por su izquierda y por su derecha, el apoyo a la integración. Los elementos que generan o que han generado más perplejidad a lo largo de esta crisis, desde el punto de vista de la construcción de la democracia europea, han sido, en primer lugar, la aparición de lo que se puede calificar algo exageradamente como un estado de excepción tecnocrático. Ha habido ocasiones, y en el caso de Grecia e Italia lo hemos visto, en los que se ha suspendido el funcionamiento normal de la alternancia política para imponer o para dar lugar a Gobiernos técnicos sobre la base de la idea de que la política normal, la alternancia, los partidos, es un obstáculo

que debe ser puesto al margen para gobernar un país en situación de crisis. Es una anomalía democrática importante a lo largo de esta crisis que hayamos llegado a la conclusión de que la propia política es un problema y que, por lo tanto, debe ser suspendida. A lo largo de los últimos tiempos hemos tomado muchas decisiones desde la percepción de que hay que estrechar el margen de acción de los políticos porque no confiamos en ellos. Hemos estrechado el margen de acción de los políticos quitando los instrumentos de política monetaria y poniendo la política monetaria en un Banco Central Europeo. Ahora estamos quitando los márgenes de acción presupuestarios y fiscales. Pero, a su vez, los ciudadanos también pierden la capacidad de elegir Gobiernos que orienten las políticas en un sentido o en otro. Así pues, este primer componente plantea muchísimos problemas: el de Gobiernos de concentración, Gobiernos de salvación, Gobiernos técnicos. Como si los problemas que tienen las sociedades contemporáneas tuvieran siempre y necesariamente una solución técnica y no hubiera conflictos de intereses que arbitrar y que someter a los ciudadanos.

El segundo elemento ha sido precisamente el de invalidar temporalmente también el resultado natural o la lógica de funcionamiento de lo que suponen unas elecciones democráticas en muchos países, en el sentido de que la razón última de las elecciones democráticas en un país es ejercer una doble función, que es la de control, tanto prospectivo como retrospectivo, de la acción de gobierno. Con su voto, un ciudadano premia o castiga al Gobierno anterior y, a la vez, señala al Gobierno siguiente lo que quiere que haga cuando llegue al gobierno. Esta doble dimensión del voto, que es la que da la fortaleza a la democracia, ha funcionado como castigo a los Gobiernos anteriores, pero en su elemento prospectivo no ha funcionado adecuadamente porque los Gobiernos se han encontrado con que tienen que aplicar los mismos programas, independientemente de por quienes hayan sido elegidos. Es la experiencia de España, la experiencia de Francia, la experiencia de tantos Gobiernos a lo largo de esta crisis: cambian los Gobiernos pero no cambian las políticas, porque las políticas están predeterminadas desde fuera y de antemano.

El tercer elemento también de anomalía democrática durante esta crisis ha sido el del vaciamiento de los Parlamentos nacionales, puestos

en la situación de aceptar las decisiones sin mucho margen de maniobra para modificarlas. Con diferencias importantes, porque hay Parlamentos que han salido reforzados de esta crisis, fundamentalmente en los países acreedores, pero no tanto en los países deudores, como nosotros.

Además, ha habido un cuarto elemento que creo que es importante desde este punto de vista de la anomalía democrática, que tiene que ver con el desbordamiento de competencias de las instituciones europeas, y el saltarse o el redibujar los límites de lo que hace Bruselas y lo que hacen los Estados. Es la famosa carta del Banco Central Europeo tanto a Berlusconi como a Zapatero en el verano de 2011. El listado de medidas que pide el Banco Central Europeo como contrapartida para entrar en los mercados a comprar deuda y bajar la prima de riesgo de países como España e Italia constituye una larguísima lista de medidas que están fuera del ámbito competencial de la Unión Europea: los mercados laborales; las pensiones; la privatización de los servicios públicos, lo que no es en absoluto competencia ni del Banco Central Europeo ni de las propias instituciones europeas. Es el caso de la carta de España, que no se conoció en su momento, pero que luego el presidente del Gobierno filtró confirmándolo en sus memorias, a pesar de que había negado antes su existencia. En el momento en que leímos esa carta vimos que el Banco Central Europeo ponía como condición a España liberalizar los mercados de alquileres, como si realmente los mercados internacionales estuvieran muy pendientes de los alquileres a la hora de comprar o vender deuda. Por lo tanto, ha habido un desbordamiento competencial por el cual el Banco Central ha tenido que hacer cosas buenas que no estaban en el Tratado, que no podía hacer, como comprar deuda, pero, a cambio, también ha hecho cosas que tampoco estaban en los tratados y que podían ser cuestionables.

Esto nos ha llevado a un problema con el cual estamos viviendo todavía y vamos a vivir en la próxima legislatura europea, y es que los Gobiernos han estimado que las dosis de legitimidad en manos de las instituciones europeas no eran suficientes para gobernar la crisis. Me explico: en el método comunitario que explicamos normalmente a los alumnos en la asignatura de Sistema Político de la Unión Europea sostenemos que la Comisión propone y que el Parlamento es, en igualdad de condiciones con el Consejo, con los Gobiernos, un colegislador. Esta es

la manera en la cual tomamos decisiones cuando hablamos del mercado interior, y es bueno que los Estados no tengan la última palabra, porque, si no, cada uno eximiría a sus intereses particulares de la competencia. Ese método de funcionamiento, sin embargo, no nos ha servido para legitimar las cosas que hemos tenido que hacer durante esta crisis. Hemos visto un método de decisión en el cual los Gobiernos en el Consejo, muchas veces con nocturnidad y alevosía, pero gozando de esta legitimidad que les da estar elegidos nacionalmente y apoyándose posteriormente en los Parlamentos nacionales, son los que han tomado las decisiones. Si para gestionar esta crisis hubiéramos reforzado sustancialmente ese método comunitario y hubiéramos dado a las instituciones europeas las capacidades para gestionar esta crisis, habríamos trasladado los procedimientos democráticos y la legitimidad de un lado a otro. Pero, como hemos visto con fenómenos como la Troika y otro tipo de decisiones, no hemos terminado precisamente de sustituir unos mecanismos por otros y nos hemos quedado en un limbo importante.

Todas las medidas que estamos tomando a lo largo de esta crisis y que vamos a seguir tomando nos llevan a plantearnos que estamos construyendo una federación económica por la vía de los hechos sin plantearnos cómo legitimarla políticamente y cómo dotarla de los instrumentos adecuados. Y ese es el desafío que tenemos a partir de ahora y que tendremos a partir de la próxima legislatura europea. Los Estados, que ya sabíamos que no podían imprimir moneda, ahora tampoco podrán endeudarse, ni hacer sus presupuestos de forma autónoma, porque hemos aprobado toda una batería de medidas de enorme complejidad técnica que en la práctica modifican muy sustancialmente cómo funcionan las democracias nacionales. A cambio, no hemos conseguido todavía hacer visible que haya un Gobierno europeo, con un Parlamento europeo y unas instituciones europeas que legitimen todo este proceso. Por ende, cuando comenzamos a hablar de cómo hacer unión política estamos reconociendo que hemos completado la integración económica. El embajador americano en Guatemala se hizo famoso con aquella frase que describía el Gobierno de Jacobo Árbenz, que decía que era comunista. Decía: «Si habla como un pato, anda como un pato y parpa como un pato, entonces es un pato». Si como politólogos y como ciudadanos observamos una entidad política que no imprime moneda, no

tiene capacidad de fijar los tipos de interés, la inflación, no decide sobre sus mercados laborales y no tiene capacidad de fijar autónomamente las grandes orientaciones de política económica, entonces quiere decir que hay un sistema político vigente de hecho, que está funcionando y que en la práctica ha sido sustituido.

Con esto no quiero asustarles; simplemente quiero señalar que las cosas que estamos haciendo para terminar de construir el euro y que sea viable suponen un salto cualitativo tan importante en la construcción europea que tenemos que pensar muy profundamente en cómo activar los mecanismos democráticos en la Unión Europea, porque, en la práctica, los estamos desactivando en gran medida en la esfera nacional.

Recientemente, el presidente del Gobierno repitió algo que ya dijo en su rueda de prensa de diciembre del año pasado: que la gran modificación de la Constitución española vendrá por Bruselas. Y es cierto: cuando ves esa lista de medidas, es evidente que se está modificando muy sustancialmente el contenido, por lo menos, material y formal, de la Constitución. Y debemos hacer una reflexión democrática sobre ello. Podemos hacer una reflexión democrática señalando que nuestra Constitución, que parece inmutable para resolver problemas de ordenamiento interno, sea tan mutable para resolver otro tipo de problemas de gobernanza económica. Nos puede parecer bien o mal, pero tenemos que ajustar estos dos ritmos de modificación constitucional. La Constitución española se puede modificar, de hecho, vía decisiones europeas, con el voto, afortunadamente, mayoritario de los eurodiputados españoles, porque no estamos en un caso de confrontación de legitimidades. Hasta ahora ha sido así; por tanto, no hay resistencia democrática. Pero sí que es evidente que hemos encontrado un mecanismo de modificación constitucional sumamente flexible en el ámbito europeo para una Constitución española que es sumamente rígida.

Termino con una reflexión sobre la unión política: ¿de qué debemos hablar cuando hablamos de unión política y cómo nos aseguramos de que realmente estamos hablando de unión política? En primer lugar, tenemos que decidir cuánta integración, cuánto gobierno económico terminamos de poner en esa integración. Es decir, si solo estamos creando instrumentos preventivos y correctivos, sancionadores, que es gran

parte de lo que hemos hecho hasta ahora. Precisamente, porque hay países que han insistido en que todos los problemas que hemos tenido se han debido no a que las reglas estuvieran mal, sino a que el cumplimiento de las reglas no estaba garantizado y algunos se las han saltado. Por lo tanto, hay que reforzar el cumplimiento de las reglas. Este es el punto de vista sostenido fundamentalmente por Alemania y por los países acreedores. Hay otra visión alternativa que se impone en el debate en el que nos debemos posicionar. El debate que debemos tener es acerca de cuánto completamos la integración económica para que Europa no solo tenga instrumentos para sancionar y vigilar, sino también para completar la unión monetaria. Si europeizamos los sistemas de sanciones y de vigilancia presupuestaria, ¿por qué no europeizamos también las políticas sociales, los contratos laborales, las políticas de pensiones? ¿Cuál es el reverso de esa integración para que no sea solo una integración en ese ámbito?

Otro debate es el de las reglas del juego, el de cuán profunda deseamos la integración y de cuánta flexibilidad nos dotamos. Fijense que Estados Unidos inaugura esta crisis, nos traslada esta crisis, pero ellos han salido ya. ¿Por qué? Porque tienen flexibilidad para salir de la crisis. La Unión Europea ha aprobado recientemente un mecanismo de unión bancaria que hará que dentro de siete años tengamos 50 000 millones de euros para recapitalizar bancos, que es lo que no teníamos en el 2010. Estados Unidos hizo esto en el 2008; ellos aprobaron un fondo de rescate para sus propios bancos que les permitió salir. Estos son, de nuevo, los extremos de discrecionalidad o de flexibilidad y de rigidez en los que nos movemos. Hay quienes sostienen que la Unión Europea solo puede ser una unión de reglas, y que, en consecuencia, tienen que ser rígidas, porque las reglas están para cumplirse. Hay quienes sostienen que unas reglas muy rígidas te pueden llevar al desastre si no puedes cambiarlas cuando las circunstancias cambian.

Y el tercer debate, para concluir, es el de cuánta legitimidad debemos dar, cuándo debemos actuar vía las instituciones europeas y cuándo vía las instituciones nacionales; cuánta legitimidad directa debemos dar y cuánta legitimidad indirecta. Cuán fuertes tienen que ser, o no, nuestros Parlamentos nacionales, o hasta qué punto deben convertirse en instrumentos marginales que controlen mínimamente a los Go-

biernos, pero cuyo control recaiga en el Parlamento Europeo. O cuán fuertes tienen que ser los Gobiernos nacionales a la hora de tomar estas decisiones. En lo que hemos visto estos últimos años, el sesgo ha sido hacia los Gobiernos, hacia el Consejo Europeo, donde, formalmente, todos los Gobiernos son iguales, pero unos son más iguales que otros, porque unos son más grandes que otros, y eso nos plantea este tipo de problemas. Y debemos, por ello, posicionarnos en ese eje. Por lo tanto, una unión política, aunque la deseemos desde el punto de vista normativo, nos obliga a tomar decisiones muy concretas en dimensiones que no son cómodas ni fáciles de entender, porque no casan bien con los debates clásicos que tenemos de más o menos Europa o izquierda y derecha. Normalmente, en unas elecciones europeas, a los ciudadanos se les pregunta: «¿Quiere usted más o menos Europa». «¿Es usted de izquierdas o de derechas?». Así pues, este es su partido. Y, sin embargo, muchas veces esa elección es algo ficticia porque no es esto lo que se está discutiendo en Bruselas, y no es esto lo que nos va a llevar a un debate adecuado sobre la unión política.



INSTITUCIONES, MERCADOS, CIUDADANÍA Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

DANIEL INNERARITY

Catedrático de Filosofía Política y Social
y director del Instituto de Gobernanza Democrática
de San Sebastián



1. Introducción

El proyecto de integración europea ha estado siempre acompañado por la sombra de una sospecha de insuficiente legitimidad. Esta desconfianza se alimenta por el hecho de que nuestro concepto de legitimidad procede del cuadro categorial del Estado-nación, mientras que las instituciones nuevas apenas responden a los criterios de legitimidad y democracia a los que estábamos acostumbrados. Mientras los asuntos de la integración han sido más bien lejanos y de una aceptable eficiencia, la sospecha de falta de legitimidad no se ha convertido en una fuerza movilizadora. La crisis económica se ha traducido en una crisis de Europa en la medida en que todo esto se ha hecho visible en una incapacidad política.

Tras la crisis del euro se impone la necesidad de abordar en profundidad la reflexión acerca de lo que puede legitimar el proyecto europeo, sus fundamentos transnacionales y su capacidad de configurarse como un actor político que cumpla con las expectativas que justifican su existencia. Ahora bien, conviene que comencemos aceptando que probablemente la legitimidad significa hoy algo bien distinto de la legitimidad en la «era dorada» del estado nacional (Hurrelmann, Schneider, Steffek, 2007: 232). Es poco realista pensar en transponer las categorías de la democracia en los Estados-nación a procesos como la integración europea y, menos aún, a la gobernanza global. No estoy proponiendo ser menos estrictos en este nivel que en otro, rebajar los estándares y aceptar en el ámbito transnacional lo que nos resultaría injustificable en el ámbito nacional; se trata de entender que estamos ante políticas diversas y que responden a diversas necesidades funcionales, por lo que también su legitimidad debe ser abordada con otros conceptos muy diferentes de los que sirvieron para la justificación de los Estados. La pregunta hobbesiana «quis iudicavit?» se traduce ahora en «¿Quién gobierna cuando nadie gobierna?» (Favre, 2003). Si la cuestión de la legitimidad se zanjaba

indicando un poder soberano, una genealogía y un espacio delimitado, la pregunta por la legitimidad de procesos como el de la integración europea deberá resolverse en medio de realidades y procesos que se caracterizan por el poder compartido, la realización de determinadas funciones y en estructuras de tipo reticular.

Es cierto que difícilmente podemos calificar como democrática a una política que no es llevada a cabo después de debates públicos y mediante procesos de decisión transparentes. Ahora bien, que la democracia moderna haya encontrado su forma en el estado nacional no quiere decir que no pueda darse bajo otro formato diferente o en condiciones muy diversas. Es cierto que no hay ninguna organización internacional —aunque la UE no sea internacional en sentido estricto— más democrática, e incluso que podamos hablar de un *democratic surplus* de la UE en relación con las instituciones internacionales (Lord, 2012: 71). Pero, en cualquier caso, el juicio acerca de la democraticidad de la UE debe partir de una comprensión de su naturaleza y complejidad. La UE es parcialmente gobierno y parcialmente gobernanza. De ahí que los llamamientos a una «completa» democratización de la UE a través de una transferencia de las características de la democracia de los Estados nacionales solo tengan sentido para su dimensión de gobierno, lo que no impide en absoluto que su dimensión de gobernanza se desarrolle conforme a criterios rigurosos de legitimidad. El margen de actuación que los Estados recuperan supranacionalmente lleva consigo una disminución de los estándares de democraticidad pero no necesariamente de legitimidad.

En el ámbito transnacional, «hay poco lugar para la democracia pero mucho espacio para la legitimidad» (Willke, 2007: 127). En este nivel la cuestión de la legitimidad tiene más que ver con los requerimientos de la justicia que con los de la democracia (Neyer, 2010), lo cual no significa rebajar esas exigencias normativas sino concretarlas de una manera más adecuada a la naturaleza de los problemas que están en juego. El enfoque de la justicia tiene además la ventaja de que esta noción está menos vinculada al estado nacional que la de democracia. Apunta a una concepción de la legitimidad más interesada en los contenidos que en los procedimientos, aunque, como veremos, esta distinción no deja de ser problemática. El verdadero déficit de Europa consiste en no haber

internalizado las consecuencias que se derivan de la interdependencia (Maduro, 2012). La pregunta por la legitimidad de la Unión Europea no puede contestarse más que en el contexto de las posibilidades y los deberes abiertos por una forma peculiar de transnacionalidad.

2. «We the few»: el elitismo europeo

La fórmula canónica de la democracia se expresa en la autoridad con la que la que se establece Constitución de los Estados Unidos o la Carta de las Naciones Unidas: «We the people». No hay una expresión que sintetice mejor los ideales democráticos de autogobierno y el fundamento de toda legitimidad política. Pues bien, la historia de la integración europea y, de manera especial, su deriva con ocasión de la crisis actual parecen haber preferido, en cambio, la fórmula «We the few» que Shakespeare pone en boca de Enrique V para referirse a los pocos soldados de los que dispone para la batalla de Agincourt frente al inmenso ejército francés y arengarles con una gloria que no habrán de repartir con una multitud.

El proceso de integración europea está marcado desde su comienzo por una concepción aristocrática. Las razones de ese elitismo son, al menos, tres: en primer lugar, tras la experiencia del nazismo y la Segunda Guerra Mundial, los impulsores de la integración europea sospechaban por principio de la idea de soberanía popular; este es el motivo por el que la Unión ha tenido siempre una arquitectura que limitaba las soberanías. En segundo lugar, esos mismos fundadores tenían una gran desconfianza hacia la rivalidad y los conflictos ideológicos y una profunda fe en el liderazgo del tecnócrata a la hora de hacer avanzar la cooperación internacional (Haas, 2004 [1958]). Y, en tercer lugar, la agenda de cuestiones que iban a ser objeto de la integración recogía un conjunto de temas muy alejados de los intereses cotidianos de la ciudadanía y sin importancia electoral o capacidad de movilización política. La Europa de comienzos del siglo XXI es muy diferente. Las sociedades tienen una configuración muy distinta de la que presentaban tras la experiencia totalitaria: la confianza en la técnica es menor y los temas sobre los que se toman las decisiones tienen una incidencia inmediata en

la vida cotidiana de los ciudadanos. Todas estas circunstancias explican que se hayan incrementado las exigencias de relegitimación, que haya más objetos de legitimación que deben ser atendidos que en el pasado (Hurrelmann, Schneider, Steffek, 2007: 232).

Pero la realidad actual, o, al menos, la percepción social de esa realidad, es que Europa resulta algo lejano, técnico y burocrático. Europa parece en manos de la fuerza de los mercados y la maquinación de las élites, que escapan del control democrático. La *Europe des bureaux*, según la célebre formulación de Haas, se sostiene por la creencia de que la técnica, la planificación y el movimiento sindical hacen avanzar más la integración que el sistema político, aunque el propio Haas reconoció después que había subestimado a los políticos y los estados. En los años ochenta vino la gobernanza (Majone, 1998; Scharpf, 1999), lo que dio una cierta legitimidad a los expertos y a la correspondiente comitología. Hay quien defiende la gobernanza europea como un asunto administrativo, no constitucional (Lindseth, 2010), y quien, en el otro extremo, denuncia la integración como un proceso elitista (Haller, 2008), como una burocracia aristocrática dirigida «desde la arrogancia de las instituciones» (Vaubel, 2001). En la Unión Europea se verificaría esa idea de Schumpeter (1942) o Dahl (1971) de que la mayor democracia a la que podemos aspirar es una oligarquía competitiva, todo lo más ese *elite pluralism* del que hablaba David Coen (1997).

La UE es procedimentalmente democrática, pero en términos sustantivos estaría más cerca del despotismo ilustrado que de una genuina democracia, de lo que podría ser una buena muestra el hecho de que la elección del presidente de la CE se parece más a la elección de un papa que a la batalla abierta entre candidatos políticos (Hix 2008, 78). El carácter oligoburocrático del *decision-making* europeo parece configurarla como una democracia benevolente, en la que domina el poder ejecutivo, desde un concepto apolítico de la integración. En ella se comprobaría una vez más la *iron law of oligarchy* (Michael, 1969), según la cual la organización a gran escala reduce la responsabilidad de los elegidos respecto de los electores. En cualquier caso, es cierto que hasta ahora el desplazamiento de competencias hacia el nivel europeo ha tenido lugar en medio de debates públicos que son menos inclusivos de la sociedad civil que los debates nacionales. Esta nueva constelación ha permitido

a los ejecutivos incrementar su influencia sobre las decisiones políticas y con menos control de sus Parlamentos nacionales y sociedad civil. La integración europea es un asunto de élites, bien sea intencionalmente o inevitablemente, para asegurarse una licencia ejecutiva al margen del control social o porque la naturaleza de los asuntos que están en juego no permite a los actores sociales movilizar a la opinión pública a nivel europeo con un mensaje alternativo.

Aunque los valores de la democracia apuntan hacia una mayor transparencia e inclusión, el desarrollo de la globalización ha hecho la política más opaca y en manos de los expertos que nunca. Esta circunstancia es especialmente visible en la actual arquitectura institucional de la Unión Europea, donde se adoptan las decisiones sin suficiente legitimidad transnacional pero fuera del alcance de la legitimación nacional. Una gran cantidad de las decisiones políticas que se toman a nivel europeo exigen inmediata validez en el ámbito de los Estados miembros sin procedimientos de ratificación democrática a este nivel. El control legislativo de las decisiones intergubernamentales se ha debilitado aún más por el hecho de que la política intergubernamental tiene lugar muchas veces en contextos que no son legalmente vinculantes y, por tanto, no sujetos a la ratificación doméstica (Schäfer, 2006). No hemos conseguido estabilizar la influencia que sobre el plano doméstico tienen las decisiones a nivel europeo, decisiones que aparecen arbitrarias, impositivas y desprovistas de control; al mismo tiempo se da la paradoja de que ha crecido la influencia de los Estados nacionales en las instituciones europeas, hasta el punto de que el principio que ha guiado las reformas institucionales de la Unión es ahora la protección de los derechos de los Estados (Dehousse, 2005). De este modo se consolida la preponderancia política de los Gobiernos nacionales en las instancias de decisión europeas y, en último término, el peso de los Ejecutivos en los procedimientos de decisión. No es la UE la que reduce nuestros espacios de decisión sino, por paradójico que parezca, los Estados.

Con motivo de las decisiones dramáticas adoptadas en torno a la crisis del euro se ha producido una escisión entre capacidad para actuar y autorización democrática, entre los que pueden pero no son responsables (*accountables*) y quienes son responsables pero incapaces, una asimetría de poder y legitimidad, entre autorización y poder efectivo

(Zürn, 1998: 17); todo ello tiene mucho que ver con esa diferencia cada vez más acentuada entre *responsiveness* y *responsability*, entre lo que los ciudadanos esperan de sus Gobiernos y lo que los Gobiernos están obligados a hacer, o, si se prefiere, entre la capacidad de los Gobiernos de explicar sus decisiones y la capacidad de los ciudadanos de entenderlas. De ahí el dilema al que suelen referirse los políticos: saben qué es lo que deben hacer pero no saben cómo ser reelegidos si hacen lo que deben hacer.

El componente técnico y ejecutivo se fortalece a costa de la deliberación parlamentaria. Estamos viviendo una suerte de «momento saint-simoniano» en la construcción europea en virtud de la complejidad técnica de las soluciones, lo que confiere una extraordinaria competencia a los expertos. De hecho, las medidas eficaces se deciden en comunidades epistémicas o instituciones solo indirecta o parcialmente democráticas y no en los Parlamentos nacionales. Pensemos en la imposición de Gobiernos «técnicos» (Italia), medidas de austeridad «adoptadas» por ciertos Estados miembros en 2012 o la afirmación de Christine Lagarde, presidenta del FMI, de que la democracia se ha revelado de hecho como un obstáculo para el tratamiento de la crisis. Hay una especie de *decisional outsourcing* en la UE que responde a la asimetría entre las demandas funcionales y la capacidad de Europa para satisfacerlas. Los estados se han convertido en «decisión *takers*» y ya no son «decisión *makers*» (Eriksen, 2009: 157). Estas circunstancias parecen dar la razón a Thomas Nagel (2005: 147) cuando afirma que las cuestiones de justicia más allá de las fronteras solo pueden ser resueltas por instituciones efectivas pero ilegítimas. El escaso control parlamentario, la opacidad, la falta de representatividad, la irresponsabilidad originan contestación pública y desafección. No es extraño que la UE aparezca como un proyecto de las élites cuando estas perciben cada vez más a la opinión pública y los electorados nacionales como el principal obstáculo en el proceso de integración, e incluso se considera que las grandes reformas solo pueden acometerse cuando no hay elecciones a la vista.

Esta distancia no es solo una cuestión de diseño institucional sino, sobre todo, un fenómeno social que alimenta la tensión entre las élites cosmopolitas y las masas territorializadas. Europa es un asunto de las élites; la Nación, de los que se sienten amenazados (Münch, 2001: 294).

La integración europea es un proyecto mejor entendido y apoyado por las capas altas de la sociedad que por los sectores populares, que tienen más que temer de la globalización y se sienten desprotegidos fuera del Estado nacional. Esto no puede seguir así por mucho tiempo sin amenazar la cohesión europea. La contraposición entre electorados nacionalizados y políticas burocráticamente decisivas es letal para la Unión Europea. Es inconcebible una política democrática en el siglo XXI sin el respaldo explícito de sus poblaciones, aunque tampoco pueden tomarse las decisiones estratégicas sin una visión que implique liderazgo institucional y efectividad de las políticas públicas. Este va a ser uno de nuestros principales debates a la hora de resolver la crisis europea. Una crisis en la que hay hegemonías informales (la «Europa alemana», por ejemplo), formas de dominación y asimetrías injustificables, por supuesto, pero que tampoco deberíamos interpretar con las categorías tradicionales. Los problemas a los que me refiero son problemas generados por la interdependencia y no el típico problema de dominación. En cualquier caso, ya no estamos ante el típico conflicto entre las élites y las masas, que fue el eje de la emancipación democrática, sino en un combate horizontal y lateral, que se resuelve por inclusión y cooperación, construyendo lo común con criterios de justicia.

3. Repensar la legitimidad

La legitimidad democrática ha sido abordada, según la célebre formulación de Lincoln, como el gobierno del pueblo y para el pueblo. Esta tensión ha sido enunciada con distintos términos y generalmente se ha planteado como un dilema e incluso como una incompatibilidad: entre participación y eficiencia, entre proceso y resultados, entre democracia y efectividad, entre participación y autoridad (Dahl, 1994), entre *public inputs* y *policy outputs* (Scharpf, 1970 y 1997), entre lo aceptable y lo correcto, entre *demos* y *kratos*. Se trata de los dos tipos fundamentales de legitimación sobre los que se asientan nuestras instituciones y prácticas políticas: la legitimidad que procede del soporte popular o aceptación de sus decisiones en virtud de los procedimientos democráticos en los que la gente se hace valer (*input legitimacy*); y la legitimidad que los

Gobiernos acreditan en la medida en que aseguran bienes públicos y resuelven los problemas de las sociedades (*output legitimacy*).

Muchos debates ideológicos se han polarizado en torno a estas dos categorías de la legitimación; unos sostienen que hay que poner en juego criterios como *checks and balances*, responsabilidad judicial o deliberación más que la participación popular (Banchoff, Smith, 1999; Hérítier, 1999; Grant, Keohane, 2005), mientras que otros protestan denunciando que esto supondría rebajar los criterios de democraticidad e insisten en que no deberíamos rebajar nuestros criterios democráticos solo porque sea difícil encontrarlos fuera del Estado-nación» (Kohler-Koch, 2001: 8). Aunque no es este el lugar para desarrollar dicho debate con el detenimiento que merece, sostengo que hoy en día al eje derecha-izquierda se le está superponiendo otro que enfrenta, en sentido amplio, populistas y tecnócratas; en ambas categorías hay versiones de derecha y de izquierda. El nuevo espectro ideológico puede explicarse en función de las diversas combinaciones de estas cuatro sensibilidades. Lo que tenemos es básicamente tecnócratas de derechas y de izquierdas, populistas de derechas y de izquierdas, dando lugar a alianzas y antagonismos que no son inteligibles desde la clásica polarización ideológica.

El *Libro blanco de la gobernanza en Europa* (2001) aspiraba a vincular el incremento de la eficiencia y la democratización como objetivos de la política europea. Puede que esto sea más un deseo que una realidad, y lo cierto es que nos encontramos en el dilema apuntado por Scharpf, en virtud del cual la Unión carece de las condiciones *input* de las sociedades democráticas, mientras que los Estados miembros son incapaces de producir los resultados políticos a los que sus poblaciones tienen derecho (Scharpf 1999). En última instancia, se trata de un drama que desgarrar a nuestros sistemas políticos en general, ya que han visto cómo se reducía la dimensión *input* de la democracia y al mismo tiempo no han sido capaces de desplegar compensatoriamente una dimensión *output*, que está solo parcialmente a su alcance y depende más de factores globales.

Desde un punto de vista de estricta democraticidad, el sistema político se justifica más por sus *inputs* que por sus *outputs*, pero el problema no se resuelve estableciendo una suerte de primacía entre ambas dimen-

siones de la justificación política, menos aún en una *polity* tan compleja como la Unión Europea. Por un lado, es cierto que bajos niveles de *input legitimacy* pueden tener un impacto negativo en la aceptación de las decisiones de gobierno (Quintener, Hooghe, Marien, 2011: 399), pero es una ingenuidad dar por sentado que mejores procedimientos aseguran necesariamente mejores resultados (Serge Champeau). La legitimidad *output* pone a la obligación por el bien común de los dirigentes por encima del sentido común de los dirigidos, pero parece difícil pensar que se puedan realizar buenas decisiones sin alguna participación de los afectados. Hay formas de paternalismo benevolente que podrían responder a las exigencias de una legitimación por los resultados, pero también hay decisiones que cumplen todos los requisitos de una legitimación popular pero que no son ni eficaces ni justas. «Democráticos no son los resultados de la política sino el modo en que se llevan a cabo» (Offe, 2005: 264), o, al menos, que los resultados no están en contradicción con los principios de un Gobierno legítimo.

Para los Estados nacionales el equilibrio entre efectividad y aceptación democrática puede resolverse generalmente en favor de esta última; para las instituciones transnacionales la efectividad es decisiva aunque solo sea por el hecho de que tales instituciones se han configurado precisamente para resolver algunos problemas que no están al alcance de los Estados nacionales y corregir su ineffectividad (Preuss, 1995: 61). De hecho, la transferencia de soberanía que se ha realizado hacia las instituciones europeas se justificaba en una mayor capacidad para resolver ciertos problemas. Cualquier sistema político, pero más aquellos que representan una novedad funcional, tiene que responder a la expectativa de que vivimos en «sociedades que resuelven problemas» (Scharpf, 1997). La UE es una institución pensada precisamente para resolver problemas, una asociación funcional cuya legitimidad está vinculada a sus prestaciones. Es fundamentalmente la democracia de los *stakeholders*, el gobierno para el pueblo. Esta imperiosidad de legitimarse a través de la eficiencia es lo que se expresa en el llamamiento de Duraó Barroso a la «Europa de los resultados» o en el lema «Europe has to deliver» de Tony Blair, pero también tiene una versión socialdemócrata: la exigencia de proporcionar un equivalente europeo del estado de bienestar, lo que Habermas ha llamado «wohlfahrtsstaatliche Ersatzprogrammatik». En

todos estos casos, el objetivo de legitimación se espera más de la consecución de resultados que de la democratización de los procedimientos.

Puede que el déficit democrático no sea tanto la falta de una democracia viva en el plano europeo como la percepción que los ciudadanos tienen de que la Unión no resuelve sus principales problemas. La gente tiene una relación muy utilitarista hacia la UE (Mau, 2005; Nissen, 2006). En el caso de las instituciones internacionales la legitimación por los resultados es, de acuerdo con las encuestas, más valorada que los estándares democráticos y las protestas tienen más que ver con resultados negativos que con procedimientos democráticos (Nölke, 2007).

Al abordar la cuestión de la legitimidad de la UE habría que hacerse cargo de su especificidad institucional y las expectativas a partir de las cuales se fundó y con las que debe alimentar su renovación. Es inevitable que el equilibrio de la legitimidad se desplace hoy en día hacia el Derecho y el saber experto en detrimento de la participación. No deberíamos menospreciar el elemento «técnico» de los procesos políticos, y menos aún en la integración europea. La competencia técnica es un elemento esencial de la buena política y su descuido suele activar un llamamiento desesperado a la eficiencia como única tabla de salvación. La inefectividad de muchas políticas europeas tiene unos efectos devastadores sobre la legitimidad de la UE y su estabilidad. No se le ha prestado suficiente atención a la *suboptimal performance*, que amenaza más a la UE que otros déficits.

Por supuesto que la legitimidad funcional es instrumental, pero este tipo de legitimidad resulta especialmente pertinente cuando se trata de un tipo de política que, siendo nueva, es difícil que tenga respaldo popular directo. La efectividad es importante para la estabilidad sistémica porque proporciona a la nueva política el tiempo necesario para desarrollar la lealtad y legitimidad. ¿Por qué no pensar la legitimidad de un modo más dinámico que genealógico, como proceso más que como un título estático? Sostiene David Held que la legitimación a través de los resultados es condicional e inestable (1987: 238). Este planteamiento presupone un mundo de cierta estabilidad y una política con idénticas tareas a lo largo del tiempo. ¿Y si la volatilidad fuera lo normal y estuviéramos transitando hacia un mundo más inestable también en términos

de legitimidad, tanto por las transformaciones que obligan a replantear continuamente los términos de la legitimación como por el hecho de que cambian los requerimientos que las sociedades exigen a sus instituciones de gobierno?

Es cierto que las justificaciones puramente funcionales, apolíticas de las instituciones internacionales y de la Unión Europea son insuficientes (Zürn, Ecker-Ehrhardt, 2013). No es aceptable que unas élites de unos pocos países, excluyendo a las opiniones públicas nacionales y globales, condicionen las políticas nacionales de otros países. Ahora bien, la incidencia de las decisiones políticas internacionales en los espacios domésticos no es siempre una intromisión injusta, sino una realidad cada vez más presente que requiere de legitimación, que no puede ser impugnada como algo injustificable, sino aceptada como algo que puede y debe ser justificado. La idea de legitimidad significa dos cosas: que la autoridad política hace lo que debe y que la gente así lo considera, es decir, significa corrección y aceptabilidad. Mantener esta diferencia es fundamental para no confundir legitimidad con estabilidad o sometimiento, que muchas veces no obedece a otros criterios que la obediencia habitual, el miedo al castigo o los cálculos de coste-beneficio.

En la era de la política más allá de los límites nacionales, de las interdependencias y las redes, la legitimación funcional está llamada a adquirir una mayor importancia en relación con la representación territorial. Para que esta afirmación no suponga un abandono de los principios que rigen nuestras sociedades democráticas, el acento sobre la funcionalidad exige una diferenciación de ámbitos porque no puede tener el mismo peso en asuntos inmediatos que respecto de problemas globales, en el registro temporal de la urgencia que en las disposiciones constitucionales. Forma parte de nuestra condición política la presencia de principios en disputa, no fácilmente compatibles, pero que hay que saber orquestrar adecuadamente en función del problema del que se trate y de las circunstancias que lo condicionen.

Es cierto que la legitimación en términos de resultados no es suficiente, que la calidad de las decisiones no es lo único que importa, y por eso en las democracias contemporáneas se intensifica la exigencia de participación y control. Ahora bien, hay en nuestra cultura políti-

ca una idealización rousseauiana de la democracia parlamentaria que tiene una visión muy mecánica de la legitimidad según la cual nuestros representantes no hacen sino traducir inmediatamente en decisiones legislativas los intereses colectivos formulados por unos electorados que saben lo que quieren con anterioridad a cualquier proceso de formación deliberativa de la voluntad política. Los límites de la legitimación por resultados tiene mucho que ver con el hecho de que la eficacia no disuelve la pregunta política acerca de qué valora la sociedad como verdaderamente eficaz; qué significa *deliver* o qué aceptamos como «resultados» es una cuestión eminentemente política, algo que no puede resolverse en última instancia sino mediante decisiones políticas y conforme a una lógica democrática. Además, la eficiencia no es suficiente para asegurar la aceptación, aunque solo sea por el hecho de que sus regulaciones y asignaciones siempre tendrán consecuencias redistributivas desiguales (Schmitter, 2006: 164). No existen cuestiones técnicas políticamente neutrales; todas ellas ponen en juego asuntos normativos que dividen razonablemente a los partidos y los electorados.

Aplicado todo esto a la Unión Europea, lo que resulta es un mapa de la legitimidad en el que eficacia y democracia interfieren con las lógicas de la integración que se prefieren. Podríamos clasificar las visiones de Europa en federal, tecnocrática e intergubernamental, y de acuerdo con cada una de ellas la legitimidad sigue, respectivamente, una lógica de analogía, complementariedad o derivación en la que los aspectos de legitimidad *input* y *output* tienen un peso diverso. De todo ello pretende dar cuenta el siguiente cuadro:

	LEGITIMIDAD <i>INPUT</i>	LEGITIMIDAD <i>OUTPUT</i>
INTEGRACIÓN FEDERAL	alta	media
INTEGRACIÓN TECNOCRÁTICA	baja	alta
INTEGRACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	alta	media

Cuadro 1. Fuente: Hurrelmann, Schneider, Steffek, 2007: 2366

1. Cuando los planteamientos de corte federalista consideran a la UE como algo similar a un Estado, tienden a pensar que la legitimidad de sus instituciones debería considerarse análoga a la de los Estados. De ahí se sigue toda la lógica constitucional, así como el lenguaje y simbolismo cuasinacional. El objetivo fundamental de esta manera de ver la integración es satisfacer fundamentalmente una legitimación *input*, entendida como una aspiración todavía incompleta.

2. Desde una interpretación más bien tecnocrática o expertocrática de la integración, las prioridades de la legitimidad se invierten. Podríamos tomar como representante de esta manera de pensar a Giandomenico Majone y su focalización casi exclusiva en una estructura *output*. Dado que las competencias regulatorias de la UE se ejercen mejor en instituciones no mayoritarias e independientes de la presión electoral, como la Comisión, las instituciones europeas son legítimas en la medida en que pueden conseguir lo que no está al alcance de los Estados miembros, actuando así como un «cuarto poder independiente del Gobierno» (Majone, 1998).

3. El intergubernamentalismo concibe el equilibrio entre lo *input* y lo *output* de un modo similar a los federalistas; para unos y otros resulta central la legitimidad popular, pero sitúan ambas prestaciones en niveles diferentes, en los Estados-nación (actuales) o en la sociedad europea (futura). Para el intergubernamentalismo la legitimidad sigue una lógica de derivación porque son los Estados miembros los que suministran legitimidad a la UE y regulan ese suministro de acuerdo con un criterio de democracia nacional. La legitimidad de la UE se fundamenta en el hecho de que puede ser controlada por los Estados y es este control el que da la medida de la legitimidad derivada. La legitimidad *input* es proporcionada por los Estados y sus electorados, mientras que la legitimidad *output* se debe, en un momento posterior y secundariamente, al éxito de las políticas europeas. De esta concepción dependen los vetos, el fortalecimiento del Consejo y los Parlamentos nacionales, la subsidiaridad o el control nacional de constitucionalidad.

Ahora bien, una vez que nos hemos servido de esta distinción entre lo *input* y lo *output*, ¿podríamos prescindir de ella, como la metáfora de la escalera desechada que propuso Wittgenstein? ¿Y si no fueran dos

categorías excluyentes, sino dos caras de una misma realidad que terminan respondiendo a una misma exigencia?

De entrada, porque, aunque he utilizado esta contraposición para transitar con algunas referencias útiles en el denso espacio de la legitimidad, existen otras dimensiones que no deben ser desatendidas si queremos que ese mapa sea completo, como la legitimación *throughput* (procedimental), a la que se recurre cuando, por ejemplo, se apela a la integración de los Parlamentos nacionales, la calidad deliberativa de las decisiones, los niveles de transparencia o el acceso a la información (Wimmel, 2009). Por otra parte, el éxito de la categoría de la responsabilidad se debe a que enfatiza la legitimidad *input* sin limitar la capacidad de resolver problemas de la UE, el elemento *output*: aboga por la transparencia, la supervisión legal y los buenos procedimientos administrativos sin requerimientos participativos que podrían poner en peligro la eficacia de las decisiones. Para completar esta cartografía de la legitimidad, habría que añadir también el hecho de que hay decisiones que son consideradas legítimas no porque sean el resultado de procesos democráticos, sino porque han sido adoptadas por instituciones que se consideran autorizadas para ello, como los tribunales, los bancos centrales o las instituciones reguladoras. Muchas de sus decisiones las consideramos correctas no tanto por criterios de eficacia, como por criterios de equidad o justicia.

Podríamos suavizar igualmente la contraposición si la complementáramos con otra distinción similar: la que diferencia entre aceptabilidad (que subrayaría la calidad de las decisiones) y aceptación (que mide el apoyo empírico real de tales decisiones entre la ciudadanía) (Lauth, Pickel, Welzel, 2000). Lo primero tiene un carácter hipotético, como si fuera una promesa condicionada que finalmente debería poder verificarse; lo segundo no siempre es legítimo, como pone de manifiesto el fenómeno del populismo. Por si fuera poco, todo ello debería incluir el valor «tiempo», ya que la aceptabilidad permite a los agentes políticos disponer del futuro (anticipar e incluso gobernar, aunque solo sea por un breve espacio de tiempo, contra las fluctuaciones de la opinión pública y el cortoplacismo, sin la presión demoscópica), pero la aceptación pone punto final a la disposición sobre el futuro (limita temporalmente la delegación concedida a los gobernantes, a la que pone punto final en

un procedimiento de verificación y rendición de cuentas). Dicho de otra manera: no hay democracia legítima sin la posibilidad de gobernar al margen de la voluntad popular (antes de conocerla e incluso, bajo ciertas condiciones, contra ella), pero todavía menos cuando esa distancia es una licencia incondicionada para que el poder haga en todo momento lo que quiera. Tanta delegación y anticipación como sea necesario, tanta verificación como sea posible, esa podría ser la fórmula de una praxis de gobierno que no quiera ser políticamente contradictoria ni democráticamente injustificable.

Pero todavía cabe pensar en una superación conceptual de la oposición, siempre demasiado grosera, entre democracia y efectividad. De manera que, por seguir con la metáfora, ni siquiera tengamos que volver a utilizar la escalera de Wittgenstein. Algo estaría mal pensado si nuestros sistemas políticos nos obligaran continuamente a intercambiar eficacia por democracia, a elegir entre competencia y participación. La fuerza con que ha irrumpido en el actual panorama ideológico el eje tecnocracia-populismo testimonia que no hemos encuadrado bien las cosas. ¿Habría algún modo de pensar y resolver simultáneamente las legitimaciones *input* y *output*?

Sí, y propongo considerar que la exigencia popular de resultados sintetiza en buena medida las dos legitimidades. Este enfoque no es tecnocrático sino que tiene un elemento *input* porque incluye las expectativas que la gente se hace de ella, pero tampoco equivale a otorgar una licencia al populismo porque incluye una exigencia de resultados. Qué se acepta como resultados positivos es una cuestión que deberá ser zanjada por procedimientos democráticos, pero esa verificación difícilmente puede hacerse sin un debate en el que deben intervenir la argumentación en torno a las valoraciones objetivas de tales resultados.

Si el concepto de soberanía trata de responder a la pregunta acerca de por qué el soberano hace lo que hace, hoy se trataría más bien de preguntarse qué se espera de la política y qué puede garantizar esta (Vobrubá, 2009). De este modo el problema de la fundamentación del poder pierde su absolutismo genealógico. El lugar de un hipotético macrosujeto es ocupado ahora por la gente; donde antes había superioridad jerárquica hay ahora expectativas e intereses. Resultados, sí, pero exigidos

y valorados así por la gente, que tiene que disponer de los instrumentos necesarios para verificar el cumplimiento de esas expectativas para convertir lo justificable en justificado.

4. El déficit ejecutivo: el *cratos* de la democracia

La teoría dominante a la hora de interpretar el estado actual de la integración y la crisis de Europa es que nos encontramos principalmente ante un problema de «desparlamentarización» o *executive dominance*, de lo que resulta un «cortocircuito de los procesos democráticos de representación y *accountability*» (Rittberger, 2005; Börzel, Spungk, 2007). Si eso fuera del todo cierto, habríamos entrado en una era de «gobernanza posparlamentaria» (Andersen, Burns, 1996). Estas críticas resultan muy pertinentes pero también tienen sus límites, sobre los que ahora me propongo llamar la atención.

De entrada, la tesis de la desparlamentarización hay que confrontarla con la siguiente pregunta: ¿comparado con qué? El proceso de integración europea sugiere una relación inversa: la integración no es la causa de la desparlamentarización, sino más bien la beneficiaria de una preexistente transformación de los sistemas nacionales en una dirección más ejecutiva (Lindseth, 2010: 202). La primacía del Ejecutivo no es nueva, ni una propiedad de la UE, sino que proviene ya de los años veinte, cuando se iniciaron determinados cambios constitucionales (algunos que salvaron la democracia y otros que la pervirtieron), en un momento en el que se requería una intervención social y económica de los Estados sin precedentes, que trastocaba el viejo equilibrio del estado liberal, lo que generaría una esfera ejecutiva y tecnocrática a la que había que dotar de nueva legitimidad (Lindseth, 2010). Por lo demás, este crecimiento del poder ejecutivo y el debilitamiento de la deliberación democrática es algo general en las democracias; se debe al aumento de los regímenes regulatorios globales, por un lado, y a la privatización de muchos servicios públicos, por otro, lo que dificulta el escrutinio democrático de las instituciones legislativas domésticas.

Pero es que, además, hay que tener en cuenta la otra cara de la moneda, a saber, la debilidad ejecutiva de la Unión que tratamos de

corregir, en momentos de crisis, pero también en general. La naturaleza compuesta y compleja de la UE explica en buena parte esta debilidad. En una estructura no jerárquica el poder está compartido entre diferentes instituciones, de manera que cada una dispone del mismo poder de veto. En un contexto así, con la baja cohesión que corresponde siempre a las *polities* compuestas, los equilibrios que hay que respetar a la hora de adoptar cualquier decisión pueden conducir a consolidar una cierta incapacidad de decidir. «Una no-decisión puede ser el precio que hay que pagar para evitar una mala decisión» (Fabbrini, 2007: 150.) Pero también una democracia compleja tiene que ser capaz de decidir. El problema es, por tanto, cómo corregir la debilidad del *cratos*, su baja efectividad e incluso ineficacia sin subvertir la naturaleza compleja de la UE. No debemos perder de vista que elevar su capacidad de decisión puede tener efectos disgregadores. Lo que estabiliza, debilita y a la inversa. El carácter compuesto de la UE la estabiliza y facilita su supervivencia, pero los desafíos externos a los que se enfrenta están poniendo a prueba permanentemente su unidad, como se puso de manifiesto durante la crisis del euro. El objetivo que habría que lograr es institucionalizar tanta fortaleza, eficacia y rapidez en las decisiones como sea compatible con el mantenimiento de la cohesión. El problema es determinar cuánta dispersión de la autoridad es deseable para que no haga ineficaz e imposible el gobierno, cómo conseguir que los beneficios de la diversidad no se conviertan en inconvenientes a la hora de decidir.

Con ocasión de la crisis del euro se hizo especialmente patente que Europa padece, además de otras deficiencias más conocidas, un verdadero déficit ejecutivo, que estuvo a punto de convertir un déficit democrático en un *democratic default* (Majone, 2012). No ha sido una posibilidad sin precedentes en la historia de la integración europea. Ya ha ocurrido con frecuencia que las disparidades en torno a quién es competente y para qué conducen a bloqueos y espacios de acción vacíos que terminan siendo ocupados por la Corte Europea de Justicia o el BCE para compensar una institucionalización deficitaria. Uno de nuestros principales desafíos consiste en mejorar el *decision-making* europeo sin consolidar la excepcionalidad que termina siendo letal para una democracia, pero sin olvidar que la indecisión la daña tal vez más, dando lugar a imposiciones injustificadas y hegemonías informales.

A la necesidad de legitimidad se añade la necesidad, no menos imperiosa, de una autoridad ejecutiva europea. Hay déficit democrático cuando falta *demos* y también cuando falta *cratos*. «El problema democrático de la Unión es de eficacia. Una democracia que no gobierna efectivamente no es una democracia. No hay auto-gobierno sin gobierno» (Maduro, 2012). Tanta frustración democrática produce un autogobierno impedido por circunstancias exteriores como uno que no gobierna por propia incapacidad. De hecho, dentro del alto grado de insatisfacción de los europeos, lo que más preocupa no es el carácter democrático de la Unión sino la eficacia de su acción. Según el Eurobarómetro, un 57 por ciento de los sondeados no confían en la Unión Europea. Pero, mientras que un 45 por ciento (en vez del 44 por ciento) no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en la Unión, un 58 por ciento (en vez del 33 por ciento) consideran que la Unión es ineficaz. Lo que más afecta al aprecio social de una institución es su incapacidad frente a la solución de los problemas urgentes, su debilidad, y no tanto su imposición. La ejecutividad, justa y democrática, es un objetivo que requiere cualquier sociedad organizada, pero aún más una institución como la UE cuya justificación ha sido y es conquistar espacios de configuración a los que no llegan sus Estados miembros.

5. El déficit de inteligibilidad

El cuadro de la actual crisis de legitimidad no estaría completo si no incluyéramos un déficit de inteligibilidad. Se habla mucho de déficit democrático, pero creo que el problema más profundo de Europa es su déficit cognoscitivo, nuestra falta de comprensión acerca de lo que la Unión Europea representa. Nos cuesta entender que estamos ante una de las mayores innovaciones políticas de nuestra historia reciente, un verdadero laboratorio para ensayar una nueva formulación de la identidad, el poder o la ciudadanía en el contexto de la mundialización. La crisis que está detrás del fracaso constitucional, tras la desafortunada gestión de la crisis del euro o la desafección generalizada ante la posibilidad de avanzar en la integración, se debe fundamentalmente a una deficiente comprensión de lo que somos y lo que estamos haciendo o, si

se me permite esta afirmación, que alguien puede considerar un exceso filosófico, a la falta de una buena teoría sobre Europa. El déficit al que me refiero no es una falta de comunicación que pudiera resolverse con un mejor *marketing*. Es una falta de comprensión y de convicción (entre sus ciudadanos y sus gobernantes) acerca de la originalidad, sutileza, significación y complejidad de la construcción europea. Así se explican los miedos de los ciudadanos y las escasas ambiciones de buena parte de sus dirigentes. Y es que la idea que se tiene de la UE está llena de malentendidos que la dejan a merced de una opinión pública superficial: como una escala de poder suplementario, como una estrategia para sobrevivir frente a una globalización que es percibida solo como algo amenazante, como una forma política sobre la que se proyecta el modelo del Estado-nación... Y así pasa con frecuencia que unos países parecen muy europeístas porque en el fondo aprecian las subvenciones que han recibido, mientras que otros ven en Europa una amenaza y dejan de percibir la oportunidad que ofrece. Unos y otros tienen una percepción equivocada de lo que Europa representa y, mientras no se disuelva ese equívoco, la adhesión al proyecto político europeo seguirá siendo débil o superficial.

Tal y como están las cosas, no podemos avanzar en la necesaria integración confiando en el sostén de unas poblaciones a las que no resulta inteligible la construcción europea, que han sido bombardeadas durante años con discursos proteccionistas y a las que ahora se alimenta con una imagen de Europa como un agente disciplinador al servicio de los mercados, sin recordar, al mismo tiempo, las responsabilidades que compartimos y las ventajas mutuas de las que somos beneficiarios. Nos resulta intelectual y políticamente muy cómoda la apelación al pueblo soberano o el recurso a la crítica de nuestros dirigentes. Le hace a uno sentirse moralmente intachable en compañía de la inocente multitud. Alguien debería recordarnos, no obstante, que no habría líderes populistas si no hubiera pueblos populistas.

La actual crisis de legitimidad debe entenderse como el contraste entre las nuevas prácticas y las viejas ideas, contraste que dificulta a la ciudadanía entender qué puede esperarse de la UE, qué tipo de legitimidad y qué responsabilidades están en juego, cuáles son los límites de una acción de gobierno mancomunada. Este es el caldo de cultivo en el que

se alimentan el populismo y el desencanto. Que los asuntos políticos y lo que está en juego en cada caso sea inteligible por la gente es fundamental para el funcionamiento de una democracia.

Es importante entender para saber cómo funcionan las instituciones, pero también, en un sentido normativo, para valorar adecuadamente el curso de las cosas y que el respeto a la peculiaridad de una entidad tan compleja como la UE no sea una disculpa para rebajar los estándares democráticos en los que queremos vivir. La inteligibilidad tiene, por tanto, una dimensión normativa, no solo descriptiva. Entender no es un vocablo neutro, un mero hacerse cargo de cómo funciona una realidad, sino comprenderla de acuerdo con un conjunto de valores que implican aceptación y crítica, un horizonte de justificación, algo que tenga un sentido, que pueda ser conocido y reconocido.

De la crisis actual solo saldremos con nuevos significados. Y para ello se requiere un salto conceptual que nos permita comprender y explicar las ventajas y los deberes de la interdependencia. Solo una comprensión de las utilidades del proyecto europeo nos hará capaces de superar el «miedo demoscópico» (Habermas, 2012) que atenaza a nuestros dirigentes y explica la primacía del corto plazo en sus decisiones, así como la deriva populista de nuestras sociedades. Es necesario entender hasta qué punto la UE constituye un instrumento para aliviar los efectos negativos de la globalización y recuperar a nivel europeo algunas de las capacidades perdidas en el plano estatal. La UE tiene que ser capaz de mostrar que añade valor a la mera yuxtaposición de Estados nacionales.

Y es que un Estado es soberano en sentido negativo cuando es inmune frente a las intervenciones exteriores independientemente de que disponga de los recursos necesarios para poner esa inmunidad al servicio de los fines que él mismo se ha propuesto. Pero hay un sentido positivo de soberanía, que no es solo ausencia de interferencias sino capacidad de actuar: uno puede no estar impedido desde fuera y ser incapaz. Lo que hacen los Estados miembros es precisamente transformar su soberanía negativa en positiva o, mejor, intercambiar soberanía por poder: la limitación que aceptan les permite disfrutar de las ventajas de lo común y sus posibilidades de acción ampliadas.

Es indudable que existe un conflicto entre los principios normativos de la democracia y la efectividad de la política para resolver algunos problemas colectivos de singular envergadura. Pero las instituciones supranacionales son parte de la solución, por difícil que esta sea, y no parte del problema. No todas las obligaciones que hemos ido asignando al Estado pueden actualmente llevarse a cabo en su seno y con los instrumentos de la soberanía estatal; cuanto antes lo reconozcamos, antes nos pondremos a pensar y trabajar en una nueva configuración política donde haya un equilibrio entre democracia, legitimidad y funcionalidad. Vistas las cosas desde esta perspectiva, la UE ofrece unas posibilidades inéditas de hacer frente a los desafíos de la interdependencia en un mundo desterritorializado (Eriksen, Fossum, 2007: 25-26; Maduro, 2003: 75). O se entiende esto, o no se entiende nada.

De alguna manera, este déficit de inteligibilidad es también un déficit político, si por política entendemos la articulación del juego político, del que forma parte sustancial una sociedad que entiende lo que se dirime y tiene cauces para participar en la formación de la voluntad política. El sistema político de la Unión tiene dificultades a este respecto en la medida en que resulta difícilmente legible con las categorías habituales del antagonismo al que estamos acostumbrados en el plano nacional. Existe, sin duda, un déficit político que merece una mayor consideración (Dehousse, 1995). Ya se ha llamado suficientemente la atención sobre la dificultad de orientarse en el espacio político europeo con las categorías de la derecha y la izquierda o de hacer valer a este nivel la alternancia que se fundamenta esa posibilidad de *throw the rascals out* que Popper entronizó como principio de la lógica democrática (1962: I, 124).

Ha habido todo un debate en torno a las posibilidades de politización de la UE, sobre sus límites y sus riesgos (Hix, Bartolini, 2006; Magonette, Papadopoulos, 2008). Es indudable que la elección del presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo, por ejemplo, hará más comprensible e interesante la participación electoral de los ciudadanos. Únicamente quisiera llamar la atención aquí sobre la necesidad de que la politización de los modos de decisión de la UE se lleve a cabo teniendo en cuenta sus peculiaridades estructurales. Y muchas de las propuestas que se hacen exageran los efectos de atracción del eje ideológico

derecha e izquierda porque así ha funcionado en el espacio doméstico. Aparte del hecho de que también a este nivel la identificación entre político y partidista ha perdido la plausibilidad que tenía en la Europa de la posguerra, su transferencia al nivel europeo no es ni plausible ni deseable (Wiesner, Palonen, Turkka, 2011: 13). Buena parte de los alegatos a favor de la politización partidista de la Unión tienen una concepción muy schmittiana de lo político, como si no pudiera haber política donde se atenúa la contraposición entre amigo y enemigo, como si no hubiera alternativa sin antagonismo, ni diferencia sin conflicto. Politizar no equivale a recuperar categorías políticas de otras épocas y otros niveles, vinculadas a la hegemonía del estado nacional y al antagonismo ideológico clásico de la derecha y la izquierda, sino situar las decisiones en una lógica política propia de una sociedad que me gusta denominar posheroica, donde tienen una posición central categorías como contingencia, deliberación, ponderación de alternativas o crítica (Innerarity, 2012). La necesaria politización no pasa por reconstruir a escala europea un antagonismo que incluso a nivel doméstico ya no resulta inteligible con el recurso a viejas categorías simplificadoras.

Es en este contexto en donde tenemos que situar los evidentes problemas de comunicación de la Unión. Como es evidente, la UE es un sistema político especialmente complejo, pero no es lo mismo complejo que incomprensible. Este es el primer desafío de la comunicación en la UE. Sus actores políticos y sus instituciones se encuentran ante la difícil tarea de hacerla inteligible sin simplificar indebidamente su complejidad. A este respecto, las analogías con la lógica del estado nacional tienen que ser empleadas con sumo cuidado, porque puede ocurrir que la gente entienda bien algo que no es lo que hay que entender. Lo que debe ser entendido no es ni un mero suplemento de los Estados ni un horizonte de reconstrucción de la estatalidad a escala europea, sino una *compound polity* donde se articulan elementos de intergubernamentalidad y transnacionalidad de una manera inédita.

El segundo desafío de la inteligibilidad exige que entendamos que no se trata tanto de un problema de información como de sentido. De hecho, cada vez hay más información disponible y, sobre todo, son más transparentes los costes que en el corto plazo la Unión significa para unos y otros, mientras que nuestros dirigentes apelan muy escasamente

a las ventajas en el largo plazo o estas son poco reconocidas por las sociedades.

El tercer requisito de la comunicación consiste en llevarla a cabo sin esa actitud elitista que suele caracterizarla, como si se tratara de una especie de vulgarización, con la que, tal vez involuntariamente, se reconfigura la distancia entre los expertos que saben y las masas ignorantes, distancia que era precisamente lo que se pretendía salvar. En una sociedad democrática la política de comunicación no puede olvidar que es un acto que tiene como destinatarios a quienes ostentan en última instancia la autoridad y, por tanto, se trata de una relación bidireccional. Tal vez sea cierto que debemos ser más modestos y sustituir la proliferación de visiones por la mejora de las explicaciones.

Lo que Europa necesita es conocerse y renovar su coherencia. No se puede avanzar en la integración política si no abordamos abiertamente la cuestión de la naturaleza de Europa, si escamoteamos las preguntas de fondo acerca de lo que es y puede llegar a ser. Ni que decir tiene que, sin esa aclaración, las políticas de comunicación en el seno de la Unión no podrán ser eficaces, especialmente en una sociedad que es madura y en la que cada vez se pueden hacer menos cosas sin dar razones convincentes. Como decía Julia Kristeva (2000), Europa no solo tiene que ser útil, sino que también ha de tener sentido. Comprender Europa es el primer paso para conferirle un sentido e imprimirle una dirección, para indicar a la ciudadanía qué es lo que debería recibir su asentimiento después de un debate público. Es posible que durante un tiempo esta clarificación se considerara ociosa, pero ahora resulta ineludible tener una idea de Europa que explique su peculiaridad y las posibilidades que contiene.

6. Conclusión: una legitimidad compleja

No es que la UE solo permita una «democracia limitada» (Hix, 2008: 4), sino mas bien que constituye una democracia compleja; no se trata de transformar un sistema semidespótico en otro parcialmente democrático, sino en articular democracia y complejidad de acuerdo con el tipo de entidad política que la UE es. En Europa seguirá habien-

do conflictos en torno a su legitimidad democrática; seguirá siendo un asunto controvertido qué hemos de considerar legítimo y democrático en relación con el nivel de integración deseable. El debate habitual en los Estados se complica aquí porque interfiere con la cuestión de cómo entender democracia y legitimidad en orden a promover aquel tipo de *polity* que entendemos que la UE es y debería llegar a ser. Estamos más bien en torno a conceptos dinámicos, por que lo que no tenemos más remedio que mantener abierta la discusión e ir modificando las posiciones a medida que nos vayamos encontrando con diversos desafíos y dificultades. Esta es la razón por la que más vale prescindir de modelos abstractos y focalizar nuestra atención en los procedimientos que tomen en cuenta las variables en juego y el conjunto de efectos posibles de nuestras decisiones.

De ahí que todo el conjunto legitimador de la Unión deba basarse en una combinación de diferentes criterios de legitimidad en según qué elementos del sistema. En algunos ámbitos la competencia será más importante que la participación; en otros, la opinión pública deberá corregir la unilateralidad de los expertos... Así pues, la legitimidad de la UE solo puede consistir en una combinación de diferentes estrategias, lo cual tampoco es fácil y crea problemas específicos. En muchos casos las estrategias supranacionales, tecnocráticas e intergubernamentales tienen implicaciones que se contradicen y resultan en último término incompatibles. Por ejemplo, fortalecer el Parlamento Europeo implica debilitar la capacidad regulatoria independiente de la Comisión y el control nacional sobre las políticas comunes (Hurrelmann, Schneider, Steffek, 2007). Si hemos convenido en que existe un pluralismo constitucional, también deberíamos pensar la legitimidad de una manera plural. Hay que proceder a una división del trabajo en materia de legitimación europea, sin confiarlo todo a una única variable, entre otras cosas porque la aceptación, los resultados, la participación, la competencia, la inteligibilidad y la confianza son vectores de legitimación que están fuertemente interconectados entre sí.

Referencias

- ANDERSEN, S. S. y T. R. BURNS (1996), «The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance», en S. S. ANDERSEN y K. J. ELIASSEN (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres: Sage.
- BANCHOFF, Thomas y Mitchell P. SMITH (eds.), *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*, Londres: Routledge.
- BARTOLINI, Stefano y Simon HIX (2006), *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Working Papers, Notre Europe.
- BÖRZEL, Tantja y Carina SPUNGK (2007), «Undermining democratic governance in the member states? The Europeanization of national decision-making», en Ronald HOLZHACKER y Eric ALBAEK, *Democratic governance and European integration: Linking societal and state processes of democracy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- COEN, David (1997), «The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 4/1, 91-108.
- DAHL, Robert (1972), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- (1989), «A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation», *Political Science Quarterly* 10, 37-56.
- (1994), «A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation», *Political Science Quarterly*, 109 (1), 23-34.
- DEHOUSSE, Renaud (1995), «Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majority Avenue?», en J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, Abingdon: Frank Cass.
- (2005), *La fin de l'Europe*, París: Flammarion.
- ERIKSEN, Erik O. (2009), *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford University Press.
- ERIKSEN, Erik Oddvar y John Erik FOSSUM (2007), *Europe in transformation: How to reconstitute democracy?*, RECON Online Working Paper, »www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html«.
- FABBRINI, Sergio (2007), *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press.
- FAVRE, Pierre (2003), «Qui gouverne quand personne ne gouverne?», en P. FAVRE, Y. SCHEMEIL y J. HAYWARD (eds.), *Etre gouverné*, París: Presses de Sciences Po.

- GRANT, Ruth W. y Robert KEOHANE (2005), «Accountability and Abuses of Power in World Politics», *American Political Science Review*, 99 (1), 29-43.
- HAAS, Ernst (2004) [1958], *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press.
- HABERMAS, Jürgen (2012), *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlín: Suhrkamp.
- HALLER, Max (2008), *European Integration as an Elite Process. The Failure of a Dream?*, Nueva York: Routledge.
- HELD, David (1987), *Models of Democracy*, Oxford: Polity Press.
- HÉRITIER, Adrienne (1999), «Elements of Democratic Legitimation: An Alternative Perspective», *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 2-9.
- HIX, Simon (2008), *What's Wrong with the European Union & How to Fix it*, Cambridge: Polity Press.
- HIX, Simon y Stefano BARTOLINI (2006), «Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?», www.notre-europe.eu/media/policypaper19-en.pdf
- HURRELMANN, Achim, Steffen SCHNEIDER y Jens STEFFEK (eds.) (2007), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- INNERARITY, Daniel (2012), *The Futur and its enemies*, Stanford University Press.
- KOHLER-KOCH, Beate (2001), «The Commission White Paper and the Improvement of European Governance», en Christian JOERGES, Yves MÉNY y J. H. H. WEILER, *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper, 6/01.
- KRISTEVA, Julia (2000), *Crisis of the European Subject*, Nueva York: Other Press.
- LAUTH, Hans-Joachim, Gert PICKEL y Christian WELZEL (eds.) (2000), *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- LINDSETH, Peter (2010), *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press.
- LORD, Christopher (2012), «A democratic achievement, not just a democratic déficit», en Hubert ZIMMERMANN y Andreas DÜR (eds.), *Key Controversies in European Integration*, Nueva York: Palgrave, 71-78.
- MAU, Steffen (2005), «Europe from the Bottom: Assessing Personal Gains and Losses and its Effects on Support», *Journal of Public Policy*, 25 (3), 289-311.

- MADURO, Miguel (2003), «Europe and the constitution: what if this is as good as it gets?», en J. H. H. WEILER y Marlene WIND (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, 74-102.
- (2012), *Democracy and Justice: The Formula for a New EU and Euro Governance*, EUI RSCAS, Global Governance Programme.
- MAGNETTE, Paul y Yannies PAPADOPOULOS (2008), *On the politicization of the European consociation: A middle way between Hix and Bartolini*, European Governance Papers (EUROGOV), C-08-01.
- MAJONE, Giandomenico (1998), «Europe's «Democratic Deficit»: the Question of Standards», *European Law Journal*, 4 (1998), 5-28.
- (2012), «Rethinking European Integration after the Debt Crisis», UCL Working Paper, 3/2012, Londres.
- MICHAEL, Robert (1969), *Political Parties*, Nueva York: Free Press.
- MÜNCH, Richard (2001), *Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats*, Fráncfort: Suhrkamp.
- NAGEL, Thomas (2005), «The problema of Global Justice», *Philosophy and Public Affairs*, 33/2, 113-147.
- NEYER, Jürgen (2010), «Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market*, 48, 903-921.
- NISSEN, Sylke (2006), «European Identity and the Future of Europe», en Maurizio BACH (ed.), *Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*, Berlín: Sigma, 155-174.
- NÖLKE, Andreas (2007), «Für eine politische Theorie politischer Ordnungsbildung jenseits des Nationalstaats. Eine Replik auf Zürn et al.», *Zeitschrift für Internationalen Beziehungen*, 14/1, 191-200.
- OFFE, Claus (2005), «Rote Fäden und lose Enden. Bemerkungen zu einer Mega-Agenda», en Anna GEIS y David STRECKER (eds.), *Blockaden staatlicher Politik*, Fráncfort/Nueva York, 245-277.
- POPPEL, Karl (1962), *The Open Society and Its Enemies*, 2 vols., Londres: Routledge.
- PREUSS, Ulrich (1995), «Chancen und Grenzen einer Verfassungsgebung für Europa», en U. PREUSS y M. ZÜRN (eds.), *Probleme einer Verfassung für Europa*, Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik, 41-76.
- RITTBERGER, Berthold (2005), *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford University Press.
- SCHARPF, Fritz W. (1970), *Demokratie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.

- SCHARPF, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- (1997), «Grenzerfahrung und Grenzüberschreitungen: Demokratie im integrierten Europa», en Beate KOHLER-KOCH (ed.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- SCHÄFER, Armin (2006), *Eine neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*, Fráncfort/Nueva York: Campus.
- SCHUMPETER, Joseph (1976) [1942], *Capitalism, socialism and democracy*, Nueva York: Harper.
- SCHMITTER, Philippe (2006), «Governance in the European Union. A viable mechanism for future legitimation», en Arthur BENZ (ed.), *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, Londres: Routledge, 158-175.
- VAUBEL, Roland (2001), *Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen*, München: Universitätsverlag.
- VOBRUBA, Georg (2009), *Die Gesellschaft der Leute*, Wiesbaden, VS.
- WIESNER, Claudia, Kari PALONEN y Tapani TURKKA (2011), *Parliament and Europe. Rhetorical and conceptual studies on their contemporary connections*, Baden-Baden: Nomos.
- WILLKE, Helmut (2007), *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Fráncfort/Nueva York: Campus.
- WIMMEL, Andreas (2009), «Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: a Labyrinth with No Exit?», *European Integration*, 31/2, 181-199.
- QUINTENER, Ellen, Marc HOOGHE y Sofie MARIEN (2011), «The effect of compulsory voting on turnout stratification patterns: a cross-national analysis», *International Political Science Review*, 32 (4), 396-416.
- ZÜRN, Michael (1998), *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Fráncfort: Suhrkamp.
- ZÜRN, Michael y Matthias ECKER-EHRHARDT (2013), *Die Politisierung der Weltpolitik*, Berlín: Suhrkamp, 7-35.

5. LA PROYECCIÓN EXTERIOR Y LA ARQUITECTURA DE LA SEGURIDAD





**PESO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO
Y SERVICIO EXTERIOR:
RELACIÓN CON LAS POTENCIAS ANTIGUAS
Y EMERGENTES**

NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA

Profesora titular de Derecho Internacional Público
y RRII de la Universidad de Zaragoza
y *Visiting Professor* de la Higher School of Economics de Moscú



La visión que se puede obtener al valorar el peso de la Unión Europea (UE) en el mundo es altamente dependiente del contexto político internacional, pero también de la zona geográfica en la que se cuestione y de la acción europea en la misma¹. Por ello, en 2014 resulta difícil realizar una exposición general al respecto sin pasar todo dato por el tamiz de lo ocurrido en la reciente crisis en Ucrania, la anexión de Crimea por parte rusa en marzo y las revueltas en la región del Donbass desde entonces, que han generado una situación de guerra civil cuyo efecto colateral más escandaloso hasta el momento es el derribo de un avión de pasajeros de Malaysian Airlines por error en julio 2014; el más persistente, el continuo goteo de víctimas a pesar de los intentos negociadores, altos el fuego, acuerdo de Minsk de 5 de septiembre de 2014, etc.

No obstante, este análisis será más omnicomprendivo de forma que nos permita extraer unas consecuencias de lo que en este ciclo se cuestiona por el Seminario de Investigación para la Paz: el impacto de la crisis en el proyecto europeo y, más concretamente, sobre el peso y la presencia de la UE en el mundo.

Idealmente, en época de crisis económica, el peso de la UE en el mundo debería haber aumentado porque los Estados miembros hubieran visto claras las economías de escala que actuar «a la europea» reporta, y la influencia en el mundo de la Unión o de los Veintiocho unidos, en vez de la actuación individual y aislada de cada unos de ellos. Por mucho que se hable del peso de la locomotora alemana, del eje París-

1 L. FIORAMONTI, «Is the EU a “Better” Global Player: An Analysis of Emerging Powers’ Perceptions», en T. RENARD y S. BISCOP, *The Coming Order: the European Union and Emerging Powers in the 21st Century: How Europe Can Shape a New Global Order*, Ashgate, Aldershot, 2012, pp. 147-164. N. CHABAN, O. ELSGTRÖM, S. KELLY y S. Y. LAI, «Images of the EU beyond its Borders: Issue-Specific and Regional Perceptions of European Union Power and Leadership», *JCMS*, vol. 51, 3, 2013, pp. 433-451.

Berlín o del eje París-Londres, el que verdaderamente tiene relevancia como actor internacional es la UE como tal, exceptuando asuntos de calado político para los que algunos Estados miembros son particularmente relevantes por sus relaciones o su actividad diplomática.

Sin embargo, si el peso de la Unión en el mundo no se corresponde exactamente con el que cabría esperar es porque la crisis económica y financiera mundial ha coincidido con un cambio de paradigma en las relaciones internacionales como resultado del cual todavía no podemos decir cuál es el nuevo sistema: del bipolarismo se ha pasado al multipolarismo o a un sistema de polaridad incierta, pero ello no ha implicado un mayor multilateralismo. Al contrario, las relaciones internacionales han tendido a bilateralizarse, tanto por los Estados como por la UE y otras organizaciones internacionales; uno de los ejemplos más evidentes de esta bilateralización sería la relación de la Unión Europea con América Latina². Por otro lado, se ha acentuado hasta extremos que casi no recordábamos el realismo en el quehacer internacional, posponiendo casi cualquier traza de constructivismo o entendimiento de que no solo los intereses estatales configuran las relaciones internacionales, sino que también es posible que los elementos principalmente institucionalizados del ámbito internacional configuren, condicionen o construyan las políticas nacionales. Al mismo tiempo, vuelven a reactivarse los nacionalismos extremos y peligrosos que no dudan en recurrir a discursos populistas e incluso al uso de la fuerza para conseguir sus objetivos cortoplacistas y miopes. Como no se vislumbran soluciones multilaterales o globales a los grandes problemas mundiales, la reacción primera es refugiarse en lo pequeño y más próximo, la vuelta a la nación en sentido estrecho y excluyente.

Todo este contexto ha condicionado sobremanera la actuación internacional de la Unión Europea, precisamente cuando tiene más y mejores instrumentos para estar en la escena internacional y dotarse de una voz única, lo que ha constituido un objetivo preferente de la integración europea casi desde el momento de su creación. A continua-

2 N. FERNÁNDEZ SOLA, «El acuerdo de asociación de la UE con Centroamérica y Panamá: Implicaciones prácticas», *ARI Elcano* (17), 2011.

ción, y para una mejor visión de la Unión como actor internacional, pasaremos revista a tales instrumentos de política exterior particularmente novedosos, pues se incorporan en su estado actual a los tratados constitutivos a raíz de la modificación de estos por el Tratado de Lisboa, vigente desde 2009.

1. Nuevos instrumentos de política exterior de la Unión Europea

En este apartado se analizará el impacto de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, la efectividad de la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, la configuración de la política común de seguridad y defensa y su mayor control parlamentario. Salvo el primero, las siguientes innovaciones introducidas con el Tratado de Lisboa tienen un cierto precedente en versiones anteriores de los tratados.

En primer lugar, desde la vigencia del Tratado de Lisboa hace ya un lustro, la UE dispone de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que actúa al servicio del Alto Representante de la Unión para la política exterior, a modo de un servicio diplomático europeo. El SEAE ha sido una creación original y bien concebida, quizá no tan bien ejecutada³. En su seno conviven en la actualidad funcionarios procedentes

3 Servicio plenamente operativo, pese a las restricciones presupuestarias en las que se gestó, con 140 delegaciones por el mundo y 1800 personas a tiempo completo; cuenta con un tercio de su composición de diplomáticos nacionales. Sería deseable la apertura de delegaciones en Panamá, países del Golfo y Mongolia. Ver N. FERNÁNDEZ SOLA, «La reforma pendiente del servicio europeo de acción exterior y sus implicaciones en la política de seguridad de la unión europea», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2, 2013, p. 20; y «The Stakes of the European External Action Service. What is needed in order to become a European Diplomatic Corps?», en *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Madrid, Universidad CEU-San Pablo, Siglo XXI Editores, 2011, pp. 49-67. H. BRADY y N. FERNÁNDEZ

de la Comisión, la mayoría, del Consejo y diplomáticos de los Estados miembros, cuyo número ha de representar un tercio del total del Servicio.

De esta forma parecen conjugarse los distintos actores «asesores» de las relaciones internacionales de la UE con los diplomáticos profesionales, habituados a defender los intereses de sus países respectivos y con una formación específica en la materia.

En la actualidad, se vislumbran algunas deficiencias en su estructura que podrían generar falta de coordinación. También se critica el posible desajuste con las actuaciones de la Comisión, que, sorpresivamente, mantiene competencias en el área de las relaciones exteriores tan relevantes como comercio, ampliación o la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo. Por estas razones y vista la práctica acumulada en varios años, se espera la futura reforma del Servicio de Acción Exterior⁴.

Si en un principio se pensó en establecer embajadas de la UE, esta propuesta no prosperó y la práctica dejó unas delegaciones de la UE que, *de facto*, funcionan a modo de embajadas y un SEAE que las aglutina junto a los servicios centrales en Bruselas. Esto ha permitido a algún Estado delegar su representación en la delegación de la UE en países con los que la relación bilateral no es muy intensa. El ejemplo más inno-

SOLA, «Building a European External Action Service: a Difficult Birth?», en E. FABRY y G. RICARD-NIHOUL, *Think Global, Act European*, The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union, Bruselas, Notre Europe, 2010, pp. 158-163; S. BLOCKMANS y C. HILLION (eds.) (2013), «EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the External Action Service», Bruselas, CEPS Paperbacks, disponible en »<http://www.ceps.be/book/eeas-20-legal-commentary-council-decision-2010427eu-establishing-organisation-and-functioning-e>«.

4 S. BLOCKMANS y C. HILLION (eds.), «EEAS 2.0: Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service», CLEER WP 2014/1.

vador ha sido el de España, que ha recurrido a esta fórmula en Yemen, Myanmar y Azerbaiyán trasladando su embajada a la delegación UE. También Luxemburgo trasladó su embajada en Etiopía a los locales de la delegación UE con un considerable ahorro de recursos al situar su representación en la sede de la delegación UE. De este modo se consiguen iguales servicios para los ciudadanos del país que opta por esta vía, pero sin el gasto que supone el mantenimiento de una estructura material y personal permanente.

Sin embargo, si este es uno de los aspectos más positivos del SEAE, por otra parte, las influencias políticas, en algún caso nefastas, no han dejado de estar presentes en el asentamiento del Servicio, principalmente, en el nombramiento de altos cargos, como directores regionales y jefes de Delegación en las más relevantes capitales del mundo, a lo que habría de añadirse la falta de estrategias claras en algunos países y regiones, caso de la política de vecindad con el Este y con el Mediterráneo. En esta última, el estallido sucesivo de las denominadas «Primaveras Árabes» puso de manifiesto lo erróneo de una política que primaba la estabilidad por encima de los principios. La UE se vio en una situación inesperada y con escasa capacidad de reacción que la llevó, en un movimiento pendular, a apoyar de forma entusiasta a los movimientos rebeldes, interpretando su acción como democratizadora y sin percibir la toma de los resortes por parte de grupos radicales, tan nefastos como los regímenes autoritarios a los que querían derrocar⁵.

En el caso de la vecindad con el Este, la actual guerra civil en Ucrania es la mejor muestra de la inoperatividad de la UE, en buena parte debida a la falta de acuerdo de principio entre los Estados miembros

5 T. SCHUMACHER, «The EU and the Arab Spring: between Spectatorship and Actorness», *Insight Turkey*, vol. 13, 3, 2011, pp. 107-119; J. TECHAU, «What if the EU had Reacted Strategically to the Arab Spring?», *Carnegie Europe*, 27 de febrero de 2014, »<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=54672>« (Último acceso: 24/11/2014); N. TOCCI (2011), «State (un) Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU's response», *MEDPRO Policy Paper*, n.º 1, MEDPRO, Bruselas, agosto.

acerca de la estrategia a seguir⁶ y, en consecuencia, de la determinación de líneas claras de actuación, de una política coherente que merezca tal calificativo.

En el conjunto de la acción exterior de la Unión Europea no existen problemas allá donde los intereses políticos no son elevados y contrapuestos; sí, en caso contrario. En el lado positivo, deberíamos incluir la aprobación de estrategias europeas para el Cuerno de África⁷ y el Sahel y la preparación de una para el golfo de Guinea.

La primera permitió la aprobación del «Plan Global de Acción de la UE contra la Piratería en el Cuerno de África y en el Océano Índico Occidental», donde también se nombró a un representante especial de la Alta Representante de la UE, el embajador Rondos; asimismo, se aprobó la misión civil EUCAP Nestor para el fortalecimiento de las capacidades marítimas de guardacostas de cinco países de la región. Finalmente, se activó el Centro de Operaciones de la UE para el Cuerno de África, operativo desde septiembre de 2013, que persigue la coordinación y apoyo de las tres misiones de política común de seguridad y defensa en la región⁸.

A diferencia de la estrategia para el Cuerno de África, las estrategias para el Sahel y la eventual para el golfo de Guinea no han estado exentas de los problemas que han caracterizado la relación con los países de la

6 D. BECHEV y P. BURAS, «Consequences of Ukraine: Europe's fragile cohesion» (commentary), ECFR, 20 de mayo de 2014, disponible en »<http://www.ecfr.eu/wider/ukraine/P48>« (último acceso: 24/11/2014).

7 Decisión del Consejo de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2011, disponible en »http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf«.

8 C. MARTÍN MARTÍN-PERALTA, «2013: Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada», Documento de opinión 12/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, »http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO12-2012_SomaliaCuernoAfrica_Encrucijada_Martin-Peralta.pdf«.

vecindad sur. La estrategia para el Sahel⁹ se centró en las amenazas a los intereses europeos y, principalmente, en la creciente presencia de terroristas y redes de crimen organizado favorecida por la pobre gobernanza estatal y la incapacidad de reaccionar con los instrumentos jurídicos al uso. El error estratégico que posteriormente ha intentado corregirse fue centrarse en Mali, Níger y Mauritania, dejando de lado a los dos principales actores regionales, Nigeria y Argelia, por su menor grado de debilidad en estos campos. Institucionalmente, ha permitido la creación de un grupo de trabajo sobre el Sahel en el seno del SEAE que formula recomendaciones para la paulatina adaptación de la estrategia a las dinámicas cambiantes de la región. De esta forma, y pese a sus deficiencias, va perfilando un proyecto que podría ayudar a la movilización de actores regionales, hoy divididos, en torno a objetivos compartidos. Para eso es necesario un enfoque global por parte de la UE, aprovechando el potencial de los Estados principales en esta área, y una mayor implicación militar en apoyo de las organizaciones regionales y a la reforma de las estructuras militares de los países de la zona.

Finalmente, los Estados miembros han desarrollado acciones de diverso tipo en la zona del golfo de Guinea que deberían dar paso, sobre esa base, a una estrategia para el golfo de Guinea que, en vez de carácter global, se centrara en un primer momento en la seguridad marítima y, de forma modular, se pudiera extender a otras áreas¹⁰.

Aplicando la máxima anterior, en estos casos, el interés común ha prevalecido sobre intereses particulares nacionales. Estas estrategias han de permitir la predictibilidad de la acción europea tanto para los miembros de la Unión como para los respectivos socios, al tiempo que

9 Estrategia europea para la Seguridad y el Desarrollo en la región del Sahel, aprobada en marzo de 2011 por el Consejo de Asuntos Exteriores, disponible en »http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf«; O. BELLO, «La implementación de la estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas», Documento de Trabajo, n.º 114, FRIDE, 2012.

10 L. CARVAJAL ROMERO, «Del concepto teórico del enfoque integral a su aplicación práctica. Reflexiones para una futura estrategia de la UE en el Golfo de Guinea», Documento de opinión 118/2014, IEEEE.

se detraen los necesarios recursos para la acciones en desarrollo de las mismas. Además, son un instrumento que tiende a garantizar la acción coordinada de todas las áreas de competencia de la UE.

En segundo lugar, el nuevo diseño de la figura del Alto Representante, que aglutina en su persona las funciones de Mr. PESC y del antiguo comisario de Relaciones Exteriores, adecúa sus competencias y poderes a la necesidad de coherencia en la política exterior y de seguridad de la Unión. Pese al escepticismo inicial acerca de Catherine Ashton, la persona elegida para «estrenar» este puesto, sus gestiones para un arreglo pacífico en Bosnia y Kosovo y su liderazgo en las negociaciones con Irán desarrolladas durante 2014 han sido recibidas con merecidos elogios.

Bien es cierto que la personalidad y capacidad de liderazgo de la segunda alta representante marcará su influencia y capacidad de encauzar la posición de los Estados miembros en aras de una política exterior europea coherente y eficaz. Designada el 30 de agosto de 2014 con funciones desde el 1 de noviembre, Federica Mogherini deberá afrontar los desafíos del puesto dotándolo de mayor carga política y poniendo en valor la figura que representa. Igualmente, como tarea que parece haber comenzado, debe buscar fórmulas para una mayor coordinación entre el SEAE y la Comisión que procure coherencia a la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea¹¹. Algún instrumento útil para este fin se lo ha facilitado el nuevo presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, al estructurar esta institución con destacado liderazgo de siete vicepresidentes, a los que encarga de ciertas tareas horizontales e institucionales. Al ser la Alta Representante una de las vicepresidentas de la Comisión, podrá garantizar de mejor forma la consistencia de la acción exterior de la Unión al formar parte de su *cluster* otros comisarios con competencias en relaciones exteriores¹².

11 N. HELWIG y C. RÚGER, «Mogherini as EU High Representative: How can she redefine the role?», *EuroActiv*, 29/10/2014, disponible en »<http://www.euractiv.com/sections/global-europe/mogherini-eu-high-representative-how-can-she-redefine-role-309585>«.

12 S. LANGE, «HR/VP to VP/HR? The next generation», *Brief Issue*, 30, octubre de 2014, European Union Institute for Security Studies. Los

Además de la reforma del SEAE, en su agenda internacional figuran asuntos de tan incuestionable interés como la crisis de Ucrania y la recomposición de la relación con Rusia, los avances del denominado Estado Islámico de Irak y Siria, la negociación del acuerdo de comercio e inversiones con Estados Unidos (TTIP) o la posición europea con respecto al reconocimiento del Estado palestino.

En tercer lugar, el Tratado de Lisboa generó, al menos, sobre el papel, una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) reforzada, con posibilidades de flexibilidad en la participación de sus miembros, con lo que se amortigua la exigencia de unanimidad y se trata de garantizar la mayor coherencia entre instituciones, entre Estados miembros, entre aquellas y estos y, finalmente, entre las diferentes políticas de la Unión Europea.

Si el Tratado de Niza, anterior modificación de los tratados constitutivos, contemplaba la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (artículos 27 A al 27 E), estas quedaban limitadas a la aplicación de una acción o de una posición común, excluyéndose en aquellos ámbitos con repercusiones militares o en defensa.

Pese a no haberse hecho nunca uso de esta posibilidad, el Tratado de Lisboa expandía la flexibilidad al ámbito de la defensa a través del reconocimiento de posibles cooperaciones estructuradas permanentes que había de permitir a un número de Estados miembros avanzar más rápido o profundizar más en aspectos determinados de esta política¹³.

comisarios que quedan bajo la coordinación de la Alta Representante son los de Cooperación Internacional y Desarrollo, Vecindad Europea y Negociaciones de Ampliación, Comercio, Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis; eventualmente pueden sumarse Acción Climática y Energía, Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía y Transporte.

13 Así lo recogen los artículos 42.6 y 46 del TUE según la versión del Tratado de Lisboa, disposiciones desarrolladas por el Protocolo (n.º 10) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea.

Por falta de voluntad política, dudas interpretativas y problemas económicos, esta posibilidad tampoco ha sido utilizada hasta el momento.

No parece vayan a correr mejor suerte otras previsiones dentro de esta política, como la cláusula de asistencia mutua que permitiría proteger a Estados miembros frente a una hipotética agresión, cosa que, por ahora, solo es posible en el marco de la OTAN y no para los Estados europeos no miembros de esta alianza.

En último lugar, la última modificación de los tratados constitutivos relativa a su entramado institucional dota de una mayor legitimidad al conjunto de la política exterior de la UE por el mayor peso conferido al PE¹⁴. Sin olvidar el juego de los Parlamentos nacionales a los que el Tratado de Lisboa ofrece mayores posibilidades de participar junto a las instituciones europeas en la labor de la Unión. Sin embargo, cuando vamos al ámbito específico de la política exterior y de seguridad común, esta oportunidad se limita a un derecho a la información al no tratarse de una competencia cedida a la Unión con carácter supranacional y resultar superfluo el procedimiento de control de la subsidiariedad.

Aunque los tratados confieren un papel limitado a la Eurocámara en el área de la seguridad y defensa, en la práctica, hay más control parlamentario a nivel europeo que por los Parlamentos nacionales. El hecho de que la Alta Representante sea ahora también vicepresidenta de la Comisión supone una mayor capacidad de control y de contactos con el Parlamento Europeo.

Por otra parte, por su fácil acceso al proceso de toma de decisiones y su alta especialización, el Parlamento Europeo está especialmente situado para hacer un seguimiento de la PESC, a los representantes y altos

14 A. HERRANZ-SURRALLÉ, «Parliamentary oversight of EU Foreign and Security Policy: Moving beyond the Patchwork?», *Analysis*, 230, ISPI *online Papers*, enero de 2014, disponible en »http://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/analysis_230_2013.pdf«. C. LORD, «The political theory and practice of parliamentary participation in the Common Security and Defence Policy», *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n.º 8, 2011, pp. 1133-1150.

funcionarios encargados de esta política, a los jefes de operaciones y otros actores involucrados. También puede enviar delegaciones de parlamentarios al cuartel general de una operación de política común de seguridad y defensa para obtener información de primera mano sobre la misma¹⁵. Finalmente, su poder presupuestario le confiere la capacidad de aprobar el presupuesto para la política exterior y de seguridad común, con el cual se financian la mayoría de las operaciones de seguridad y defensa de carácter civil. Sin embargo, esta competencia del Parlamento Europeo ha sido en ocasiones contestada incluso por los Parlamentos nacionales.

Estos son los instrumentos de los que idealmente se dota la UE para agilizar y fortalecer su política exterior. No obstante, la práctica demuestra la existencia de obstáculos políticos que han mermado en cierta medida la eficacia de tales instrumentos jurídico-institucionales.

En aras de valorar el peso real de la UE en el mundo y el impacto de la crisis económica sobre el mismo, se pasará revista a las principales relaciones de la Unión con los más importantes actores internacionales y la evolución de sus políticas de vecindad, hacia el Este, transatlántica, con América Latina, con África, con China y con el resto de Asia. Se omite un análisis de la política de vecindad hacia los vecinos del sur por ser objeto de estudio específico a continuación por parte del profesor Mariano Aguirre.

15 En virtud de un acuerdo político con la Alta Representante, el Parlamento también puede oír a los altos funcionarios del SEAE, tales como representantes especiales y jefes de Delegación antes de tomar posesión de sus cargos; ver HERRANZ-SURRALLE, *cit. supra*, p. 5.

2. Relación de la Unión Europea con los Estados Unidos de América

Pese a su relevancia económica, política y estratégica, la UE carece de un acuerdo global que regule sus relaciones con este gran país americano. En la actualidad, y esto atrae todas las miradas, se negocia un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), lanzado el 13/2/13 con su primera ronda negociadora en julio de 2013 y la quinta, desarrollada a finales de 2014. En la actualidad, el comercio mutuo se cifra en un trillón de euros y más de tres trillones en inversiones; es decir, la economía transatlántica genera cinco trillones de dólares al año y emplea a unos quince millones de personas a ambos lados del Atlántico. Esto representa tres cuartas partes de los mercados financieros mundiales y la mitad del comercio mundial.

Los beneficios del TTIP han sido ampliamente ensalzados por los líderes de ambas partes. En concreto, si el acuerdo es realmente ambicioso y va más allá de la reducción tarifaria, podría ser el mayor acuerdo comercial bilateral de la historia con enorme impacto sobre todo el mundo. Se estima que la UE podría ganar en torno a ciento veinte billones de euros por año. Pero, además de para el libre comercio, se considera esencial para una UE más competitiva y hábil con vistas a crear trabajos y crecimiento. A nadie se le oculta, por otro lado, su enorme valor geoestratégico¹⁶. En la actualidad, el déficit de los Estados Unidos con la UE ha bajado un 12 por ciento, por lo que puede ser del interés de la UE reactivar su economía. Pero también se argumenta que un crecimiento traducido en creación de nuevos empleos e innovación ayudaría a relegitimar a la UE de cara a los ciudadanos y restaurar la eficacia de las instituciones democráticas en los Estados Unidos. Mayor confianza y potencia económica doméstica debería a su vez impulsar la fuerza de atracción de los valores europeos, respaldar la capacidad de

16 D. S. HAMILTON, «TTIP's Geostrategic Implications», *Transatlantic Partnership Forum Working Paper Series*, septiembre de 2014, disponible en «http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/The%20Geopolitics%20of%20TTIP/Hamilton_Summary.pdf».

la diplomacia americana y europea y potenciar el alcance estratégico de ambos lados. Ambos figuran entre los pocos actores que incluyen en sus acuerdos comerciales la protección laboral, medioambiental y de consumidores; luego un acuerdo que les comprometa a mantener e incluso incrementar estas pautas reguladoras no solo entre ellos sino con el resto del mundo aseguraría que estos estándares se expandieran globalmente¹⁷. El poder normativo en el resto del mundo depende de cómo Europa y Estados Unidos proporcionan un nivel de vida a sus ciudadanos deseable por el resto.

Una de las interrogantes que ha planteado por el lado europeo es la de hasta qué punto la UE lidera el proceso o es llevada por él. Quizá es reveladora a este respecto la sugerencia americana de que no se concrete en un documento escrito sino en un «acuerdo vivo» con mecanismos de consulta que permitan su adaptación a la creciente innovación o a fricciones económicas debidas a cambios legislativos.

Igualmente relevante es el hecho de que Estados Unidos negocia un gran acuerdo de similares características, la Asociación Transpacífica, con once Estados de la región Asia-Pacífico. Como el país americano es el único parte en los dos acuerdos, esto le da una ventaja al poder aprovechar las ventajas de ambos y potenciar el liderazgo mundial norteamericano¹⁸. Todo ello sin contar con el impacto que este nuevo escenario comercial tendrá sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC) como regulador global. Se reconoce sin ambages la incidencia del TTIP sobre las relaciones comerciales occidentales con China y Rusia y se le acusa de pretender aislar a ambos. Se contraargumenta que la idea es promover estándares de producción más protectores en China y dotar de capacidad de resistencia a los países de Europa Central y del Este frente a la «invasión rusa», dotándolos de mayores inversiones es-

17 B. W. JENTLESON, «Normative Future: A U.S. Perspective», en D. HAMILTON y K. VOLKER (eds.), *Transatlantic 2020: A Tale of Four Futures*, Washington, D. C., Center for Transatlantic Relations, 2012.

18 El mercado de la defensa queda excluido de la regulación, lo que significa el blindaje de la potente industria norteamericana de defensa ante productos competitivos europeos.

tadounidenses (nada se dice de las europeas). Abiertamente se expresa el objetivo de hacer irrelevante la Unión Económica Euroasiática promovida por Moscú en la zona¹⁹. El TTIP se contempla desde el lado americano como un instrumento estratégico para ganar influencia en Ucrania, Georgia o Moldavia. Estos agresivos objetivos ignoran nuevamente a Rusia, a la que, a diferencia de China, parece no haber interés alguno en integrar en el comercio mundial, situación que, pese a las bondades cantadas del TTIP como instrumento geoestratégico y no solo comercial, puede generar más problemas para Europa. Desde otro punto de vista, el TTIP aparece como un incentivo para desbloquear la ronda Doha de negociaciones en el seno de la OMC que recupera la iniciativa occidental.

Además de estas relevantes negociaciones, ambas potencias cooperan desde 2010 en temas de ciberseguridad con un grupo de trabajo sobre ciberseguridad y cibercrimen que ha conseguido logros relevantes, cooperación reforzada en la cumbre de Bruselas de 26/3/2014, en la que se acordó mantener el diálogo, normas de comportamiento, aprobar medidas de confianza de ciberseguridad, la aplicación del Derecho internacional existente y la generación de capacidad en ciberseguridad en terceros países. La cooperación en este ámbito se resiente del recelo generado entre los países europeos por las filtraciones del espionaje masivo de los Estados Unidos y algún aliado sobre Europa, sus líderes, sus empresas, etc.

También se desarrolla la cooperación en el marco del G-20 con el objetivo de un mayor crecimiento económico, evitar la evasión fiscal, en materia de cambio climático, cooperación en seguridad energética y marcos regulatorios para el uso sostenible y eficiente de la energía con vistas a la exportación en el futuro de gas licuado desde EE. UU. a Europa. Este es uno de los aspectos en los que se suscitan reticencias por parte europea, pues muchas maniobras parecen encaminadas a desvincular

19 E. LUCAS, «TTIP, Central and Eastern Europe and Russia» en D. HAMILTON (ed.), *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, Washington D. C., Center for Transatlantic Relations, 2014.

a Europa Occidental de Rusia con el fin de sustituirla como proveedor energético. Otros ámbitos de cooperación son el de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y protección de la propiedad intelectual, en el terreno espacial, los acuerdos para la eliminación de visados, la economía digital, la lucha contra el terrorismo en Sahel, Magreb, Cuerno de África y Pakistán, la cooperación en política exterior y de seguridad con el objetivo, entre otros, de la promoción en el mundo de la triada de valores occidentales (democracia, estado de Derecho, derechos humanos), la modernización económica e inclusión social.

Estados Unidos apoya los acuerdos de asociación de la UE con los vecinos del Este para la creación de áreas de libre comercio más omni-comprendidas y profundas, reformas socioeconómicas y creación de un área económica que favorezca el crecimiento sostenible y el empleo, así como la estabilidad en la región. Asimismo, existe un interés compartido en las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, el conflicto palestino-israelí, la prevención de conflictos y gestión de crisis en general.

3. La Unión Europea en África

Desde su misma creación, la UE está involucrada en el desarrollo de los países más pobres de África. Por antiguos vínculos coloniales se cerraron los convenios de Yaoundé y Lomé, en la actualidad, Acuerdo de Cotonú, revisado en 2005 y en 2010. También es tradicional su relación con los países del Magreb, con los que mantiene una relación convencional también temprana que fue desarrollándose en paralelo a la ayuda económica durante la década de los setenta y que hoy se concreta en los acuerdos euromediterráneos, completados con las medidas de la hoy cuestionada política de vecindad²⁰.

20 Acuerdos euromediterráneos, Decisión 2006/356/CE, Decisión 2005/690/CE, Decisión 2004/635/CE, Decisión 2002/357/CE, Decisión 2000/384/CE, Decisión 2000/204/CE, Decisión 98/238/CE, relativas a la celebración del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y, por otra, la República Libanesa, la República Argelina Democrática y Popular,

El jueves 3 de abril de 2014 se cerraba la cuarta cumbre UE-África que ponía de manifiesto las dificultades para hacer efectiva la estrategia conjunta UE-África, 2007 por falta de liderazgo político por ambas partes, exceso de burocracia, desacuerdos en temas de comercio internacional, justicia y gobernanza²¹, además de problemas de África ligados al crecimiento económico, a las zonas de inseguridad y sus desafíos humanitarios, a la integración continental.

Europa necesita a África para hacer frente al cambio climático, para gestionar la inmigración de forma que beneficie a ambos, para incrementar la seguridad. La Unión Europea contribuye a la aspiración de acabar con los conflictos del continente africano para 2020. Así, proporciona asistencia financiera a través de la facilidad para la paz en África (African Peace Facility), donde se han doblados los fondos para los próximos tres años hasta alcanzar más de un billón²². Por otra parte, procede al despliegue de misiones civiles y militares en Mali, en República Democrática del Congo, en Somalia y en la República Centroafricana, en plena

la República Árabe de Egipto, el Reino Hachemí de Jordania, el Estado de Israel, el Reino de Marruecos y la República de Túnez, respectivamente. Ver »http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r14104_es.htm« (último acceso: noviembre de 2014).

- 21 C. CASTILLEJO, «Africa security partnership», *FRIDE Commentary*, 8, abril de 2014.
- 22 El Partenariado Paz y Seguridad, promovido dentro del marco de la Estrategia Conjunta África-UE (JAES), persigue tres objetivos: mejorar el diálogo político; desarrollar las instituciones de seguridad de la Unión Africana —la denominada Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA)—; y financiar las operaciones de paz africanas —Mali, Somalia y Comoras—. Se han logrado importantes avances en las tres áreas. La APSA desarrolla cinco brigadas regionales (operativas desde 2015) pero con desconfianzas entre vecinos que hacen a alguna de ellas más débil. Estados que experimentan un crecimiento notable (Etiopía, Mozambique, Rwanda) debieran comprometerse financieramente con APSA.

sintonía y cooperación con Naciones Unidas. Pretende dar respuesta al extremismo y al terrorismo a través de las acciones conjuntas en el Sahel.

Junto a la contribución a la solución de conflictos, la Unión Europea aparece como el mayor socio comercial, de inversiones y desarrollo en el continente africano. Y ello siguiendo una aproximación de seguridad humana que permita a las poblaciones vivir libres de temores y con posibilidades de prosperar en su lugar de residencia. Sin embargo, es un hecho que, con la crisis, la UE ha disminuido su capacidad de actor global en la región, y los líderes africanos cada día giran más hacia las potencias emergentes.

En particular, la crisis de Libia en 2011 generó un distanciamiento importante entre la Unión Africana y la UE porque la acción militar liderada por Francia, Reino Unido y Estados Unidos no tuvo en cuenta los esfuerzos de la Unión Africana para establecer una hoja de ruta para la retirada de Gadafi. Además, la asociación de seguridad se orienta más hacia las respuestas militares que hacia la prevención de crisis atacando las causas de inseguridad locales, regionales y globales que atrapan a algunos Estados africanos en conflictos. El que los Estados africanos solo pongan el 1 por ciento de sus presupuestos de defensa y el resto sea financiación europea lleva a un escaso empoderamiento africano, además de suscitar la rivalidad de liderazgo y legitimidad entre la Unión Africana y alguno de los organismos regionales más potentes, como ECOWAS (Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales) en Mali.

Los recientes acontecimientos en RCA, Mali o sur de Sudán ilustran sobre las razones de Europa para invertir tanto económica como políticamente en su asociación de paz y seguridad con África.

La última experiencia de implicación militar europea en el continente se encuentra en la República Centrafricana, con la operación EUFOR RCA establecida el 10/2/2014²³, que cuenta con entre ochocientos y mil efectivos para una misión de seis meses que, previsi-

23 Resolución CSNU 2127 (2013) de 5 de diciembre 2013, que autoriza el despliegue de una fuerza europea dentro del despliegue de la Misión

blemente, se verá seguida de otra de las Naciones Unidas. Con ella se trata de garantizar la paz y el orden²⁴ en el enfrentamiento entre los rebeldes seleka (que dieron el golpe de Estado origen de la crisis) y los antibalaka que forzaron el derrocamiento de estos y unas nuevas elecciones. La presidenta elegida no controla el país, apenas la capital, y por ello se aprobó una misión de la UE y otra de apoyo de Francia, autorizada por el Consejo de Seguridad por tiempo limitado. El balance del conflicto es de casi diez mil muertos y un millón de desplazados y refugiados, con un agravamiento paulatino.

España, previa solicitud de las autoridades francesas, aprobó²⁵ contribuir con sesenta militares (cincuenta de Operaciones Especiales y diez en los cuarteles generales de la misión), veinticinco guardias civiles desplegados en la capital, Bangui, y un T-10 Hércules. El despliegue del Destacamento Mamba en Libreville (Gabón) comenzó el 21 de marzo de 2014. El 7 de noviembre, a petición de la presidencia centroafricana, el Consejo de la UE decidió prorrogar EUFOR RCA hasta el 15 de marzo de 2015.

Para lograr este resultado, hubo que sortear problemas con la generación de fuerzas que llevaron a retrasar el despliegue, lo que supuso la crítica hacia la UE por la dificultad de alcanzar los compromisos necesarios. Una vez sobre el terreno, las tropas europeas han sido recibidas sin reticencias por parte de la población, cosa que no ocurre con otras fuerzas multinacionales, pero el estallido de la violencia nuevamente en otoño de 2014 condujo a un retroceso en los avances logrados. Esta si-

Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA).

- 24 Se trata de poner fin a ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, arrestos y detenciones arbitrarias, torturas, violencia sexual contra mujeres y niños, reclutamiento y utilización de niños y ataques contra la población civil.
- 25 Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, disponible en »<http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/masInfo/legislacion/acuerdo-20131213-01.html>« (último acceso: noviembre de 2014).

tuación no es imputable a la falta de acción o ineficiencia de la UE sino al enconamiento del enfrentamiento religioso entre musulmanes y cristianos y a la total impunidad de criminales de guerra, al menos, en tanto se intenta negociar la paz²⁶.

La presencia en África es también notable con respecto al apoyo de la lucha antiterrorista y contra el crimen organizado en Níger y en el refuerzo de las capacidades marítimas de los países del Cuerno de África contra la piratería. La primera cuenta con unos cincuenta expertos de once Estados miembros. Lanzada a finales de 2012, el Consejo de la UE amplió la misión hasta julio de 2016. La citada misión forma parte de la estrategia de la Unión para el Sahel. La segunda, que complementa la operación aeronaval europea Atalanta de lucha contra la piratería y la misión de adiestramiento EUTM Somalia, es la denominada operación EUCap Nestor. Iniciada en julio de 2012, su mandato ha sido prorrogado hasta diciembre de 2016.

En ambos casos, la UE está comprometida en difíciles pero necesarios cometidos en África y persigue el empoderamiento de las autoridades y de los principales actores sociales de los respectivos países implicados para facilitar soluciones duraderas en el tiempo tras la retirada de las mismas.

4. La Unión Europea y China

No se puede intentar definir a la Unión Europea como actor global sin abordar la relación bilateral con el gigante asiático. La asociación estratégica entre UE y China se basa en el acuerdo comercial y de cooperación de 1985 pero, tras el espectacular cambio interno de China desde una economía centralizada a una de mercado, su contenido se ha ampliado a asuntos internacionales, de seguridad, desafíos internacionales, como el cambio climático y la gobernanza económica mundial. A

26 T. DEIROS, «EUFOR RCA: Una misión militar en medio del marasmo centroafricano», *Documento de opinión*, 136/2014, de 28/11/2014, IEEE.

este cambio ha contribuido de forma importante el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Actores mundiales de relevancia, la UE es el mayor socio comercial de China y esta es la mayor fuente de importaciones de la UE. El comercio y las inversiones constituyen la mayor fuente de bienestar, empleo, desarrollo e innovación para ambas partes.

Si en 2013 China conseguía mantener el nivel de crecimiento económico del año anterior, su economía percibe el cambio que se ha reflejado en 2014 con una desaceleración de dicho crecimiento. La burbuja inmobiliaria y la deuda creciente amenazan la estabilidad económica del país. Se han liberalizado una serie de áreas que permiten ver un avance hacia la economía de mercado. En este contexto, las relaciones comerciales y económicas de la UE con China son razonablemente buenas. Las disputas se concentran, por parte europea, en la renuencia de China a aplicar plenamente sus compromisos con la OMC, en sus medidas proteccionistas que perjudican los intereses de la UE, en especial, el cierre de la contratación pública, y en la ignorancia de los derechos de propiedad intelectual. Pekín critica la negativa de la Unión a concederle el estatuto de «economía de mercado» y las medidas *antidumping* frente a productos chinos.

China busca un estatuto internacional acorde con su peso económico, y su política exterior está comprometida en cuestiones mundiales, igual que la UE. La Unión Europea apoya el compromiso de China, bilateral y mundial, a través de un diálogo político, como modo de apoyar la transición a una sociedad abierta basada en el estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, integración en la economía mundial, en el sistema comercial y apoyando las reformas económicas y sociales. Nuestras economías son crecientemente interdependientes y existe un interés claro en la búsqueda de sinergias para gestionar retos estructurales tales como el envejecimiento de la población.

La cooperación entre la UE y China está formalizada en los siguientes diálogos anuales:

- Diálogo de alto nivel económico y comercial.

- Diálogo económico y financiero entre direcciones generales, BCE y reguladores chinos.
- Diálogo macroeconómico sobre políticas económicas estructurales.

También existen puntos de vista comunes en temas de paz y seguridad, como el de las negociaciones nucleares con Irán (incluso se ha procedido a un ejercicio naval conjunto en el golfo de Somalia).

En 2007 se iniciaron las negociaciones para la conclusión de un acuerdo de asociación y cooperación que actualizara al viejo acuerdo de 1985 y donde se incluían dos pilares: el de cooperación política y el de liberalización del comercio y de las inversiones, pero sin ser un acuerdo de libre comercio ya que no se incluían reducciones arancelarias para agricultura y productos industriales. En la decimoquinta cumbre bilateral, celebrada el 20 de septiembre de 2012, se acordó iniciar negociaciones sobre un acuerdo de inversión bilateral, las cuales se iniciaron en enero de 2014 con una segunda ronda dos meses más tarde.

Sin embargo, la solicitud del presidente Xi, durante su visita a Bruselas en marzo de 2014, de apertura de negociaciones para un tratado de libre comercio omnicompreensivo entre la UE y China ha supuesto un cambio radical en la posición de China²⁷, que podría estar motivado por el lanzamiento de las negociaciones entre la UE y Estados Unidos sobre el TTIP y el avance de la negociación sobre el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) entre Estados Unidos y un buen número de países asiáticos. Por la misma razón, China ha promovido un acuerdo de libre comercio con Japón y Corea del Sur. La reacción europea a dicha propuesta ha sido tibia. Y es que la Unión tiene difícil profundizar la relación con China de una manera pragmática, ignorando la situación política y de falta de libertades del país. Aun en el casi inimaginable supuesto de que los Veintiocho se pusieran de acuerdo al respecto, un

27 «In-depth analysis. Trade and Economic Relations with China», informe del Parlamento Europeo elaborado por R. Bendini, Policy Department, Directorate-General for External Policies, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_101, 15 de mayo de 2014, PE 522.342 EN.

acuerdo de estas características difícilmente pasaría el escrutinio del Parlamento Europeo.

5. La Unión Europea y Rusia

Durante décadas las relaciones entre la entonces Comunidad Europea y la entonces Unión Soviética fueron inexistentes debido al no reconocimiento por esta de sujetos internacionales distintos de los Estados soberanos. Tras el desmoronamiento de la URSS, las relaciones UE-Rusia se dotaron de una base jurídica amplia: el acuerdo de asociación y cooperación (PCA) de 1997, que entró en vigor en diciembre de ese año por una vigencia de diez años. Vencido el plazo formal de vigencia, ambas partes lo han dado por prorrogado a la espera de la conclusión de un nuevo acuerdo²⁸. Aun sin acuerdo vigente, la UE aportó ayuda económica a Rusia por valor de casi tres billones de euros desde 1991 a través del programa TACIS.

Institucionalmente, el acuerdo conlleva la celebración de dos cumbres bilaterales por año, y existe un consejo permanente de asociación que se reúne a nivel ministerial, un comité de cooperación entre altos funcionarios, subcomités, un diálogo regular ministerial sobre política exterior y de seguridad y un comité de cooperación parlamentaria. Las principales áreas de trabajo son la cooperación económica y comercial en ciencia, tecnología, energía, medioambiente, transportes, espacio y otros, el diálogo político y la cooperación en temas de justicia y de interior.

28 Las negociaciones se abrieron en 2008 en la cumbre de Khanty-Mansyisk. Sin embargo, el enrarecimiento de las relaciones políticas ha llevado a ambas partes a perseguir objetivos diferentes: un acuerdo omnicompreensivo, con compromisos jurídicamente vinculantes en todas las áreas de la asociación, o un acuerdo más ambiguo y casi programático.

Además, existen entre ambas partes acuerdos sectoriales sobre los productos de acero, sobre facilitación de visados, readmisión, pesquerías en el mar Báltico o protección de información clasificada.

La insuficiencia de las previsiones del acuerdo de 1997 llevó a acordar en la cumbre de San Petersburgo de 2003 cuatro espacios comunes de trabajo²⁹ de forma complementaria al acuerdo existente, con los que se pretendía la modernización de la economía rusa con la ayuda europea³⁰. Durante esta etapa modernizadora de la presidencia de Medvedev, se acordó igualmente una hoja de ruta con las acciones para desarrollar cada uno de esos ámbitos. Ninguna de las dos iniciativas ha llegado a buen puerto por reticencias políticas. De todas formas, la asistencia económica europea ha seguido, esta vez en pie de igualdad con Rusia, a través del instrumento de la política de vecindad (ENPI) que, desde 2007, ha aportado cuarenta millones de euros para programas de cooperación bilateral.

El fundamento jurídico-institucional de las relaciones bilaterales no debe hacer olvidar una situación objetiva evidente: Rusia es un actor internacional clave en términos geopolíticos y de seguridad, tanto a nivel global como regional; también lo es como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en el espacio común

29 Los cuatro espacios comunes eran: espacio, libertad, seguridad y justicia, seguridad exterior e investigación y educación.

30 Para ello se constituyó la facilidad de la asociación para la modernización (PfM), que apoya actividades prioritarias incluidas en el plan de acción de la PfM, presentadas de mutuo acuerdo entre ambas partes: instituciones de la Federación Rusa y europeas que participan en los diálogos de los cuatro espacios comunes. Además, Rusia ha sido beneficiaria de cinco proyectos de cooperación transfronteriza de la UE por valor de 130 millones de euros para el periodo 2007-2013, relativas a Karelia, Kolartia, sureste de Finlandia con Rusia, frontera de Estonia y Letonia con Rusia y frontera de Lituania y Polonia con Rusia. A ello habría que añadir cantidades menores de la Northern Dimension/Baltic Sea Cooperation, del Instrumento para la Cooperación al Desarrollo (DCI) y del Instrumento Europeo para la Democratización y los Derechos Humanos (EIDHR).

de vecindad en Europa, además del mayor proveedor de energía a la UE. Así lo refleja la estrategia europea de seguridad adoptada en 2003 y revisada en 2008. Buena prueba de la cooperación en este área es la participación rusa en alguna misión de política de seguridad y defensa de la UE, como la misión EUFOR Chad/RDC en la República Democrática del Congo.

En términos comerciales, Rusia es un mercado amplio y dinámico para los productos y servicios de la UE en una situación de considerable crecimiento económico, recientemente ralentizado. A su vez, el mercado europeo es el destino más importante para las exportaciones rusas. Las compañías de la UE son el principal inversor en Rusia. Durante el 2013, el comercio global entre Rusia y la UE se situó en los 326 000 millones de euros, de los que 206 000 correspondieron a importaciones europeas y 120 000 a exportaciones. Esta balanza netamente deficitaria para Europa por el peso de los productos energéticos en ella se ve compensada por la ventaja en el comercio de servicios y en las inversiones directas, donde el total de la UE supera a las cifras de Rusia.

Hoy existen dos puntos que dificultan la continuidad de una relación bilateral fluida. Uno estratégico-económico, la dependencia energética; otro político, las divergencias sobre las bases para la relación bilateral con la Federación Rusa.

La dependencia energética mutua³¹ generó motivo para una controversia política y económica por la voluntad de la UE de imponer la liberalización del mercado que exigiría separar las redes de producción y de distribución (tercer paquete energético, 2009) y la negativa rusa a acatar normas liberalizadoras al respecto por protección de su «cuasi monoproducción» nacional. Esa dependencia hace además vulnerable a la UE frente a Rusia, que tiene en su mano la amenaza permanente de cortar el suministro. Pero, a su vez, Rusia es altamente vulnerable a los cambios en el mercado europeo, al que exporta el 80 por ciento de su

31 El 36 por ciento de importaciones de gas y el 31 por ciento de las de crudo por la UE proceden de Rusia, además de un 30 por ciento de las de carbón.

producción de petróleo, el 70 por ciento de la de gas y el 50 por ciento de la de carbón.

Esta diferencia, sometida a negociación, puede encontrar una solución con una mirada a largo plazo, como quiso avanzar la Comisión a través de su hoja de ruta sobre la cooperación energética con Rusia hasta 2050³². Pero el estallido de la crisis de Ucrania y la profunda divergencia entre los Estados miembros sobre cómo abordarla ha dado lugar a una gestión desacertada por parte europea que ha sido respondida de forma también desacertada por Rusia y que hace difícil augurar, hoy por hoy, una salida a este enfrentamiento, que ha eclipsado cualquier relación mutuamente provechosa.

En el fondo, la tensión actual, incluidas las sanciones recíprocas, es fruto de una desconfianza mutua, en parte, por el desconocimiento de las razones de la otra parte. Podría afirmarse que la relación con Rusia marca la capacidad de la UE de consolidarse como actor internacional o su fracaso por las consecuencias globales que la falta de entendimiento puede tener.

6. Política de vecindad: Eastern Partnership. La Unión Europea en la crisis de Ucrania

Coincidiendo con la gran ampliación de la UE hacia doce países de Europa Central y del Este, la Unión lanzó su política de vecindad, que perseguía una relación estrecha con los Estados próximos al sur y en la parte oriental de Europa. El objetivo no expresamente declarado

32 Roadmap EU-Russia Energy Cooperation until 2050, disponible en »http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf«. Otras diferencias políticas que han pesado sobre la relación bilateral son la presión rusa sobre los Estados bálticos, el tránsito a la región de Kaliningrado y, finalmente, la falta de una coordinación de las agendas bilaterales de los Estados miembros de la UE y de los programas de la Unión hacia Rusia pese a la estrategia común aprobada en 1999.

era el de evitar demandas masivas de adhesión, en el caso del Este, y dotar de un régimen igual de privilegiado al vecindario sur para descartar un sentimiento de discriminación por el desplazamiento del centro de gravedad de la UE hacia la eje nororiental. El lema de esta política era «Everything except institutions», que refleja la idea de integración avanzada con ambas regiones. Inmediatamente se vio la necesidad de trato diferenciado, a lo que contribuyó la pugna entre Estados miembros por potenciar una u otra zona en función de sus intereses geoestratégicos nacionales. Esto dio lugar a iniciativas como la Unión por el Mediterráneo, o la Asociación Oriental (Eastern Partnership), respectivamente.

Este análisis se centrará en la vecindad con el Este, la cual combina desafíos económicos y políticos por el nivel de inferior desarrollo económico de los países al Este de la UE y por los conflictos latentes o candentes en varios puntos. Merece una valoración positiva el papel jugado por la Unión Europea en la canalización pacífica de las relaciones entre Serbia y Kosovo (diálogo facilitador con cientos de horas de negociación). Esta labor ha conducido a la celebración de elecciones locales en Kosovo y a la integración de las estructuras de seguridad y justicia en el marco jurídico de este país. La UE ha respondido abriendo negociaciones de adhesión con Serbia y lanzando las negociaciones para un acuerdo de estabilización y asociación con Kosovo. Actualmente, la Unión intenta embarcar a Bosnia Herzegovina en un proceso similar.

Pronto se firmarán los acuerdos de estabilización y asociación con Moldavia y Georgia. Pero la situación de ambos países genera los recelos de Moscú y la contestación de ciertos sectores que ven en este estrechamiento de lazos con la UE un intento de socavar la influencia rusa en la zona. En la mente de todos está la guerra de Georgia en agosto de 2008, cuando el gobierno de Sakhasvili intentó una demostración de fuerza frente al Kremlin que se saldó con la entrada armada del ejército ruso casi hasta las puertas de Tiflis y la proclamación unilateral de independencia de las regiones separatistas de Abjasia y Osetia. Situación igual de delicada a la vivida en Moldavia con la región de Transdnistria, con amplia mayoría rusa y partidaria de la separación de Moldavia. Otros países, como Armenia, se han desligado del acuerdo de asociación negociado con la UE para seguir la senda de la Unión Euroasiática promovida por Moscú. En posición indefinida se encuentra Azerbaiyán.

Georgia, Moldavia y Ucrania son «líneas rojas» para Rusia, que considera a estos países dentro de su zona de influencia, terminología desfasada y más propia de la guerra fría. Sin embargo, ni la UE ni Rusia han sido capaces de un diálogo franco acerca de sus intenciones mutuas y de la mejor manera para incrementar la estabilidad y el nivel de vida de estos países y sus poblaciones.

Como es bien sabido, la posibilidad de firmar un acuerdo de asociación de la UE con Ucrania ha pasado por una serie de vicisitudes (negativa y firma parcial con el nuevo Gobierno de Kiev) que elevaron la tensión en la zona a niveles desconocidos desde el final de la guerra fría. La guerra civil desatada en el país desde principios de 2014 por la firma de tal acuerdo con la UE y la radicalización de posiciones al respecto constituye el mayor obstáculo para una normalización de relaciones con Rusia, al establecimiento de una agenda clara de medidas hacia Ucrania y, por analogía, a la posición con respecto a Estados en situación similar como Moldavia y Georgia. La prioridad ahora debería ser conseguir una detención en la escalada de la situación dentro de los compromisos del acuerdo de Minsk. Sin embargo, las partes apenas han respetado el alto el fuego. La UE ha declarado la violación por Rusia de la soberanía e integridad territorial de Ucrania como inaceptable, contraria al Derecho internacional y a sus propios compromisos internacionales. Siguiendo las pautas marcadas por las Naciones Unidas, no reconoce como legítimos la anexión de Crimea ni el referéndum que facilitó esta decisión³³. Rusia mantiene como posición oficial su no implicación en el conflicto y su voluntad de una reforma constitucional en Ucrania que reconozca, bajo la fórmula federal, una amplia autonomía a las regiones que integran la Nueva Rusia. La UE ha declarado que usará todos sus medios

33 AGNU, Resolución 68/262, de 27 de marzo de 2014 sobre Ucrania. En ella se pide a los Estados que se abstengan de adoptar medidas que impliquen la interrupción parcial o total de la unidad nacional y de la integridad territorial del país y se declara la invalidez del referéndum celebrado el 16 de marzo, cuyo resultado no puede alterar el estatuto jurídico de Crimea y de la ciudad de Sebastopol. Sobre el proceso y las causas de la guerra civil en Ucrania, ver N. FERNÁNDEZ SOLA, «Ucrania. La patria dividida», *Revista de aeronáutica y astronáutica*, julio-agosto 2014, pp. 592-599.

diplomáticos y políticos para estabilizar la situación y llegar a una solución negociada y, en este sentido, no debe desestimarse su fuerza económica y el potencial de la respuesta en este campo. De acuerdo con la alta representante de la UE, entonces, la británica Catherine Asthon, tres debían ser las cuestiones clave en la respuesta europea. Primero, reconocer que la solución es política y también económica. La máxima prioridad, decía, es apoyar a Ucrania para convertirse en un Estado viable económicamente y democrático que responda a las aspiraciones de su población. La UE ha reunido a sus responsables para transformar promesas en acción práctica concreta para las urgentes reformas necesarias tras la firma de las disposiciones políticas del acuerdo de asociación. Además de la ayuda económica³⁴, a final de abril de 2015 se desplegarán los beneficios comerciales del acuerdo y se removerán temporalmente los derechos de aduana a las exportaciones ucranianas a la UE.

En segundo lugar, la alta representante subraya el papel de la Rada y la importancia del proceso democrático, al que el Partido de las Regiones, hoy en la oposición, no se ha opuesto al celebrarse las elecciones presidenciales. Finalmente, las relaciones de la UE con los vecinos orientales no son exclusivas. Estos países deben poder decidir por sí mismos su futuro y sus propias relaciones con sus vecinos, como Rusia. A más de un año de las revueltas del Maidán, la situación sigue enconada, sin visos de solución a corto plazo y con perspectivas de convertirse en otro conflicto congelado en la región.

La crisis lleva a constatar a Europa que hay que ir de la teoría a la práctica y ser capaces de suministrar seguridad a Ucrania sin generar inseguridad en toda la región. Este reto supone la cuadratura del círculo para la UE por los costes de los complejos sistemas militares y la reduc-

34 La UE aprobó el paquete de rescate de 15 billones de dólares con el FMI, y el acuerdo de 27 de marzo contiene la aceptación por el Gobierno interino de Ucrania del paquete de recortes que le exige el FMI a cambio de un crédito millonario para apuntalar su economía. A ello se suma el apoyo europeo de 1,6 billones de dólares con desembolsos significativos antes de las elecciones presidenciales que se celebraron en Ucrania el 25 de mayo.

ción de los presupuestos nacionales de defensa, contrasentido que solo se soluciona mediante la cooperación.

Con todos los nuevos instrumentos a su alcance aún sorprende más la timidez de la UE en la crisis de Ucrania, lo que lleva a preguntarse si lo que cabe esperar de ella en futuras crisis es que se quede al margen. Mayor perplejidad aflora si consideramos que la situación en Ucrania afecta al núcleo de las promesas y desafíos de la UE como actor de política internacional.

Como en todo conflicto, gran parte de acciones han sido reacciones a malentendidos y confusiones interesadas, principalmente, difundidas en EE. UU. y en Rusia, indicando que el objetivo perseguido por el acuerdo europeo es la integración de Ucrania en la UE. Esto es inexacto y, hoy por hoy, imposible por falta de voluntad de los Estados de la Unión, por falta de recursos, por incumplimiento de los criterios de Copenhague y porque, simplemente, cuando a los países limítrofes se les ofrece la política de vecindad se hace para excluir eventuales demandas de adhesión.

La crisis de Ucrania ha dejado claro que la política exterior de la UE es más eficaz en unas áreas que en otras. El discurso europeo de democratización y desarrollo económico ha creado incentivos para el cambio en Ucrania. Mientras el apoyo se quede en el terreno de las ideas y de las instituciones, Europa funciona muy bien. Ashton fue la primera representante exterior en visitar Kiev tras el derrocamiento de Yanukovich, indicando a Moscú la importancia que Europa atribuye a la integridad territorial de Ucrania. Pero, cuando la situación vira a la zona de las acciones militares, las manos de la UE están atadas³⁵. Ya antes de invadir Crimea, Putin, inteligentemente, sembró las divisiones entre los Estados miembros, principalmente, de acuerdo con su dependencia de la energía o el comercio con Rusia. Las ansias nacionalistas de Putin de hacer de Rusia un gran poder resurgido chocan con las bases mismas de la política exterior de la UE, perfiladas en la estrategia europea de seguridad:

35 K. R. McNAMARA, «The EU After Ukraine. European Foreign Policy in the New Europe», *Foreign Affairs*, 4/3/2014.

el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, el buen funcionamiento de las instituciones internacionales y un orden internacional basado en normas.

Los esfuerzos por mostrar un frente europeo unido contra la violación de la soberanía territorial por parte de Rusia hicieron aparecer inmediatamente los problemas. A primeros de marzo de 2014 Polonia y Lituania llegaban a invocar la cláusula del artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte para realizar consultas por sentir su seguridad amenazada. Al mismo tiempo, Alemania, el mayor importador de gas ruso, y Francia prevenían acerca de una escalada. Aunque los líderes europeos discutieron sanciones económicas contra Rusia, los alemanes consideraron cualquier acción como un alto precio para su país puesto que su economía depende en parte de las buenas relaciones con Rusia. Esta división europea se acrecienta con la tradicional inclinación del Reino Unido a alinearse con Estados Unidos y promover la acción UE. La crisis ucraniana es una crisis de identidad acerca de si el país debe considerarse parte de la Europa más occidental o unido a Rusia. Una de las primeras propuestas de la canciller alemana fue que la OSCE promoviera el diálogo entre rusos y ucranianos a través de un grupo de contacto, idea que también seducía a Rusia. Pero las diferencias sobre la forma de abordar la crisis han sido una constante; así, a diferencia de la mencionada propuesta, algunos sugieren que, en Ucrania, la UE debe favorecer una acción más discreta y burocrática, asistencia financiera al nuevo Gobierno, lazos comerciales e inversiones y, eventualmente, un acoplamiento de los gaseoductos para permitir el flujo a Ucrania desde los puertos europeos y disminuir su dependencia de Rusia. La falta de confrontación, dicen, no debe confundirse con falta de influencia. Aunque ese estilo de política exterior que enfatiza la seguridad humana y el Derecho internacional por sí mismo no va a devolver Crimea a Ucrania, va a tener un impacto positivo en la evolución de la política en el país y más allá.

Conclusiones

La crisis económica y financiera ha tenido un efecto relativo sobre el papel mundial de la Unión Europea. Es cierto que los recursos destinados a la política exterior han podido limitarse, pero esta restricción ha sido mayor en los Estados miembros que en la UE como tal, siendo particularmente acusada en las políticas de cooperación al desarrollo nacionales. Sí se ha visto afectada la política común de seguridad y defensa, que es un instrumento esencial de la política exterior, por no ser política integrada, sino que depende de los recursos de los Estados miembros, y estos se han visto obligados a recortes significativos en sus presupuestos de defensa. Sin embargo, este inconveniente podría ser solo aparente si consigue materializar la puesta en común y racionalización de los recursos de defensa entre los Estados miembros para obtener similares resultados con una reducción de costes evitando duplicidades innecesarias.

Quizá el daño inmaterial de la crisis haya sido mayor por cuanto ha supuesto de pesimismo, falta de confianza y escasa capacidad de reacción ante una sociedad internacional diferente y que, probablemente, no vuelva a ser como era. La falta de ubicación, de objetivos claros y de estrategias en consonancia han perjudicado el peso de la UE en el mundo, aunque no sea el único actor internacional aquejado de este mal.

Son muchos los desafíos que la UE tiene por delante en el futuro inmediato, y no necesariamente las perspectivas son optimistas. Los grandes cambios institucionales que han tenido lugar en 2014, el nuevo Parlamento Europeo desde julio, la nueva Comisión desde noviembre, la nueva alta representante para la política exterior desde noviembre y el nuevo presidente del Consejo Europeo desde el 1 de diciembre proporcionan un nuevo liderazgo a la Unión Europea que debería reconfigurar las dinámicas de poder en Bruselas. Ello podría impulsar la elaboración de una nueva doctrina estratégica, que debiera ser el primer acto de la sucesora de Ashton, Federica Mogherini. En esta dinámica debería considerarse el renovado liderazgo en la OTAN con nuevo secretario general y el impulso que la cumbre de esta organización celebrada en septiembre en Gales ha dado a la misma, con objeto de definir su razón

de ser pero quizá no en el sentido más adecuado para sus relaciones con la UE, ni de esta con Rusia. El Consejo se ha propuesto elaborar una nueva y omnicomprendensiva estrategia que guíe el desarrollo futuro de la política exterior y de seguridad.

Hasta ahora, la UE reconcilia las tensiones en su seno generadas por los intereses de los Estados y los de la UE a través de una política exterior diferenciada con dos elementos: en primer lugar, énfasis en la seguridad humana, más que en la tradicional geopolítica³⁶; en segundo lugar, vinculación de sus acciones de política exterior con instancias más elevadas, normalmente las Naciones Unidas, o inferiores (sus Estados miembros). Por lo primero, se limita casi en exclusiva a las misiones Petersberg o humanitarias. Su instrumento principal, la política de vecindad, busca la estabilización de áreas que rodean Europa a través de acuerdos económicos y apoyo político que comprende apoyo institucional, observadores electorales o acuerdos de asociación. Para la UE, seguridad humana significa una serie de esfuerzos importantes para ralentizar el cambio climático, gestionar la crisis financiera y las presiones de la globalización económica, los derechos humanos y la ciberseguridad, mientras que el equilibrio de poder y la intervención armada sencillamente no están sobre la mesa, aunque alguno de sus Estados, individualmente, como Francia, continúa emprendiendo intervenciones militares por su cuenta.

Por lo segundo, las soluciones multilaterales son el instrumento geopolítico europeo, evitando la creación de un ejército europeo pero creando redes de ejércitos de Estados miembros bajo la fórmula inédita de los *battlegroups*³⁷. Así, vinculando sus políticas por arriba y por abajo,

36 K. R. McNAMARA, «The EU After Ukraine. European Foreign Policy in the New Europe», *Foreign Affairs*, 4/3/2014.

37 Así, Libia bajo paraguas OTAN, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el liderazgo en P5+1 para las conversaciones con Irán sobre programa nuclear. Sobre los *battlegroups*, por ejemplo, el European Union's 2,200-strong Nordic Battlegroup está compuesto por Estonia, Finlandia, Irlanda, Noruega y Suecia. Su mando de transporte aéreo, con base en Eindhoven, que controla el reabastecimiento en vuelo y

ayuda a legitimar sus acciones de política exterior pero dejando la capacidad militar en manos de sus Estados miembros.

La crisis ucraniana ha mostrado la tensión entre las pretensiones de la UE de ser un actor normativo con parámetros posmodernos o de Estado posnacional frente al realismo puro de uso de la fuerza y el interés estatal, es decir, con clara idea y conciencia de un interés geoestratégico a defender. Y es que, aparte del innegable atractivo de la adhesión o de su acción de ayuda al desarrollo, la mayor del mundo, la Unión tropieza con los inconvenientes derivados de no ser un Estado-nación, por lo que su política exterior no goza de la misma coherencia que la de aquellos y queda así gravemente limitada en su habilidad para responder a las crisis en tiempo real entre las diferentes agendas de los Estados miembros. Aunque se ha avanzado técnicamente en conseguir el enfoque integral de la gestión de crisis, las diferencias netamente políticas y de culturas estratégicas e intereses nacionales³⁸ no pueden solventarse con mecanismos institucionales.

Todo éxito en este terreno será un paso para una mayor confianza y credibilidad hacia la UE como actor internacional que ahuyente los riesgos ciertos de irrelevancia internacional. O se es todos juntos, o no se es. Recordemos a este respecto las palabras del astrofísico Scott Tremaine, que convienen con más razón a los Estados nacionales, según el cual «desde la estrella más cercana, la Tierra sería invisible»³⁹.

el transporte militar, es dirigido conjuntamente por Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y Países Bajos.

38 Entre las causas para el bajo peso específico de la política común de seguridad y defensa de la UE se han señalado: la falta de definición de los intereses europeos, la financiación de las operaciones y la falta de respaldo de la opinión pública. Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

39 *El País*, 12/3/2014, p. 40.



**EUROPA Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL:
EL CASO DE LOS CAMBIOS
EN EL MUNDO ÁRABE
Y PRÓXIMO ORIENTE**

MARIANO AGUIRRE

Director de The Norwegian Peacebuilding
Resource Centre, Oslo



La respuesta europea hacia la revuelta árabe que se inició en diciembre de 2010, conocida como la «Primavera Árabe», ha sido limitada, especialmente debido a las inercias políticas y económicas practicadas durante décadas, la incapacidad para comprender los cambios políticos en el islam y a que Europa está ocupada en gestionar su propia crisis.

La complejidad de las situaciones políticas en la región denominada MENA (Middle East and North Africa) en gran medida ha inhibido a Europa y Estados Unidos para adoptar políticas diferentes o más arriesgadas. Cuestiones como el ascenso de los partidos islamistas, las divisiones sectarias entre sunníes y chiíes, la guerra en Siria o la fragmentación del monopolio del uso de la fuerza en Libia son ejemplos de cuestiones que ni Bruselas ni Washington parecen saber cómo enfrentarlas. La profunda inestabilidad en la región, además, ha aumentado el flujo de inmigrantes hacia Europa, y esto ha producido debates en la Unión Europea sobre cómo responder a este fenómeno.

Europa, por otra parte, se ha encontrado con que Estados Unidos no tiene una política definida, o que hay fuertes discrepancias entre el poder ejecutivo y el Congreso en Washington hacia esta región. Esto obliga a los Gobiernos europeos bien a tomar decisiones sin esperar, como es habitual, al liderazgo estadounidense, o bien a inhibirse¹.

Por el momento, las respuestas europeas políticas y económicas son lentas y conservadoras. Si Europa quiere tener un papel en el Norte de África y Oriente Medio en las décadas por delante tendría que plantearse un nuevo paradigma de relación. Esta no será una tarea sencilla debido a dos grandes obstáculos. Primero, la profunda crisis que afecta

1 «The United States and Europe: responding to the change in the Middle East and North Africa», informe del Congressional Research Service, Washington D.C, 12 de junio de 2013, disponible en »<http://fas.org/sgp/crs/row/R43105.pdf>«.

a la región —con formas más pronunciadas en Siria, Irak, Libia, Egipto, Yemen y los Territorios Ocupados de Palestina (OPT)—. Segundo, las inercias en los análisis y, especialmente, las políticas occidentales.

Las inercias poscoloniales

Las políticas europeas hacia esta parte del mundo han estado marcadas, en general, desde el fin de la era colonial y durante la guerra fría por un apoyo a la estabilidad de los regímenes locales que ha ido por delante de la preocupación por la democracia, establecer diálogo con islamistas moderados o en favor del respeto a los derechos humanos. Igualmente, han estado centradas en apoyar a Israel frente al mundo árabe. El acuerdo de paz de Camp David forjó un modelo de seguridad basado en la cooperación israelí-egipcia, con el apoyo de Estados Unidos a los dos países. Los palestinos han sido las principales víctimas de la ocupación israelí apoyada por Washington y Egipto.

A partir de la experiencia electoral en Argelia en 1991, que mostró el poder del islam político, pero, especialmente, después del 11 de septiembre de 2001, la Unión Europea asimiló islam con terrorismo, lo que inclinó más el apoyo europeo hacia aquellos Gobiernos represivos de la región que se presentaron ante Europa y Washington como línea defensiva contra el islam.

Otro ejemplo de este proceso ocurrió cuando Hamas ganó las elecciones en 2006 y Europa y Estados Unidos equipararon esa victoria con el proceso electoral argelino, con la guerra posterior en 1991. Hamas fue incluido en la lista de grupos terroristas y se anularon las elecciones.

Los Gobiernos europeos tomaron una posición común de desconfianza hacia los islamistas, considerándolos como unos fanáticos que solo pretenden imponer su modelo de sociedad opresiva y promocionar el terrorismo. Al adoptar esta posición, Europa no ha percibido la diferencia entre religión, cultura y política. Los Gobiernos y parte de las sociedades europeas consideran que los musulmanes no son capaces de adoptar valores occidentales seculares.

Por lo tanto, creen que los musulmanes son incapaces de contar con una agenda democrática y, por otro lado, en el caso de las comunidades inmigrantes, de integrarse en las sociedades europeas. Esto se basa en no reconocer, como indica Oliver Roy, que hay una diferencia entre fe religiosa y cultura religiosa. (Muchos ciudadanos de estos países se sienten culturalmente musulmanes pero no necesariamente asocian religión con política)². El resultado es que la EU no ha sabido reconocer la diversidad y las tendencias políticas moderadas en las sociedades de la región MENA, a la vez que ha intentado imponer un modelo de democracia rígido sin prestar atención a los valores locales.

La revuelta árabe

Cuando comenzó la revuelta árabe en diciembre de 2010 los Gobiernos, los medios de prensa y gran parte de la opinión pública europea y de Estados Unidos interpretaron que se trataba de un movimiento en favor del modelo democrático occidental, sin ver los detalles y tendencias dentro de las sociedades locales. El resultado, por ejemplo en Egipto, fue pasar del apoyo al régimen de Mubarak a apoyar «la calle», y de ahí a dar el visto bueno a los Hermanos Musulmanes para terminar no expresando claramente una condena al golpe militar del general Sisi. De esta forma se volvió a apoyar la estabilidad represiva.

La revuelta árabe tomó por sorpresa a Europa y afectó al paradigma de relación que mantenía, basado esencialmente en contar con estabilidad previsible. La sorpresa se debió, en gran medida, a que la UE no había seguido detenidamente los cambios que se habían producido durante los últimos veinte años en la región.

El primer gran cambio fue que las sociedades civiles del mundo árabe evolucionaron en muchos casos a organizarse en torno a familias, clanes, identidades e instituciones religiosas en vez de adoptar la idea de sociedad civil occidental. La religión también evolucionó hacia formas

2 C. MERLINI y O. ROY (eds.), *Arab Society in Revolt: The West's Mediterranean Challenge*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2012.

diferentes de radicalidad, conservadurismo y moderación. Como dice el profesor Roberto Aliboni: «Occidente es muy rápido para notar el cambio cuando coincide con sus propias visiones, pero parece ignorar las divergencias o transformaciones autónomas». Europa no supo entender el islamismo moderado y prefirió apoyar a los regímenes que le daban seguridad frente a una idea totalizadora del islam.

Las políticas europeas hacia la región del Mediterráneo y Oriente Medio están encuadradas en la Política Europea de Vecindad (European Neighborhood Policy) (ENP) orientada a promover reformas políticas, buen gobierno y desarrollo económico. La ENP incluye a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, los Territorios Ocupados de Palestina, Túnez y Siria.

La ENP fue lanzada en 2004, para coincidir con la entrada de diez nuevos miembros en la UE. Su propósito fue desarrollar una nueva relación política y económica con una serie de países amigos con fuerte proximidad hacia la UE. La ENP, por su parte, fue puesta en marcha con el fin de fortalecer las capacidades de seis países en el sur de la UE.

La ENP es, fundamentalmente, una política bilateral entre la UE y cada uno de los socios. Ofrece una relación más fuerte con la Unión en campos como el comercio, las relaciones económicas, creciente movilidad, ayuda y asistencia técnica. A cambio, se espera que estos países sigan los valores y principios europeos de respeto al imperio de la ley, derechos humanos, buen gobierno y economía de libre mercado. Hasta el momento, la ENP no funciona con Argelia, Siria y Libia.

Desde que comenzó el levantamiento árabe la UE ha ofrecido apoyo y estímulos a los países dispuestos a emprender cambios institucionales pero sin cambiar fundamentalmente su rumbo. De hecho, los Gobiernos europeos perciben el Norte de África y Oriente Medio como su «patio trasero», temen el impacto de los procesos y apuestan por la estabilidad. En particular, una serie de factores condicionan a la UE a mantener políticas conservadoras hacia la región.

- El flujo de refugiados provenientes de los países en proceso de cambio político o guerra. El flujo inmigratorio ha puesto en cuestión las políticas comunes del acuerdo de Schengen,

amenazando con que cada país adopte sus propias medidas fronterizas.

- La presencia de grandes comunidades de inmigrantes de los países de la región en Francia, Bélgica, Dinamarca, España, y Holanda. Desde el 11 de septiembre de 2001 y luego de los atentados en España (2004) y Londres (2005), más la presencia reciente de yihadistas europeos de segunda generación nacidos en Europa en la guerra en Siria e Irak, ha crecido la percepción de que la inmigración de los países árabes tiene implicaciones de seguridad para la política interior de los países receptores.
- Europa tiene fuertes lazos económicos y comerciales con la región, especialmente por las importaciones de petróleo y gas y las exportaciones de bienes. En Europa hay una percepción de que es preciso mantener la estabilidad para continuar teniendo acceso a los recursos energéticos, además de garantizar las rutas comerciales hacia el golfo Pérsico y Asia.

La región es depositaria del 52 por ciento de las reservas de petróleo y el 42,4 por ciento de las reservas de gas, produciendo el 36,1 por ciento del petróleo a nivel mundial y el 20 por ciento del gas. Por otro lado, por el Mediterráneo circula el 30 por ciento del comercio marítimo del globo. Pese a que nuevas técnicas extractivas de petróleo y gas y la creciente producción proveniente de otras zonas (como América Latina) disminuyen la importancia de Oriente Medio como proveedor energético, el mar Mediterráneo es un espacio clave para Estados Unidos y la principal frontera entre Europa, África y Oriente Medio.

Igualmente, en los últimos años se ha convertido en un espacio estratégico para países de la zona Asia-Pacífico (como China, India, Japón, Singapur y Corea del Sur) que importan recursos energéticos. Para China, la presencia de la VI Flota de EE. UU. en el Mediterráneo es una preocupación. El factor energético no implica necesariamente conflictos violentos, pero aumenta las tensiones sobre su control.

Por otra parte, las políticas europeas hacia la región se han visto afectadas por una serie de tensiones o contradicciones. Los intereses de los países europeos del sur de Europa no son los mismos que los de

otros países europeos más lejanos de la región. Por una parte, desde los años noventa se creó un consenso en el sentido de que la UE era el mejor instrumento para relacionarse con la región mediterránea. Por el otro, cada país europeo ha mantenido y mantiene relaciones bilaterales con los países del Norte de África y Oriente Próximo. El problema es que las políticas europeas y las bilaterales no son siempre coincidentes. Un funcionario de la UE indica que «en muchos países, las embajadas de los países miembros de la Unión prefieren que sea la delegación de la UE la que se ocupe de temas como los derechos humanos, mientras que ellos se centran en hacer negocios para sus compañías»³.

Por ejemplo, las políticas de ventas de armas de países europeos o de control de la inmigración han ido en contra de los principios de defensa de los derechos humanos o buen gobierno fomentados por la UE. Cuando comenzó en 2011 la revuelta en Libia, quedaron en evidencia los contratos de ventas de armas francesas e italianas, que incluían material represivo, hacia Libia y Túnez. Otros miembros de la Unión también exportaron armas a los Gobiernos represivos de Egipto, Libia y Túnez.

Junto a la venta de armas se establecían relaciones especiales sobre la inmigración. Italia y Libia estrecharon sus acuerdos para controlar la llegada de inmigrantes de África Subsahariana y Oriente Medio desde 2004, cuando la UE levantó el embargo de armas hacia ese país. Libia se transformó, según el ENP, en uno de los principales socios en la lucha «contra la inmigración ilegal en la zona central del mar Mediterráneo».

Libia, sin embargo, no forma parte de los convenios internacionales sobre refugio y asilo. Aun así, en octubre de 2010 la Comisión Europea y Libia establecieron un acuerdo sobre cooperación migratoria que fue refrendado en 2011 por la misma comisión. En 2008 Libia firmó un acuerdo con Italia para cooperar en cuestiones de terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas e inmigración ilegal. Entre 2005 y 2007 Libia deportó a 165 000 extranjeros que intentaban llegar a Europa. Según

3 P. COSTELLO, «An internationalism for the 21st century», en J. PRIESTLEY y G. FORD (eds.), *Our Europe, not theirs*, Londres, Lawrence & Wishart, 2013, p. 142.

denunciaron organizaciones de derechos humanos, muchos de ellos fueron abandonados en el desierto y sometidos a graves violaciones de sus derechos⁴.

El caso de Gran Bretaña con Libia es igualmente revelador. Pese a que Libia estuvo implicada en el atentado contra un avión civil en Lockerbie (Escocia) en 1988 y el apoyo de Muamar el Gadafi a grupos terroristas, Londres y Washington reestablecieron estrechos vínculos con Libia. En 2003 Libia renunció a continuar con su programa nuclear. En 2004 y 2007 el entonces primer ministro británico Toni Blair visitó el país. Libia y el Reino Unido firmaron un acuerdo para que los presos de cada país pudieran cumplir la condena en sus países de origen. A partir de entonces comenzaron negociaciones para liberar al presunto autor del atentado de Lockerbie y trasladarlo a Libia por cuestiones de salud. Diversas denuncias indican que la compañía petrolera British Petroleum (BP) presionó al Gobierno británico para que ese traslado se acelerase. En 2010 BP comenzó las exploraciones petrolíferas en Libia⁵. Igualmente, Francia estableció una serie de beneficiosos acuerdos comerciales con Libia a partir del 2003⁶.

Los antecedentes

Desde 1995, la UE lanzó un programa de cooperación regional y multilateral de cooperación con los países MENA para alcanzar una política común en cuanto a los desafíos políticos, económicos y sociales. La iniciativa tomó el nombre de Asociación Euro-Mediterránea. Se esperaba que esta iniciativa propiciara prosperidad económica, reformas políticas democráticas, un diálogo Norte-Sur fructífero en la zona

4 S. GIL ARAÚJO, «Libya and EU migration Policy», *NOREF article*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, marzo de 2011.

5 *UK relations with Libya*, Library report, House of Commons, 2011.

6 »<http://www.dw.de/france-and-italy-share-strong-ties-with-libyas-gadhafi/a-14859155>«.

y ayudase a resolver conflictos, especialmente, el israelí-palestino. La visión estratégica era promover democracia en el Sur para fortalecer la seguridad europea.

En 2008, trece años después y ante la evidencia de su estancamiento, el proceso de Barcelona fue relanzado, con el impulso de Francia, como la Unión por el Mediterráneo en un esfuerzo por revigorizar la iniciativa, enfatizando que esta unión trabajaría en áreas como la economía, el desarrollo, el medioambiente, recursos energéticos, salud, migraciones y cultura.

Los resultados de ambas iniciativas han sido hasta ahora escasos, tanto sea por la falta de voluntad de implementar una agenda democrática por parte de los países del Norte de África como por la debilidad en fomentar políticas democráticas por parte de Europa, prefiriendo, una vez más, la estabilidad al cambio. A la vez, la falta de resolución del conflicto israelí-palestino ha afectado a las posibilidades de diálogo euromediterráneo⁷.

Al cumplirse diez años del proceso de Barcelona, se realizó una evaluación (*The overview and evaluation of the first ten years of the Barcelona Process*), cuya principal conclusión fue que «el vínculo causal y secuencial entre reforma económica y liberalización política ha fallado en materializarse. Si ha habido algún progreso en términos de desarrollo humano, este no ha sido uniforme ni ha respondido a los graves problemas sociales de la región. Las reforma económica ha fallado ampliamente en promocionar la reforma política»⁸.

7 R. ALIBONI, «Southern Europe and the Mediterranean: From Cold War To the Arab Spring», en *Southern Europe and the Mediterranean: National Approaches and Transatlantic Perspectives*, The German Marshall Fund, 2011.

8 «Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States», informe preparado por la red EuroMeSCo por requerimiento de los ministros de Asuntos Exteriores de la Asociación EuroMed, abril de 2005.

Aliboni indica que Europa comenzó su proyecto en el área mediterránea con optimismo en los años noventa, con la idea de promocionar el desarrollo y la democracia, pero el ascenso del islamismo radical la llevó a desplazar el interés de la democracia por mantener una zona estable. A la vez, se esperaba que se produjese una integración económica entre Israel y los vecinos árabes derivada de los acuerdos de Oslo (1993) que nunca llegó a ocurrir. La estrategia de seguridad basada en el pilar Israel-Egipto-Estados Unidos terminó imponiéndose por encima de una estrategia de cooperación económica.

A ese análisis se añaden dos factores. Primero, el modelo poscolonial que se estableció favorecía a los dictadores locales. Ese modelo estructuralmente no se modificó. Segundo, Europa promocionó el modelo neoliberal que había adoptado para sí misma. Ese modelo aceleró la crisis económica y la desigualdad en la región dejando de lado a millones de jóvenes sin oportunidades. Esta ha sido, en gran medida, una de las raíces de la revuelta árabe que comenzó en 2010 y es la causa de la adhesión de miles de hombres jóvenes a movimientos yihadistas que les ofrecen un marco de referencia, dinero y un arma frente a sus Gobiernos que no les facilitan nada. El levantamiento o «Primavera Árabe» puso en evidencia el abismo entre la retórica prodemocrática de la Unión y las políticas de alianzas y apoyo a regímenes autoritarios locales.

Tratando de responder a estos levantamientos, la UE lanzó su nueva iniciativa, Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida en el Sur del Mediterráneo, con una serie de prioridades y guías para su implementación en los países del sur de la ENP. Los objetivos principales de esta asociación son:

- Promover una «democracia profunda» (por ejemplo, oficial respeto por el imperio de la ley, contar con un sistema judicial independiente y respeto por los derechos humanos, a la vez que construir instituciones representativas).
- Promover la sociedad civil y fortalecer los contactos entre personas de grupos sociales.
- Promover el crecimiento económico, el desarrollo y la creación de empleo, especialmente, apoyando a pequeñas y medianas empresas y expandiendo el comercio y las inversiones.

Con el fin de promover estos acuerdos, la UE ha puesto en marcha una serie de mecanismos alrededor de tres conceptos: dinero, mercados y movilidad⁹.

Al mismo tiempo, la UE ha adoptado otras medidas, entre ellas, nombrar a un Representante Especial para el Sur del Mediterráneo con las responsabilidades de coordinar las respuestas de la Unión hacia la región MENA y crear una «fuerzas de tareas» para la región que combinen representantes de los Estados, instituciones financieras internacionales, sector privado y sociedad civil. La función de estos grupos es identificar las necesidades y coordinar esfuerzos. Hasta el momento se han puesto en marcha iniciativas para Túnez, Jordania y Egipto. Igualmente, la Unión ha establecido un Fondo Europeo para la Democracia.

Desafortunadamente, la implementación de este plan ha sido lenta, carente de ideas nuevas y más centradas en defenderse de una zona que se percibe como una amenaza. Consecuentemente, no ha habido aumento de fondos hacia la región. Esto se debe, en parte, a que la UE tiene que enfrentar la crisis en el Sur de Europa, y también porque los países que podrían tomar la iniciativa hacia la región MENA, y que así lo hicieron en 1995, no tienen capacidad política en este momento (España, Italia y Grecia) y son dependientes de los países del Norte de la UE, que tienen menos interés en la región.

Como indica Sarah Wolff, de la London School of Economics, «los estados del Sur de Europa participaron activamente en la seguridad de sus vecinos árabes para proteger la estabilidad de sus propias fronteras» a través de acuerdos de readmisión, patrullaje conjunto de fuerzas italianas, españolas, marroquíes y libias para prevenir la llegada de inmigrantes¹⁰. En el caso de Francia, un país líder en las políticas hacia el Mediterráneo, los Gobiernos de los últimos años parecen más interesados en fortalecer su capacidad de intervención en África Subsahariana

9 »http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf«.

10 S. WOLFF, «Southern Europe's role after the Arab Spring: winning back voice and access», *IDEAS LSE*, octubre de 2013.

(Mali y República Centroafricana) y establecer relaciones bilaterales con el Norte de África que en llevar a cabo políticas con sus socios de la UE.

En resumen, diversos analistas consideran que la Unión Europea debería tener una forma nueva de acercarse a la región, porque lo que se ha hecho hasta ahora ha sido seguir con las mismas recetas técnicas y burocráticas que condujeron al fracaso de las anteriores iniciativas sobre el Mediterráneo.

Estos críticos argumentan que los líderes de la UE no poseen la voluntad política para imponer condiciones en sus relaciones con los países de la región MENA. De hecho, ante la creciente represión en Egipto, la Unión no ha reducido su asistencia exterior a ese país. Otros expertos cuestionan el uso de la condicionalidad, considerando que es un instrumento sin utilidad porque las reformas se construyen desde dentro y no debido a presiones externas¹¹.

George Joffe, de la Universidad de Cambridge, considera que el problema no es solamente que la UE aumente los niveles de ayuda sino «el modelo de desarrollo económico que se ha promovido para las economías no petroleras de la región MENA». Las pasadas y presentes «ortodoxias económicas no han sido cuestionadas. Por el contrario, han sido reforzadas, a pesar de los efectos negativos que han tenido, por la UE, los Estados Unidos, e irónicamente por algunos de los Gobiernos que ahora están en el poder, entre otros el egipcio»¹².

Comparando el papel que la UE desempeñó en el cambio político en Europa Oriental después del fin de la guerra fría, es dudoso que Europa pueda jugar un papel similar en Oriente Medio y el Norte de África. Por una parte, la complejidad de los problemas de la región lleva a actuar con gran cautela y aceptar que la capacidad de influencia es limitada. Por otro, la Unión está usando sus fondos para enfrentar

11 N. TOCCI, «One Year On: A Balance Sheet of the EU's Response to the Arab Spring», The German Marshall Fund of the United States and Istituto Affari Internazionali, mayo de 2012.

12 G. JOFFÉ, «The future of the Middle East and North Africa», *NOREF Report*, agosto de 2013, p. 4.

su propia crisis en el Sur de Europa (y ahora en Ucrania). Esto le resta posibilidades de maniobra financiera. A esto se suma que algunos Gobiernos europeos son reacios a establecer acuerdos de libre comercio y movilidad de las personas con países de la región MENA, ya que les supondrían rechazo en sus sectores agrícolas y sociales.

Problemas geopolíticos en la región

Mientras que Europa mantiene esta cautela conservadora, la región MENA enfrenta diversos y graves problemas de seguridad y geopolíticos. Entre ellos se encuentran:

1. A partir de la revuelta árabe, la región se ha visto afectada por la fragmentación violenta de Libia, con el surgimiento de milicias que han producido la ruptura del principio básico del Estado del monopolio legítimo del uso de la fuerza. La caída de Gadafi tuvo un serio impacto en la región de Sahel, produciendo la desestabilización de Mali y la consiguiente intervención militar de Francia. Una serie de grupos yihadistas, algunos de ellos herederos de las organizaciones que operaron en Argelia en los años noventa, suponen un peligro en la región.
2. La guerra en Siria, donde una serie de actores extranjeros regionales estatales (Irán, Turquía, Arabia Saudí, Catar, Rusia, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña) y no estatales (Hezbollah, yihadistas provenientes de diversos países e individuos que hacen donaciones) han internacionalizado el conflicto, con un poderoso impacto humanitario y desestabilización política en Líbano, Jordania, la frontera con Turquía e Irak. La guerra en Siria pone de manifiesto el choque entre sunníes y chiíes en Oriente Medio.
3. El surgimiento y ascenso del denominado «Estado Islámico» (EI), que ha tomado parte de Siria e Irak y amenaza al Kurdistán iraquí. Frente al EI se ha formado una coalición liderada por Estados Unidos, cuya efectividad es puesta en duda, especialmente, porque opera solamente desde el aire. Esto ha abierto debates

sobre si conviene intervenir militarmente en Siria, si debe pactarse con el presidente sirio Bashar el Assad para combatir al EI, y si, luego de haber salido de Irak las fuerzas de Estados Unidos, tienen que regresar. A la vez, Irak se enfrenta a convertirse en un Estado en guerra permanente.

4. El conflicto israelí-palestino que se ha visto relegado por las graves situaciones en otros países de la región. Después de la guerra en Gaza en el verano de 2014 parece totalmente descartada la posibilidad de llegar a una negociación sobre la existencia de dos Estados. De este modo se perpetuaría la ocupación israelí y una situación de constante inestabilidad violenta en Cisjordania y Gaza.
5. En este panorama conflictivo, emerge la posibilidad de que Washington y Teherán lleguen a un acuerdo sobre limitar el programa nuclear iraní, evitando que Irán tenga capacidad para producir armas de este tipo. Tanto los Gobiernos iraní como estadounidense tienen la voluntad de alcanzar un acuerdo, pero hay serias oposiciones en los dos países y por parte de los estados sunníes (con el liderazgo de Arabia Saudí).

Recomendaciones

Ante los desafíos que plantea la región MENA, Europa necesita redefinir su relación, cambiar el paradigma, dejar de apoyar a las élites y empezar a cooperar en favor de un cambio político y democrático, promoviendo una agenda económica de justicia social. El cambio de paradigma deberá ser llevado a cabo por los Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, fundaciones y otros actores.

1. Es necesario que Europa reconozca las particularidades de cada país y de la región.
2. Europa ha construido un modelo de convivencia interno que es el más eficaz del sistema internacional para mantener la paz y promover el entendimiento y la cooperación entre naciones

que en dos ocasiones se enfrentaron brutalmente en el siglo XX. Promover la cooperación entre el mundo árabe y Europa y medidas multilaterales entre las dos regiones son dos objetivos de gran importancia.

3. La agenda multilateral puede ocuparse de temas que afectan a las dos partes, como los recursos energéticos, acuerdos ambientales, migraciones, infraestructuras, educación y formación y seguridad contra el crimen organizado.
4. Ambas partes pueden establecer reglas sobre imperio de la ley, formación de jueces, gestión del Estado, comercio de armas, asistencia en el sector de seguridad, creación de sistemas de impuestos y justicia transicional.
5. Algunas de estas cuestiones se pueden tratar en el marco de la ayuda internacional al desarrollo, otras, como acuerdos regionales o bilaterales. La ayuda al desarrollo podría ser revisada, para que cumpla el objetivo de promover a la sociedad civil de la región y estar vinculada a planes de creación de empleo en países de los que hay mayor flujo migratorio.
6. Es importante que la UE y los países del Norte de África y Oriente Medio trabajen el tema de los jóvenes y presten especial atención a la promoción de las mujeres en la educación y medio laboral. Los sectores públicos y privados pueden discutir planes regionales de empleo para jóvenes.
7. La UE puede ayudar a luchar contra la corrupción, implantando y haciendo efectivas leyes para hacer transparentes mediante examen de cuentas las transacciones energéticas. Asimismo, cooperar en la recuperación de los fondos que los dictadores de la región han sacado o sacan de sus países.
8. Políticamente, Europa también puede cooperar transmitiendo su experiencia en Gobiernos de coalición y la forma en que se relacionan, o deberían relacionarse democráticamente, las instituciones públicas con las privadas.

Pero estas y otras medidas deben tener en consideración que las transformaciones y transiciones en el mundo árabe y Oriente Medio

serán procesos largos y complejos, en los cuales el islam político estará presente y desempeñará un papel y donde no surgirán democracias automáticamente. Posiblemente, habrá periodos con regímenes híbridos que combinen formas de la democracia liberal con otras modalidades. Eso no debe ser un obstáculo ni una excusa para que Europa tenga una política que combine intereses con los valores de paz y derechos humanos, precisamente, los que llevaron a la creación de la Unión Europea.



**LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS
Y LA UNIÓN EUROPEA:
ALGUNAS CONSIDERACIONES**

COMUNICACIÓN

ROBERT MATTHEWS

Hay tres áreas de interacción entre Estados Unidos (EE. UU.) y Europa: relaciones con la Unión Europea (UE), con la OTAN y con países individuales o bloques de países. La UE no es necesariamente el primero y, posiblemente, puede ser el último en consultar, colaborar o coordinar actividades con EE. UU. En años recientes Washington ha tendido a centrarse más en relacionarse con la OTAN o con países individuales que tratar directamente con Bruselas, pero esto puede estar cambiando debido a la evolución del papel que está desempeñando con la amenaza actual de las intervenciones rusas en Ucrania.

Aspectos positivos y negativos

Como aspectos positivos podemos señalar:

1. La misión norteamericana en la UE es una de sus pocas embajadas que se está expandiendo. Secretarios de Estado (o ministros de Relaciones Exteriores) como Hillary Clinton y después John Kerry han trabajado cerca de Catherine Ashton, la representante de la UE para política exterior.
2. A pesar de la relativa indiferencia del Gobierno de Barack Obama, recientemente, los contactos políticos a nivel burocrático entre EE. UU. y la UE se han intensificado. (Empero hay que admitir que las cumbres entre EE. UU. y la UE han sido menos frecuentes. Por ejemplo, el encuentro de Obama con líderes de las instituciones de la UE el 26 de marzo de 2014 duró poco más de media hora).
3. A veces, miembros del Gobierno de EE. UU. han sido mejores defensores de la integración europea que los mismos federalistas europeos, animando a los países de la zona del euro a unirse más y evitar que Reino Unido salga de la UE.

4. Hay un reconocimiento del Gobierno de EE. UU. de que Europa, con su peso en cuanto a las sanciones, es necesaria para el éxito de las negociaciones con Irán. Los recursos del petróleo y gas de Irán importan demasiado para una Europa que se encuentra necesitada de ellos para abastecerse de energía. Además, Europa necesita a Irán como socio para luchar contra la heroína procedente de Afganistán y fomentar una estabilidad regional.
5. Se ha retomado la idea en sectores del Gobierno de Obama de que, si EE. UU. es todavía el poder indispensable en el mundo (discutible), Europa es el socio imprescindible.
6. Finalmente, muchos europeos y norteamericanos quieren añadir un pilar económico en la forma de un acuerdo transatlántico de comercio e inversión. El Acuerdo de Socios Transatlánticos de Comercio e Inversión (TTIP) se contempla como una posible OTAN económica, a pesar de varios obstáculos que actualmente se presentan para su aprobación e implementación.

En el lado negativo hay que destacar:

1. Hoy los europeos se preocupan más por la indiferencia de EE. UU. que por su hegemonía o unilateralismo. Tanto con los dos Gobiernos de Bush (2001-2009) como con los dos de Obama, hasta ahora ha habido un declive en el interés y la atención de EE. UU. por sus vecinos de la UE. En ese contexto la UE tiene que interesarse más por su propia región de Europa y podría jugar un papel más importante con el notable descenso global de influencia de EE. UU. Washington, por su parte, aún desconfía de la capacidad europea para gestionar su propio vecindario, y entre los factores que lo justifican se halla la crisis económica, que ha tenido como consecuencia que la UE es reacia a ser más proactiva.
2. EE. UU. no ve a Europa como un socio militar igual (ni mucho menos como un rival), pero se preocupa por su incapacidad (incluidos recortes de presupuesto militar, etc.). Como hemos visto en Libia y Mali, EE. UU. se halla relativamente contento de ayudar a Europa en su vecindario más que de liderar sus esfuerzos.

3. El Parlamento Europeo está visto como una institución demasiado burocrática y sujeta a discusiones y matización *ad infinitum* de leyes y reglas, lo que impide la acción directa y eficaz. Washington ve una falta de cohesión burocrática en la UE: los Estados miembros y las divisiones y fraccionamiento entre los miembros de la Unión menguan el poder potencial de su política de seguridad y hacen que su política exterior sea inadecuada o ineficaz. Desconcierta a Washington el hecho de que la Unión tiene dos consejos y una comisión para llegar a decisiones importantes.
4. También los movimientos separatistas y el euroescepticismo no inspiran confianza dentro de Washington sobre la cohesión de la Unión. En las encuestas una mayoría de los ciudadanos de la UE se identifica con el euroescepticismo y se opone a más transferencias de poder a los Estados miembros de la Unión; minorías significantes abogan por salir de la UE. El auge de la derecha europea también ha empañado la imagen de una Unión coherente y consistente, ya que algunos de estos partidos están cuestionando la existencia misma de la UE. Esta falta de respaldo dentro de ciertos sectores de las sociedades europeas es otra razón por la que EE. UU. a veces prefiere eludir a la UE cuando trata de asuntos europeos.
6. Sin embargo, desde el punto de vista de la UE, Washington ha aparecido en varias ocasiones como algo débil, indeciso o reactivo y, en general, demasiado cauteloso en su política exterior. Por ejemplo, en Oriente Medio, Obama ha sido criticado por haber sido, primero, indeciso y, después, por haberse equivocado siendo demasiado ambiguo con respecto a las armas químicas que posee el Gobierno sirio y a la acusación de que Bashar al Assad las ha utilizado contra sus propios ciudadanos. La percibida falta de liderazgo en la región puede abrir espacio para la UE, pero también para Rusia, cuyo papel, si aumenta en la zona, sería un problema tanto para UE como para EE. UU.
7. Finalmente, en encuestas como la de Pew Research Center hay indicios fehacientes de que una mayoría de norteamericanos

piensan que EE. UU. debe atender a sus propios problemas y dejar que el resto del mundo arregle los suyos como pueda. Esta tendencia «neoaislacionista» puede ser reforzada en las elecciones de noviembre de 2014.

Convergencias y divergencias entre los Estados Unidos y la Unión Europea

Hay intereses convergentes y divergentes entre Washington y Bruselas. La situación actual acerca del conflicto ruso-ucraniano es solo un caso ejemplar. Las dos capitales tienen un interés primordial en mantener la estabilidad política y la viabilidad económica del Este de Europa. Pero sus posiciones geográficas distintas, sus intereses y compromisos económicos (inversiones, finanzas y comercio exterior) y su interdependencia energética divergen mucho y, por tanto, las respuestas de EE. UU. y la UE a la crisis han sido, siguen siendo y van a ser diferentes.

Políticas convergentes

Señalamos, primero, algunos aspectos de sus políticas convergentes:

1. Hay áreas geográficas donde la UE y EE. UU. han coincidido en intereses y estrategias generales de política exterior pero no necesariamente en las tácticas desplegadas: 1) Oriente Medio y sur y sureste de Asia; y 2) hasta cierto punto, en Rusia y Europa Oriental. En estas áreas, a pesar del distinto nivel y peso de sus intereses, hay una preocupación similar por la estabilidad política, transparencia y democracia.
2. En Oriente Medio y Norte de África (MENA) las políticas de los dos actores (UE-EE. UU.) han coincidido sustancialmente en los últimos años, y se puede decir que comparten intereses igualmente importantes para los dos (como, por ejemplo, en Egipto, Argelia, Marruecos, etc.). Libia ha preocupado tanto a

Europa como a EE. UU. También era importante llegar a un fin de la guerra en Irak y llevar a cabo la retirada de las tropas en aquel país. Con las situaciones de Israel-Palestina, Siria, Irán y la «Primavera Árabe» ya no hay tanta brecha como en años anteriores, durante los Gobiernos de George W. Bush, en cuanto a asuntos de derechos humanos, promoción de la democracia en el mundo árabe y, en el caso de Israel, de abogar y protagonizar una solución de dos Estados. De igual manera, tanto Bruselas como Washington tienen un interés en común en enfrentar el reto del salafismo (que se distingue del yihadismo por sus intenciones de integración política y social), fomentar la estabilidad y promover la democratización y moderación en el Norte de África.

Pero la UE y los EE. UU. necesitan desarrollar una política al respecto sin caer en algunos errores cometidos por Washington en el pasado y hasta hoy, especialmente, con el uso por Obama de los «drones» o aviones no tripulados, recurriendo a la fuerza en la zona de MENA y reduciendo su influencia política.

3. Hay ciertas convergencias entre los dos en cuanto a su percepción de la situación actual en el mundo islámico.
 - a. La UE y los Gobiernos europeos, igual que Washington, han intentado solucionar la terrible y trágica crisis humanitaria causada por la guerra civil en Siria. Pero la reacción política en general de UE con respecto a aquel país ha sido tan débil como la de EE. UU. Países como Reino Unido y Francia también han fracasado en encontrar soluciones a la crisis siria.
 - b. Asimismo, Bruselas y Washington comparten una actitud negativa sobre el papel de Arabia Saudí y los Emiratos del Golfo (UAE) en la región. Aquellos países han usado su riqueza para minar y subvertir los esfuerzos de Washington y Europa, dedicados a presionar para una reconciliación y moderación en la política actual de Egipto.
 - c. Hay un miedo expresado por los dos respecto a que los países del Golfo están interviniendo para abortar la transición democrática en Túnez.

- d. Con respecto a Irán, Estados Unidos y la Unión Europea están de acuerdo en cuanto a las sanciones y las posibilidades de negociar una solución para detener o ralentizar su programa nuclear.
 - e. Después de su giro hacia Asia, los eventos en Ucrania están forzando a Obama a mirar con nuevos ojos la situación en Europa y las necesidades y preocupaciones europeas.
3. EE. UU. y la UE comparten un sentido actual de los límites de poder e influencia. Por ejemplo, han mostrado una respuesta parcial a la «Primavera Árabe». La UE y los EE. UU. han girado hacia una posición «pro-reformas», pero en un momento en que la influencia y preponderancia de los dos van disminuyendo.

Esto ha motivado que hayan desempeñado un papel relativamente modesto en insistir o promover reformas cuando regímenes represivos en la región las han negado. Tanto Bruselas como Washington comparten el deseo de conformarse con una liberalización *light* o suave en vez de una democratización verdadera cuando enfrentan casos particulares o la situación no está bien clara. Los dos actores no han variado mucho sus estrategias comunes en MENA a pesar de que las relaciones y dinámicas hayan cambiado ahora y todavía tienden a ver MENA como algo contra lo cual necesitan protegerse y no como una fuente de oportunidades.

Políticas divergentes

Entre las divergencias podemos apuntar las siguientes:

1. El militarismo, la violencia y el terrorismo son problemas comunes entre EE. UU. y la UE. Pero la manera de luchar contra el terrorismo, diferencias en percibir la necesidad de una invasión y ocupación militar en Irak, roces debidos a percepciones y políticas acerca de Afganistán y, últimamente, el uso de los drones (aviones sin tripulación) en la campaña antiterrorista de

Obama son aspectos de la política exterior norteamericana no necesariamente compartidos como una estrategia global contra el terrorismo y a menudo criticados por miembros de la UE.

2. En los últimos años los países europeos han discrepado con EE. UU. en cuanto al valor de apoyar y mantener los derechos humanos y el empleo de condiciones y la institucionalización de criterios para proveer ayuda a otros países. Una manera en la que Bruselas se distingue de Washington sobre la cuestión de derechos humanos es en la exportación de reglas interestatales que dicen relación con la fundación de la integración de la Unión.

Existen también grandes diferencias en actitudes hacia el cambio climático, que los Gobiernos norteamericanos durante dos décadas han renunciado a tratar, y el acuerdo de Kyoto, que todavía no ha sido firmado por EE. UU. El respaldo de la UE al multilateralismo por encima del unilateralismo y la voluntad de subordinarse a organizaciones supranacionales son actitudes todavía más problemáticas en EE. UU. a pesar de que el Gobierno de Obama se ha acercado más a Europa en estas cuestiones que en el caso de los Gobiernos de Bush.

3. También Bruselas más que Washington reconoce que el factor crucial de la pobreza y los apuros económicos contribuye a desestabilizar sociedades y a fomentar la agitación social y la violencia. Y sus políticas tienden a reflejar estos supuestos en su intento de frenar situaciones de tal índole, mientras que EE. UU. opta más por el «poder duro» (*hard power*) y la Unión utiliza su «poder blando» (*soft power*).
4. Los presupuestos de Defensa de la UE han experimentado fuertes mermas, especialmente, desde que comenzó la crisis económica en Europa. Eso provocó la reprimenda que el presidente estadounidense, Barack Obama, lanzó en su reunión en Bruselas sobre la necesidad de que la Unión y los países europeos tenían que aumentar su apoyo económico a la OTAN.

5. Los recientes escándalos de la NSA (Agencia Nacional de Seguridad), dedicada a grabar a políticos y espiar a países aliados, han sembrado más desconfianza entre Europa y EE. UU. Cabe decir que esto puede ser temporal, dada la promesa de Obama de eliminar el programa.

Los Estados Unidos y la Unión Europea en la coyuntura actual

Los titulares proclaman ahora que con la crisis en Ucrania la UE y la OTAN se han despertado de su letargo. Los sucesos de este año en aquel país y Crimea han traído a primer plano un problema con Rusia hasta ahora infravalorado. Nunca, desde el final de la guerra fría en 1990, habían sentido los países aliados la presión en sus propias fronteras, una situación que devuelve a la Alianza Atlántica a sus orígenes, cuando el adversario primordial era Moscú. Ante este nuevo escenario, la pregunta es si ahora la OTAN «va a mostrar sus garras» respondiendo a este nuevo desafío.

Es cierto que Rusia ha hecho que las relaciones Bruselas-Washington se hayan reforzado algo. Sin embargo, es todavía notable que aún ahora el Gobierno de Obama habla más de países individuales europeos, de Europa en general o de la OTAN, y no de Bruselas o la estructura burocrática de la UE.

Los EE. UU. respondieron a Rusia severamente con palabras amenazadoras y la imposición de sanciones, incluida la congelación de fondos y la prohibición de viajes. La UE ha sido más cautelosa, elaborando solo una lista de veintiún individuos cuestionables, sancionándolos con la prohibición de viajar y la congelación de activos, pero la Unión impidió a los EE. UU. que mantuviera sus medidas y retórica hostil. Entre los críticos del Gobierno en Washington circula la idea de que Europa es todavía adversa al conflicto y demasiado propensa a contemporizar con regímenes que amenazan sus intereses. Y, meses después del comienzo de la crisis, el Gobierno de Obama sigue presionando a la UE

y a determinados países como Alemania para ponerse de acuerdo con Washington en tomar medidas de castigo a Rusia.

Pero Europa depende de Rusia y Europa del Este mucho más que de EE. UU. para sus actividades económicas, comerciales, financieras y energéticas, y se expone a serias consecuencias como resultado de las respuestas tomadas con respecto a la intervención de Rusia en Ucrania. Los países de la Unión importan el 85 por ciento de sus necesidades de petróleo crudo, el 44 por ciento de países de la antigua Unión Soviética, y el gasóleo viene mayormente de Rusia. Con respecto al gas natural, el 30 por ciento proviene de Rusia y más de la mitad pasa por Ucrania. Por otro lado, entre un tercio y la mitad de todo el comercio de Europa Oriental y países del Cáucaso se desarrolla con la UE.

Algunos países tienen intereses económicos divergentes pero importantes. Encabeza la lista Alemania, cuyo sector comercial se entrelaza estrechamente con Rusia: unas seis mil quinientas empresas alemanas de tamaño grande, intermedio o pequeño hacen por lo menos una parte de sus negocios con Rusia. También el interés de Londres es notable por sus negocios financieros con Moscú.

Es interesante que, a pesar de eso, hay indicios de que la mayoría de los ucranios que rechazan la injerencia rusa en su país miran hacia Europa y no hacia los Estados Unidos como modelo futuro y a su integración en la UE como meta inherente de la lucha por su independencia política y económica.

Por su parte, Rusia tiene interés en proteger y mantener este mercado y seguir invirtiendo en Europa Occidental sin que le impongan castigos por su actuación en Ucrania. Rusia es el tercer productor de petróleo en el mundo después de Arabia Saudí y Estados Unidos y el segundo en gas natural detrás de Estados Unidos. Su economía es altamente dependiente de la exportación de energía, dado el nivel de producción y los precios elevados. Las divisas de petróleo y gas representan más del 70 por ciento de su exportación total y 52 por ciento de sus ingresos para el presupuesto federal.

Rusia ve con recelo y consternación la intrusión económica y financiera de la UE en Europa del Este y las posibilidades de una mayor inte-

gración política y económica —hasta sellar acuerdos oficialmente entre la UE y los países que Moscú considera como parte integral de su esfera de interés—. Por ejemplo, además de sus negociaciones comerciales con Kiev, la UE ha firmado tratados con Georgia y Moldavia.

Estas maniobras de la UE chocan directamente con la visión de Vladimir Putin de construir una Unión Euroasiática Económica (mayormente, de los países de la antigua Unión Soviética) como rival de la Unión Europea. Así que las relaciones de la UE son una espada de doble filo. Mientras Rusia puede chantajear a la Unión con su gran ventaja energética, la UE, más que Estados Unidos, puede usar el pretexto de su ayuda, inversiones, comercio y compras energéticas como instrumentos políticos en vez del castigo de las sanciones.

A fin de cuentas, a pesar de los escándalos del ciberespionaje de Washington a través de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA), interceptando las comunicaciones de políticos y líderes europeos, la disminución continua de los presupuestos militares tanto para la OTAN como para los ministerios de Defensa de determinados países, la crisis ruso-ucrania parece que ha tenido el efecto de recordar a las dos entidades sus lazos políticos y militares, su interdependencia y los intereses que siguen teniendo en común.

Cabe preguntar, con todo, si el rejuvenecimiento de la UE y la OTAN y el desvío de EE. UU. de su giro hacia Asia y su acercamiento a Europa son decisiones coyunturales o de más largo plazo y perdurable envergadura. Están los que argumentan que las dos entidades todavía se hallan distantes en coincidir armónicamente en sus políticas. Considerando la debilidad de las respuestas de EE. UU. a la invasión israelí en Líbano en 2006, su titubeante actitud hacia la guerra de Rusia en Georgia en 2008, su reparo en intervenir en Libia y su papel menor en Mali, hay sectores de opinión en la UE que han concluido que Washington en el fondo es, en general, relativamente indiferente a sus vecinos de la UE aunque está lejos de estar preparado para abandonarlo.

Aparte de la crisis en Ucrania, se podría postular que a Washington le gustaría que Europa tomase el liderazgo en estos frentes abiertos cerca de su territorio. Pero, en comparación con EE. UU., el peso diplomático de la UE y Europa no se equipara con sus lazos comercia-

les, sus inversiones y su cooperación económica y técnica. Aunque tiene el aparato burocrático adecuado para tener una diplomacia fuerte y coherente, hace falta darle el peso en términos prácticos y ponerlo funcionar eficazmente. En fin, un elemento importante en estrechar más los lazos con Washington es aumentar el peso diplomático-militar de Bruselas para equipararlo a su fuerza económica, comercial y financiera y competir mejor con aquel país cuyo peso diplomático-militar cuenta más ahora que su peso económico en la región.

Afganistán como caso de estudio sobre las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea. ¿Qué revela la actuación de la Unión Europea en Afganistán?

La Unión Europea, a la sombra de Estados Unidos

1. A pesar de haber dedicado la UE más de mil millones de dólares al año a Afganistán, la Unión ha estado en un plano secundario detrás de EE. UU., la OTAN y la ONU o ciertos países, como el Reino Unido.
2. Desde 2002 hasta el presente algunos Estados miembros de la UE se han mostrado tajantemente reacios a tomar posiciones contrarias a las de EE. UU. Por tanto, han cometido los mismos errores en Afganistán, un país que hoy, lejos de ser una sociedad estable, sigue en crisis y con una guerra civil de baja intensidad que se enfrenta a una insurgencia encabezada por el grupo talibán que sigue siendo resistente, adaptable y extremadamente peligroso.

Siguiendo la dirección y ejemplo de EE. UU. en casi trece años, los países de la UE han derrochado dinero sin imponer condiciones para garantizar una implementación eficiente de soluciones para los problemas y evitar la corrupción. Centrados en el aspecto cuantitativo, con el aumento año tras año de la financiación de sus programas y proyectos, sencillamente, la UE agravaba más el problema de la corrupción y falta de trans-

parencia, fortalecía las redes de criminales y el clientelismo y hasta financiaba a grupos de insurgentes. Así, la UE llegó a ser víctima, como todos los donantes, incluidos los EE. UU., de sus políticas, que fallaron, sobre todo, en mejorar las capacidades de los afganos para detener o controlar la corrupción e institucionalizar mecanismos de transparencia y responsabilidad (*accountability*). La política de EE. UU. en Afganistán tendía a obviar estos problemas para no complicar sus intentos de favorecer a sus aliados en la campaña militar contra la insurgencia y el regreso de los talibanes.

3. El esfuerzo de la UE para fomentar los derechos humanos también fue frustrado por la política de Washington. Por ejemplo, la delegación de la Unión representaba la fuerza mayor detrás del plan de justicia transicional. Fransesc Vendrell, el primer representante de la UE, concluyó que los crímenes del pasado no se podrían olvidar, incluso los de la Alianza del Norte, aliado principal de EE. UU., desde la invasión y derrocamiento del régimen talibán en 2001. La posición de Vendrell y la UE era que los que caían bajo sospecha no podrían tener un cargo en el nuevo Gobierno de Hamid Karzai y que era menester investigar a cada individuo con respecto a sus pasadas actividades políticas y militares. Pero la actitud mantenida por Washington era oponerse a poner condiciones a personas que podrían serles útiles y, en general, contemplar con recelo la idea de un programa de justicia transicional.

Es una ironía que, después de más de dos lustros de injerencia en aquel país, en la medida en que ha seguido aumentando su ayuda, la UE ha ido perdiendo influencia política y diplomática en comparación con las entidades y países de Occidente en Afganistán. Por tanto, interesa a la UE imponer condiciones realistas pero estrictas sobre su ayuda y calibrar las cantidades al respecto.



**UNIÓN EUROPEA:
EL PRINCIPIO DE COMPLEJIDAD**

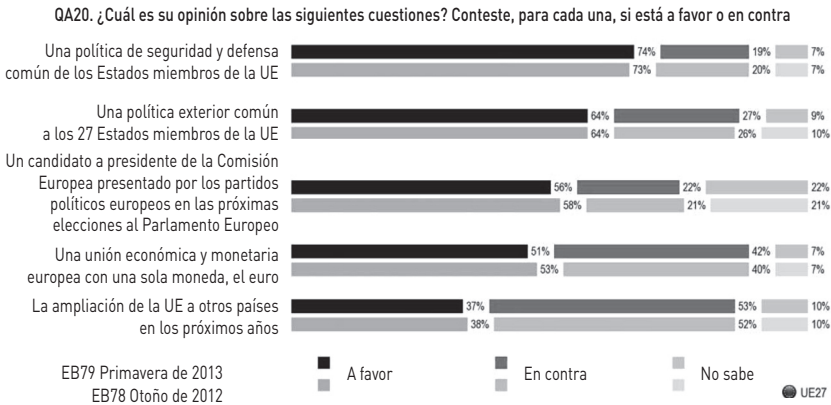
COMUNICACIÓN

FERNANDO MARTÍN CUBEL

Introducción

La UE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, inicia un nuevo proceso de proyección externa en el marco de un mundo global en el que debe hacer frente no solo a sus propios desafíos en el sector de la seguridad, defensa, proyección estratégica y cooperación internacional, sino también a la complejidad del entorno e interacciones en los que se sitúa. Para su análisis, he creído conveniente establecer varios vectores: el primero, respecto a las percepciones de los ciudadanos europeos en el ámbito de la seguridad, defensa y política exterior de UE y cómo son percibidos los vínculos trasatlánticos en ambas orillas sin olvidar las percepciones de los ciudadanos rusos. En segundo lugar, la UE, como actor emergente con un proyecto propio diferenciado en las relaciones exteriores, plantea la lógica de la complejidad tanto en su modelo como en la pluralidad de aspectos e interacciones en un escenario globalizado; para ello analizaré el modelo de seguridad, defensa y proyección externa de la UE; la coexistencia y solapamiento dentro del espacio europeo de UE-OTAN-OSCE; y los desafíos de la UE.

Percepciones¹



Cuadro 1. Información: Eurobarómetro 2013

En esta primera parte, me gustaría empezar desde la base informativa y estadística que nos aporta el Eurobarómetro de primavera de 2013² sobre algunos aspectos de la UE en el ámbito de políticas de seguridad, defensa y proyección externa, así como las contribuciones del estudio *Transatlantic Trends 2012*³, que permite ampliar la reflexión a las percepciones de los ciudadanos en Europa, Estados Unidos y Rusia. En el Eurobarómetro, una mayoría de los encuestados considera que «la voz de la UE cuenta en el mundo». Pero, asimismo, mayoritariamente

- 1 Eurobarómetro, primavera de 2013 (consulta: 26/3/14), disponible en »http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_fr.pdf«.
- 2 *Op. cit.* (consulta: 26/3/14), disponible en »http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_fr.pdf«.
- 3 *Transatlantic Trends 2012* (consulta: 28/3/14), disponible en »http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/Resena_del_IEEE_PublicacionTrasatlanticTrends_2012.pdf«. El estudio fue realizado en junio de 2012 entre quince países: Bulgaria, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia, Reino Unido, Rusia, Turquía y EE. UU.

los ciudadanos encuestados consideran que resulta imposible que «un único país pueda hacer frente a los efectos negativos de la globalización», por lo que estiman positivamente la existencia de este proyecto europeo, la UE, como una organización con una mayor capacidad gestora de los efectos negativos de la globalización. Una tercera cuestión es la que hace mención al «sostenimiento de las políticas europeas», donde una mayoría de más del 70 por ciento de los encuestados y encuestadas creen necesaria una política de seguridad y de defensa común de los Estados miembros de la UE. Por último, no querría olvidar la cuestión, sumamente sugerente, de cuáles son para la ciudadanía europea «los objetivos principales de la construcción europea». Sigue siendo una de los principales objetivos la preservación de la paz y la estabilidad en el continente, pero no así ser un actor internacional con más peso en la escena internacional. En conjunto, los ciudadanos encuestados encuentran necesario un reforzamiento de la UE en los ámbitos de seguridad, defensa y cooperación, y valoran muy positivamente la herencia de estabilidad y paz desde el inicio del proyecto europeo en 1951 pero muestran serias dudas sobre el papel que debe jugar la UE. Es curioso observar que en el momento en el que las preguntas dejan de ser generales y se concretan en las capacidades del proyecto europeo, la percepción de los encuestados resulta más crítica. El estudio *Transatlantic Trends 2012* permite destacar una serie de apreciaciones interesantes sobre las relaciones trasatlánticas y con Rusia: respecto a las relaciones entre las dos orillas del Atlántico hay una ligera mayoría en EE. UU. que valora positivamente dichas relaciones (44 por ciento) frente a un 7 por ciento que opina lo contrario, de manera similar a los países UE, donde se sitúa en el 46 por ciento y un 5 por ciento, respectivamente. Sobre el liderazgo de EE. UU. en el mundo, en Europa cerca del 52 por ciento consideran positivo el mismo, mientras que un 63 por ciento de los norteamericanos desean un fortalecimiento del liderazgo de la UE en el mundo. En ambas orillas, los encuestados consideran primordiales las relaciones entre ambas respecto a Asia (un 55 por ciento de los encuestados en EE. UU. y un 61 por ciento en el caso europeo). Sobre el papel de la OTAN como institución esencial de seguridad, los encuestados de EE. UU. lo valoran en un 56 por ciento mientras que en el lado europeo se sitúa en el 58 por ciento. Finalmente, coinciden los encuestados en que ven con poco

optimismo las situaciones internas de Irak, Afganistán, Libia, Egipto y Siria. En lo referente a los ciudadanos rusos, el estudio refleja que dos tercios de los mismos no están de acuerdo con el liderazgo de EE. UU. en el mundo, pero casi la mitad de los mismos valora positivamente que existan intereses y valores comunes con la primera potencia global. El apoyo a una mayor cooperación entre Rusia y EE. UU. involucra al 60 por ciento de los encuestados. En cuanto a la UE, la mayor parte de los mismos consideran que hay intereses en común que permiten unas relaciones estables y duraderas. Por último, sobre la relación OTAN-Rusia, cerca del 60 por ciento no es favorable a la misma y considera que su país debe desarrollar de manera autónoma su propia política estratégica y de seguridad nacional.

La Unión Europea y su complejidad

El proyecto de la Unión Europea se desarrolla en un espacio caracterizado por la riqueza de sus matices culturales, religiosos, políticos, económicos, étnicos y sociales que se solapa, coincidiendo a veces, con Europa: ni toda Europa es UE ni la UE es Europa. Ello contribuye al modelo de complejidad generado por el propio proyecto europeo como actor emergente, con capacidades en defensa, seguridad, cooperación, proyección estratégica y política exterior, y a la dificultad que conlleva a la hora de diseñar una actuación común con una voz única, en un mundo de desafíos y oportunidades (cambio climático, flujos migratorios, nuevos focos de influencia, actores no estatales...).

El modelo de seguridad, defensa y proyección externa de la Unión Europea

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se ha tardado cuatro años en analizar en un Consejo Europeo, en diciembre de 2013, los asuntos de defensa y seguridad. En anteriores consejos se advertía de la necesidad de incrementar y dar visibilidad a la PCSD, que permitiera identificar el proyecto europeo a nivel global y subsanar las evidentes carencias en defensa europea. La defensa de la

UE sigue recayendo en la OTAN; así lo recuerda la Cláusula de Asistencia Mutua del Tratado de Lisboa⁴ con respecto a los compromisos adquiridos con la OTAN. El Consejo de diciembre de 2013 acordó que la PCSD siguiera desarrollándose de forma complementaria a la OTAN en el marco de asociación estratégica entre ambas organizaciones (veintidós de los países pertenecen a ambas organizaciones, mientras que seis mantienen políticas de neutralidad). La disyuntiva en el ámbito de seguridad y de defensa europea viene definida por el aumento de responsabilidades y el gasto que conllevan frente a las opiniones públicas, el impacto de la crisis económica y su pérdida de capacidades ante el proyecto atlantista y ruso. La gestión de una estructura mínima de mandos y control, de las capacidades civiles y militares, la política de no duplicidad en las estructuras entre la OTAN y la UE (resuelta en favor de una hegemonía atlantista) o la posibilidad de disponer de recursos de la OTAN (acuerdos Berlín Plus 2003, materializados en las operaciones Altea en Bosnia en 2004 y Concordia en Macedonia en 2003), así como la disyuntiva generada en los países miembros de la UE pero no de la OTAN, se revelan problemáticos.

La UE puso en marcha veintitrés operaciones civiles y militares entre 2003 a 2008, mientras que, en los últimos años, solo implementó cinco; fueron mayoritariamente operaciones civiles (misiones Petersberg), salvo la realizada en Darfur entre 2005-2007, que fue civil-militar. Nos encontramos con una reducción en el papel de la PCSD motivada por los recortes presupuestarios, la falta de potenciación de las denominadas alertas tempranas, el impacto negativo de las operaciones en las opiniones públicas, la inexistencia de liderazgo europeo —véanse las acciones en Libia en 2011 y en Mali en 2013— y una indefinición de los intereses

4 En el Tratado de Lisboa también se incluye la cláusula de solidaridad: la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, y la cláusula de asistencia mutua: si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. Tratado de Lisboa, artículos 222, sección 1, y 42, sección 7.

Europeos debida a las dificultades a la hora de llegar a acuerdos y al impacto del pujante espacio Asia-Pacífico y los intereses norteamericanos.

La UE está necesitada de la elaboración de una nueva estrategia de seguridad⁵ que sustituya a la EES-2003: en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 se insta a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a que proceda a la elaboración de un informe sobre los desafíos y oportunidades para el proyecto europeo en el umbral del 2015. Se pretende establecer dos nuevas estrategias europeas en el ámbito de la seguridad marítima y ciberseguridad en 2014, potenciar los modelos de mandos unificados, como es el caso del Mando Europeo del Transporte Aéreo, la puesta en marcha de los Grupos de Combate y la necesaria potenciación de las capacidades civiles. Asimismo, es necesaria una integración para aprovechar las sinergias en la potenciación de la industria europea de defensa.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (pese a ser la principal potencia comercial, la UE tiene una capacidad de influencia escasa) nace con el Tratado de Lisboa. Natividad Fernández Sola⁶ plantea varios desafíos sobre el funcionamiento de dicho servicio, como son: la ambigua posición institucional de los Representantes Especiales; la falta de definición del papel de las Delegaciones de la UE en países terceros; el

5 Jan Techau señala los siguientes elementos de una estrategia europea: reflexión sobre estrategia en términos realistas, sobre la capacidad de influencia con su modelo de posicionamiento geopolítico (ambición, unidad, intereses, metas, acción a largo tiempo, realismo); necesidad de comprender la diferencia entre la Europa institucional y Europa como continente; la importancia de la cohesión de Europa; desarrollo de una agenda ambiciosa y concreta en política exterior; y el factor del continente como un escenario económico de primer orden. «Time for Strategic Europe» (consulta: 28/3/14), disponible en »<http://carnegieendowment.org/2011/09/13/time-for-strategic-europe/5zra>«.

6 N. FERNÁNDEZ SOLA, «La reforma pendiente del servicio europeo de acción exterior y sus implicaciones en la política de seguridad de la UE» (consulta: 30/3/14), disponible en »http://catedrapsyd.unizar.es/archivos/documentacion/reforma_servicio_europeo_de_accion_exterior.pdf«.

problema de coordinación que subsiste con la Comisión por los recursos y competencias que mantiene en la acción exterior; el aislamiento estructural de los órganos encargados de la PCSD respecto del resto del modelo europeo; y la indefinición de las relaciones entre los representantes especiales, las misiones PCSD y las delegaciones de la UE en los territorios donde confluyen⁷. Un ejemplo que señala Natividad Fernández Sola es el caso afgano, donde ha quedado reflejada la falta de coordinación en la acción exterior de la UE⁸.

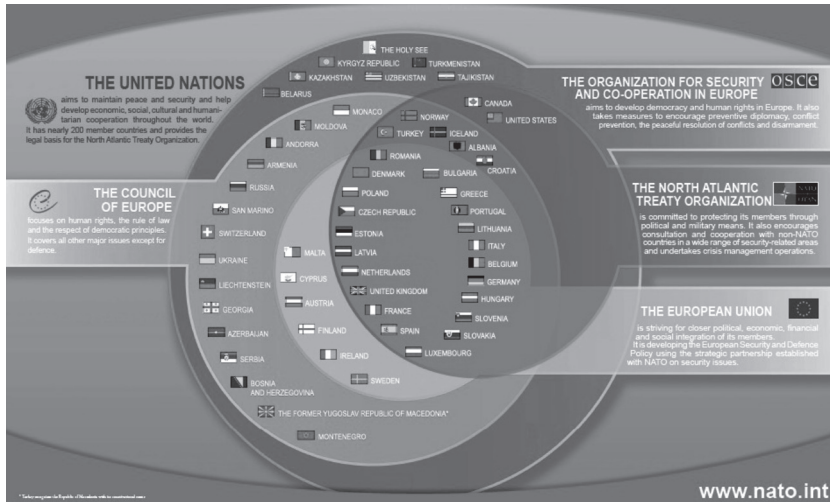
Arquitectura de Seguridad Europea: UE-OTAN-OSCE

Históricamente, el continente europeo cuenta con un interesante relato respecto a sus diferentes modelos de seguridad: desde el Congreso de Viena de 1815, el surgimiento del llamado «Concierto Europeo» y los sistemas de alianzas desarrollados por Metternich, la labor de la política bismarkiana y, sin ir más lejos, la política de bloques durante la guerra fría. La transformación del sistema internacional desde finales del siglo XIX y primer tercio del XX provocó una erosión en las capacidades de seguridad europeas; pero serán las dos guerras mundiales y la irrupción de las dos hiperpotencias y el consecuente surgimiento de sus respectivas organizaciones de seguridad las que condenen a Europa a la inacción y a la pérdida de protagonismo y de iniciativa, con excepción de la OSCE. No es cometido de esta comunicación llevar a cabo un análisis pormenorizado de todo este proceso, pero sí del lugar que ocupa la UE en la arquitectura de seguridad europea, ya que no es la única «opción real» presente en nuestro continente, ya que existen otras «opciones» y «ámbitos» que juegan un destacado papel. El continente europeo cuenta con su propia complejidad en seguridad, organizaciones más o menos

7 N. FERNÁNDEZ SOLA, *op. cit.* (consulta: 30/3/14), disponible en »http://catedrasyd.unizar.es/archivos/documentacion/reforma_servicio_europeo_de_accion_exterior.pdf«.

8 N. FERNÁNDEZ SOLA, *op. cit.* (consulta: 30/3/14), disponible en »http://catedrasyd.unizar.es/archivos/documentacion/reforma_servicio_europeo_de_accion_exterior.pdf«.

adaptadas a la nueva realidad global que proyectan diferentes modelos de seguridad, OTAN-UE-OSCE. Observemos el gráfico donde se superponen diferentes «realidades de seguridad» y en el que se conjugan diferentes concepciones y desarrollos institucionales, diversos ámbitos de la seguridad del continente.



Cuadro 2. Información: Panorama estratégico de 2010/2011.

IEEE /Real Instituto Elcano⁹

La OTAN, tras el final de la guerra fría, ha desarrollado una amplia labor para reinventarse, enfatizando su carácter político sin perder de vista la defensa colectiva; no olvidemos los continuos procesos de renovación del denominado concepto estratégico¹⁰ que han intentado buscar nuevos espacios a la labor de esta organización en Europa y el mundo.

9 AA. VV., *Panorama Estratégico 2010/2011*, Madrid, Ed. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos/Real Instituto Elcano, 2011, 240 pp.

10 Dentro del ámbito de renovación estratégica, cabe señalar el concepto estratégico de la OTAN de 2010, la propuesta de un nuevo tratado sobre la seguridad de Europa por parte de Rusia 2009, la adaptación y desarrollo

Hemos asistido a un debate durante estos años entre la visión atlantista y la europeísta: sin olvidar la propuesta rusa, la opción atlantista mantiene un papel dominante hasta la fecha. Conviene recordar cuestiones como las ampliaciones de la OTAN y UE al este (propuesta de la OTAN en los años noventa); el inicio de las tensiones en las relaciones con Rusia unido a los acontecimientos en Georgia en 2003, en Ucrania en 2004 y en Kirguizistán en 2005; el caso de Chipre; o las tensiones surgidas entre los miembros excluidos de una organización u otra —como Turquía—. Cada una de las dos organizaciones, OTAN y UE, van a presentar un desarrollo cada vez más independiente y, con la aparición de la PESD, ello se hace más evidente. Los Battle Groups, así como la Agencia Europea de Defensa, tensan en cierta forma las relaciones entre estas dos organizaciones; también, la cuestión de Kosovo y su independencia, o el progresivo deterioro y solapamiento de la OSCE frente a la OTAN. Por otra parte, hemos de subrayar que también se han producido acuerdos importantes entre las dos partes, como los acuerdos Berlín Plus¹¹, que supusieron la utilización de capacidades de la OTAN por la UE y las operaciones Concordia en Macedonia en 2003 o EUFOR Althea en Bosnia en 2004.

de la PESD con el Tratado de Lisboa de 2009 y la nueva reformulación de la OSCE a través del desarrollo del proceso de Corfú.

- 11 Los acuerdos Berlín Plus 2002 regulan el intercambio de información clasificada bajo reglas recíprocas de protección de la información; el acceso a capacidades de planificación de la OTAN para operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE; el acceso a capacidades OTAN de mando y control y a cuarteles generales para planificar las operaciones; procedimientos para la puesta a disposición, control, retorno y retirada de los medios y capacidades puestos a disposición; las competencias de DSACEUR y las opciones de mando europeo para la OTAN; los acuerdos para las consultas entre la UE y la OTAN en el contexto del uso de medios y capacidades de la OTAN; normas de requisitos coherentes y recíprocos para la capacidad de refuerzo, especialmente, para las capacidades de planificación, y las militares necesarias que pueden ser requeridas para las operaciones lideradas por la UE.

Los desafíos de la Unión Europea

El proyecto europeo representa un conjunto de valores que se interrelacionan y a veces colisionan con otras tradiciones e intereses que están generando nuevas áreas de influencia. La definición de vecindad basada en el denominado «círculo de amigos» pierde peso geoestratégico ya que parte de dichos actores estatales se incorporan a otras estructuras, sin olvidar la aparición de nuevos focos de influencia, caso de Rusia, Turquía y la presencia de China así como de la India.

Se plantean dos dinámicas muy interesantes: por una parte, la atracción por transacción (qué puede ofrecer la UE y hacer por...), como en el caso de Ucrania; una segunda dinámica atiende a las coyunturas actuales de este vecindario geográfico o estratégico de la UE, como en el caso de Libia, Egipto o Ucrania. Ante estas dinámicas la actual política exterior europea debe presentar un planteamiento integral de análisis y de acción sólida, sistémica, segura y profunda sobre la base de tres líneas de actuación, como son: la profunda reflexión sobre las interacciones existentes entre regiones; la valoración de los factores que influyen en las relaciones de vecindad así como en sus actores adicionales; y, finalmente, el diseño de medidas específicas dirigidas a los países y regiones sobre los cuales la UE muestra un destacado interés (este modelo permite un mejor acercamiento a las políticas de los países del golfo Pérsico y del Norte de África). Analizar la vulnerabilidad de la UE en su espacio de vecindad hace necesario ampliar el horizonte estratégico, visión que debe reforzar el proyecto europeo ante las regiones y regímenes, así como poblaciones, que se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad institucional, potenciando el ámbito de la seguridad humana.

Quiero, al menos, señalar algunas de las cuestiones que están en la agenda europea: la evolución de los regímenes árabes tras el proceso de las revueltas árabes, caso de Marruecos, Libia, Túnez, Egipto o Siria; el desarrollo de las redes yihadistas y la generación de inestabilidad en países fallidos; la Europa del Este, así como el Cáucaso del Sur, en el que la UE debe tener muy presente algo antes tan observado como es la denominada «área de influencia rusa»... El proyecto europeo tiene que generar condiciones que permitan un nuevo encaje estratégico y de vecindad estable con Rusia, ya que desde principios del siglo XX

carece del mismo, y ha de proceder a una reformulación del modelo de relaciones con aquellos espacios del Este europeo todavía no incluidos en la UE, en especial, Bielorrusia y Ucrania. No debe obviarse que Rusia intenta mantener su posición de potencia global combinando la defensa del *statu quo* y el fortalecimiento de su posición en su entorno más cercano frente a la acción de EE. UU. y del proyecto europeo. Es de suma importancia la entrada en vigor en 2015 de la Unión Económica Euroasiática como reforzamiento de su hegemonía regional. En este entorno sería importante pensar en las consecuencias que tendría para la UE dicha unión, así como una profunda consolidación de las relaciones entre Rusia y Turquía en sectores como el energético, regional y de seguridad, o en la posible habilitación de nuevos espacios comerciales y económicos no europeos.

Estos desafíos plantean el inexorable proceso de transformación global en el que actualmente nos encontramos, con un crecimiento económico cada vez más interdependiente, unido a la profunda huella de los avances tecnológicos. A su vez, los mecanismos de actuación del poder pueden verse transformados y condicionados, y la incorporación de nuevos actores puede generar no solo una mayor interdependencia, sino también una mayor fragmentación regional.

No puede tampoco olvidarse la intensidad de las relaciones Sur-Sur, sobre todo en el ámbito económico y su impacto; la UE no debe renunciar a convertirse en un verdadero socio en estas relaciones.

No debe obviarse otro desafío, como es la traslación del poder al área Asia-Pacífico, el nacimiento de nuevos espacios de desarrollo económico (Alianza del Pacífico) y el nuevo papel geoestratégico de EE. UU. y sus consecuencias en el proyecto europeo en sectores como seguridad, defensa o economía.

También debemos hacer mención al cada vez más relevante papel de los actores no estatales, con especial atención a las redes criminales y terroristas en ámbitos especialmente sensibles, como el ciberespacio y los Estados fallidos. Los conflictos regionales así como interestatales continúan siendo un serio motivo de inseguridad, sobre todo, aquello que acontece en Oriente Medio.

Otra cuestión en la que el proyecto europeo debe estar presente es en la denominada gobernanza mundial: la apuesta europea ha de ser la promoción de la comprensión y el reconocimiento de los valores e intereses de seguridad comunes y hacer frente a los desafíos de la seguridad humana. Finalmente, el cambio climático, que es con toda seguridad el mayor desafío para el proyecto europeo en este siglo XXI.

Conclusiones

¿Qué sentido tiene el Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico cuando es incapaz de progresar y profundizar como organización regional? ¿Cuáles son las consecuencias para el continente americano del desarrollo de procesos regionales como NAFTA, Alianza del Pacífico, ALBA y Mercosur, y, en consecuencia, la posible fragmentación de su proyecto como continente con una voz única y propia? ¿Qué papel va a conservar la Rusia posterior a Putin? ¿Seguirá mostrando su perfil de «potencia latente»? ¿Qué consecuencias tiene una política exterior china cada vez más asertiva?

Como puede observarse, en otros puntos del planeta también existen interrogantes sumamente importantes. El proyecto europeo, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, muestra una profunda complejidad no solo en su arquitectura y desarrollo institucional, sino también en la asunción de competencias en los ámbitos de seguridad, defensa y proyección exterior (destacan aspectos positivos, como el acuerdo del programa nuclear iraní, pero, también, negativos, como en el caso de Libia en 2011 y de Mali en 2013, en los que el proyecto europeo no ha sabido dar una respuesta unitaria adecuada, por no mencionar la situación ucraniana).

Sigue habiendo en estos sectores de seguridad, defensa y proyección exterior proyectos que tardan demasiado en activarse. En el análisis del proyecto europeo, no debe obviarse la arquitectura de seguridad europea, el marco de referencia UE-OTAN-OSCE en el que se encuentra inserto. Corresponde proceder a la elaboración de una agenda que comporte el encaje estratégico de Rusia en el continente europeo, sin per-

der de vista por ello la nueva posición geoestratégica norteamericana. Finalmente, ¿cómo va a gestionar la UE la situación de Ucrania? ¿Cómo observa y participa la UE ante la evolución de los regímenes afectados por las revueltas árabes? ¿Qué papel puede tener en el desarrollo de un modelo de gobernanza global? ¿Cuál será su nuevo papel en un mundo escorado hacia el área de Asia-Pacífico? Frente a la inmigración, ¿qué políticas pretende desarrollar? ¿Debe Europa convertirse en un exponente global de la gestión del cambio climático? ¿Qué elementos nacionales, comunitarios, egoísmos e intereses van a perderse por el camino para alcanzar un modelo estable de PCSD?

Son muchos los interrogantes que plantea el proyecto europeo, pero es posible que en su proceso de crecimiento y madurez podamos ir encontrando luces que nos ayuden a desarrollar una UE con voz y acción eficaz en el mundo.

6. ¿ES TAMBIÉN EUROPA UNA CULTURA?





IDENTIDAD, PLURALIDAD, LÍMITES
Y FUTURO CULTURAL EN EUROPA.
¿UN *DEMOS* EUROPEO
SIN UNA CULTURA COMÚN?¹

JAVIER DE LUCAS

Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política
de la Universidad de Valencia



1 Es transcripción de la ponencia pronunciada el 23 de octubre de 2014.

Desde hace bastante tiempo, he ido trabajando la cuestión de si es posible un *demos* europeo que suponga un mínimo de homogeneidad, de coincidencia en lo que algunos podrían llamar identidad cultural. Pero, probablemente, constituya un error ya el pensar que la única vía para construir un proyecto político como el europeo sea que exista ciertamente una identidad cultural no ya compartida sino común en el sentido fuerte. La tesis que defiendo es que eso no es así: no hay una identidad cultural europea en el sentido fuerte; la identidad europea es, más bien, la diversidad. John Stuart Mill, probablemente uno de los que mejor ha pensado este problema, es quien propone que la fuerza de Europa reside en su diversidad y su atractivo consiste en tratar de saber conjugar su diversidad. Ortega podría interpretarse que sostiene lo mismo.

Máximo Latorre, hasta hace poco en el Instituto Universitario Europeo, compañero y amigo dedicado a la filosofía política y del Derecho, entiende que estamos en un momento weberiano desde el punto de vista del proyecto europeo y lo sitúa en la disputa que él recrea entre Weber y Nietzsche.

Por otra parte, la idea tremendamente sugestiva de Europa como la tierra del atardecer, de la puesta de sol, del declive es un lugar común: Europa como museo, como residencia, confortable, pese a todo, más que un lugar de producción de universales, pese a que Europa haya sido históricamente un crisol de introducción de universales desde el punto de vista del pensamiento, de la verdad de la bondad de la belleza, de la teoría del conocimiento, de la filosofía moral, de la estética y del Derecho.

Si Europa tiene sentido como proyecto, lo tiene precisamente en torno a la noción de Derecho y de estado de Derecho y más aún en torno a lo que algunos colegas como Luigi Ferrajoli llaman el neoconstitucionalismo, el estado constitucional de Derecho, porque la noción de estado de Derecho parece algo más instrumental, la sujeción del poder

al control del Derecho, mientras que el Estado constitucional incorpora un contenido material. La Constitución, dice Habermas, es el lugar al que ha emigrado una parte de la moral, de la moral positiva y también de la moral crítica, por vía, sobre todo, de los derechos humanos. Y los derechos humanos como concreción histórica de la idea de justicia se incorporan a la Constitución y hacen de esta no una especie de criterio formal de reglas, sino también un depósito material de aquello por lo que hay que luchar y de aquello que hay que combatir. Las Constituciones no son neutras. El moderno constitucionalismo no puede aceptar la tortura, no puede aceptar la discriminación de la mujer, no debe aceptar la desigualdad. Al menos, no debe aceptar la desigualdad que suponga la violación de estándares básicos de derechos humanos. Mi respuesta no va a ser cultural sino jurídico-política: si Europa puede atraer como proyecto, atraerá sobre todo en la medida en que sea fiel a ese ideal del estado constitucional de Derecho.

Europa no es una cultura porque la gran virtud de Europa ha sido conseguir hacer patrimonio de la humanidad de las grandes propuestas culturales que han aparecido, se han debatido y se han criticado en su seno. En la tradición europea, quizá occidental, está precisamente la capacidad de crítica de las propias propuestas. Esa capacidad es una herencia del humanismo y la Ilustración; sumados a la filosofía griega y a la tradición religiosa judeocristiana, es el depósito cultural europeo, pero ya no es exclusivamente europeo. Porque todo lo que supone ser europeo ya es compartido por todos los que aspiran a unos ideales de igual libertad en los derechos, de modo que nuestra gran virtud ha sido hacer de todos lo que habíamos propuesto por europeos..

Una advertencia metodológica. Nietzsche afirma en las notas de 1888: «Los hechos no existen; solo existe la interpretación». Los hechos no son hechos brutos, son en términos de filosofía del lenguaje, como Anscombe —discípula de Wittgenstein— matiza; no son los hechos brutos, nos interesan los hechos relevantes desde el punto de vista moral, jurídico y político, y ahí lo que hay es interpretación. Existe un sano escepticismo frente al Derecho del que ya se hizo eco el universalmente ilustre valenciano Juan Luis Vives, uno de los grandes humanistas europeos: el Derecho puede hacer poco más que sujetar las manos y la ira. Y no es poco. Pero añade: no esperemos mucho más del Derecho. Vives

sabe que las sociedades no se cambian por decreto; es un instrumento interesante, pero no es el factor decisivo para la conformación de la sociedad. Hoy hay todavía más escepticismo con respecto al Derecho y es común encontrar una actitud casi de menosprecio: el Derecho son problemas técnicos de leguleyos, y lo que importa es la voluntad política. Lo leemos habitualmente, por ejemplo, respecto al «problema catalán». Naturalmente que, al final, lo que importa es la decisión del poder y ojalá que esa decisión del poder sea democrática. Pero eso no debería llevarnos a minusvalorar al Derecho. Es una herramienta insuficiente pero imprescindible. La única respuesta del modelo europeo que puede atraer y suscitar, si no el entusiasmo, sí, al menos, una adhesión es un modelo jurídico-político que es el modelo del estado constitucional que forma parte de la cultura que Europa ha ofrecido al mundo. Naturalmente, no solo Europa. Para subrayar la dificultad que encuentro en sostener que pueda existir en el ámbito europeo una identidad cultural que nos permita la adhesión al proyecto europeo, propongo tres textos.

Kundera, en *El arte de la novela*, a propósito de la identidad europea escribe:

En la Edad Media la unidad europea descansaba en la religión común. En el momento de los tiempos modernos cedió su puesto a la cultura, a la creación cultural que se convirtió en la realización de valores supremos mediante los cuales los europeos se reconocían, se definían, se identificaban. Ahora bien, hoy ha llegado el momento en el que la cultura cede a su vez su puesto. ¿Pero a qué y a quién? ¿Cuál es el ámbito en el que se realizarán los valores supremos susceptibles de unir a Europa? ¿Los éxitos técnicos? ¿El mercado? ¿La política con el ideal de la democracia y el principio de la tolerancia? Pero esta tolerancia, si no protege una creación rica, un pensamiento fuerte, ¿no será a su vez vacía e inútil? ¿O acaso no podríamos entender que se ha producido una dimisión de la cultura como una especie de abandono al que hay entregarse incluso con euforia? No lo sé. Lo único que creo saber es que la cultura ha cedido ya este lugar central. Así, la imagen de la identidad europea se aleja en el pasado. Europeo: quien tiene nostalgia de Europa.

Esa es la definición que nos propone Kundera. No tenemos una cultura propia, no tenemos una cultura viva, tenemos la nostalgia de lo que tuvimos, de los ideales, que fueron sobre todo ideales culturales que

produjo Europa como gran máquina de la humanidad, pero ya no somos quienes los producimos. Hemos cedido ese empuje. Esa iniciativa, esa vida, incluso esa ilusión.

Claude Lévi-Strauss es todavía más escéptico, o, si se quiere, da una vuelta de tuerca todavía más a nuestra autoestima como creadores de la cultura universal. Con ocasión de la concesión del Premio Internacional Cataluña, le hicieron una interesantísima entrevista en la que hablaba precisamente de Europa.

Lo que llamamos pensamiento europeo, nuestra civilización, es el fruto de aportaciones que vienen de otras latitudes, que son el resultado del contacto entre los distintos pueblos y culturas del continente pero también de nuestros viajes. Europa siempre ha sido un continente mestizo, por emplear el mismo término. La gran diferencia que hemos visto en el siglo XX es la aceleración de la comunicación. Viajamos más deprisa; lo que antes necesitaba semanas o meses de barco ahora se recorre en unas pocas horas, pero también es cierto que antes salías de un puerto comercial de una vieja ciudad muy activa para llegar a otro de un mundo en construcción, mientras que ahora despegas de un aeropuerto y aterrizas en otro casi idéntico. El mestizaje, la fusión, necesita tiempo, madurar, pero la extraordinaria aceleración del siglo XX no deja tiempo para asimilar las influencias del otro (entrevista en *El País*, «Babelia», 9 de mayo de 2005).

Quisiera evocar un texto de Edgar Morin que añade una nota aún más negativa, no porque no crea en Europa pues defiende el proyecto europeo. Pero sostiene que esa instancia de hablar de la cultura europea como el conjunto de grandes creaciones de la literatura, del arte, de la capacidad de invención, del emprendimiento, de la visión global del mundo que habríamos conseguido los europeos, esa ficción de que los europeos nos reconocemos en Shakespeare, en Victor Hugo, en Cervantes, en los Mann... es, sobre todo, una visión de las élites europeas. Además de eso, habría que recordar que los europeos en el último siglo dimos un golpe tremendo a la historia de la humanidad, pues si bien hemos creado los universales, hemos puesto a la humanidad al borde de su extinción. Hemos protagonizado algunos de los episodios más terribles, si no el más terrible de la historia de la humanidad. Hemos protagonizado el genocidio entre nosotros mismos, persecuciones,

destrucción del otro; hemos preconizado, termina Morin, que la única forma de relacionarse con el otro consiste en eliminarlo o dominarlo (parafraseando a Condorcet en *L'esquisse*). En la dominación incluyo la asimilación impuesta, y eliminarlo no quiere decir necesariamente eliminar físicamente, pues, además de la opción del genocidio, tenemos la de la expulsión, la invisibilización, la opción de la segregación. Y no solo dentro de nuestras fronteras, sino también, como recordaba Lévi-Strauss, fuera de ellas.

En el fondo hay algunas variaciones de un ensayo al que recurro con frecuencia referidas a las relaciones con el otro y el proyecto europeo, un pequeño texto, *El ensayo sobre los caníbales* de Montaigne. También me parece necesario mencionar la mejor obra de filosofía política si tuviera que hacer esa ridícula selección; si no tuviera más remedio que elegir uno, no dudo que elegiría *Los viajes de Gulliver* de Jonathan Swift, particularmente pertinente en este contexto, pues es una metáfora casi perfecta del enfrentamiento del europeo con el otro. Gulliver es el hombre universal: porque es hombre, claro —en el XVIII eso no tiene ninguna duda—, inglés —Inglaterra domina el mundo—, científico —médico— y capitán de barco —ya no se puede ser más: *master and commander* del universo—. Gulliver está henchido de orgullo y de su tarea salvadora propia del europeo que en cada época ha recorrido el mundo para civilizar. Swift va enfrentando a su personaje con todas las diferencias poco a poco: primero, de tamaño, los liliputienses, los gigantes y, luego, cada vez con mundos más distintos del suyo, hasta llegar a un mundo en el que los valores de la humanidad —la piedad, la razón, la verdad— no están representados por seres humanos sino por caballos. Los que parecen seres humanos, sin embargo, a los que denominan *yahoos*, son pasto de la envidia, de la violencia, de la ira. El capítulo que incluye el diálogo entre el dueño *houyhnhnm* y Gulliver sobre las instituciones jurídico-políticas de Inglaterra —para Gulliver, el ápice de la civilización— y cómo dichas instituciones están basadas en la mentira y en la fuerza hasta justificar la guerra es un capítulo de imprescindible lectura para cualquier estudiante de Derecho o de Ciencias Políticas y creo que para cualquier ciudadano.

Europa no es un proyecto cultural homogéneo y, en realidad, es un proyecto siempre en confrontación. Cuando se ha dicho que Euro-

pa nace joven frente a la vieja Asia y, a su vez, como en un giro por el globo terráqueo, va cediendo ante una nueva juventud, ante una nueva cultura que la reemplaza, se utiliza una imagen atrevida pero que no deja de tener un fondo de razón. Nuestras raíces, las raíces de Europa, incluso metafóricamente —el mito de Europa, esa recreación que ha hecho Roberto Calasso en *Las bodas de Cadmo y Harmonía*— nace de la confrontación con Asia, pero sus raíces son asiáticas. Europa es raptada de ese ámbito cultural para ir hacia Occidente, que, en realidad, es no el lugar de la luz, sino el lugar donde atardece. El lugar de la luz es Asia, el del origen es Asia. La cultura se va desplazando en esa tensión hacia el oeste pero Europa no es el último oeste. El *far west*, el oeste lejano está al otro lado del Atlántico y es allí donde se va a producir el relevo cultural. Es verdad que en Europa, en ese tránsito desde Asia que hoy está cumpliendo su ciclo para volver a Asia otra vez, donde aparece una nueva hegemonía; en ese trayecto la aportación de Europa es extraordinaria.

A lo mejor simplifico al pensar que la aportación de Europa es la que trata de explicarnos Frank Miller en *300*, un cómic llevado al cine con éxito entre un público joven: la batalla de las Termópilas interpretada como la lucha por la libertad, representada por Occidente frente al despotismo oriental. Y no estoy citando a Marx. En ese enfrentamiento entre bien y mal, aunque es cierto que no es Atenas sino Esparta y los persas los que lo simbolizan, está ese momento de relevo civilizatorio, y de un ideal cultural, el ideal de la libertad, de la razón crítica, el ideal que dará lugar al Derecho.

Es cierto que Europa desde el siglo XV descubre un mundo joven, nuevo, que hoy parece relevarnos desde el punto de vista de las ideas. No es un tópico decir que, si hay efervescencia desde el punto de vista creativo, esa efervescencia se encuentra en América Latina. Frente a nuestro acomodo en ese depósito de ideas que creemos europeo aunque ya no lo es, porque en América Latina está ese relevo. Pero, por lo menos, para una parte, la América no latina, pues quizá sea cierto lo que Denys Arcand propuso en *El declive del imperio americano* y *Las invasiones bárbaras*; en esas dos películas hay una reflexión sobre el liderazgo cultural, sobre la aportación de nuevas ideas que pareciera centrada en Estados Unidos y la discusión en torno al papel de los otros americanos y el desplazamiento hacia América Latina. Algunos lo ven simplemente en

la clave de que Europa con la vejez ha perdido no solo la ilusión de las ideas, sino también la capacidad de luchar por ellas. Algunos politólogos de la escuela realista, como Hans Morgenthau en su enfrentamiento con Hans Kelsen, tachan de frustrante esta idealización europea de conseguir la paz a través de una cultura común cuya clave es el Derecho (en el fondo esa es la idea de Kelsen, la paz a través del Derecho). Morgenthau y los realistas dicen: «Bueno, estos son retóricas de abuela, ensoñaciones de lo que Europa es, Venus: Europa se ha aletargado, se ha feminizado, se ha debilitado frente al poderoso Marte, al que al final siempre llama en su ayuda, el poder que significan los Estados Unidos». Los europeos habrían aportado ese acervo cultural, pero que pertenece en gran medida al pasado.

Pese al relevo desde el punto de vista de las ideas, Europa sí posee en su acervo cultural algo que dejamos de lado por no considerarlo un producto cultural de excelencia y que, sin embargo, en su modestia, es probablemente la esperanza que le queda al proyecto europeo: la idea de Derecho, la idea de estado no solo de Derecho sino de estado constitucional de Derecho.

Para concluir, tengo que hacer una referencia a otra lectura que aconsejo con el mayor énfasis del que soy capaz. Se trata de un pequeño ensayo publicado en 1767 por el bibliotecario de la Universidad de Edimburgo, que a la sazón era Adam Ferguson. Es el *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil*. Ahí sostiene que la noción de sociedad civil es una de las diferencias clave entre la fuerza del modelo democrático norteamericano y de la fuerza del modelo democrático europeo en el análisis de Tocqueville, que sitúa la clave del éxito en la capacidad de organización y de movilización, en la capacidad de crear y no solo ocupar el espacio público que tienen la sociedad civil en América, mientras que Europa parece confiada al Estado. Arendt nos recuerda que no hay que confundir lo público con lo político, lo público con lo institucional estatal: lo público es el terreno de trabajo de lo social y la responsabilidad es de los ciudadanos, no entendidos como sujetos en relación con el Estado sino como protagonistas, titulares del espacio público y, por tanto, de las decisiones del espacio público. Es ahí donde Ferguson introduce una importantísima matización —que Hegel recoge tímidamente— crítica sobre el devenir de la sociedad civil. Simplifico el análisis de Ferguson,

mucho más rico, en el que sostiene que en realidad en el espacio público pugnan la sociedad civil, los ciudadanos que pueden organizarse también por vía representativa en instituciones, y lo que él llama sociedad comercial. E insiste que el riesgo que él ve es que acabe imponiéndose el espíritu y los intereses que guían a la sociedad comercial sobre la sociedad civil: el espíritu comercial, del mercado, es el espíritu del beneficio, el de la competencia, el de la producción de riqueza. Y Ferguson concluye: hay dos vicios que hacen que la deriva de la sociedad comercial sea casi inevitable: el nepotismo y la corrupción. Esos dos vicios harán que la victoria de la sociedad comercial haga perder a los hombres su alma de ciudadanos, que dimitamos de nuestra condición de ciudadanos, que nos convirtamos en clientes, en consumidores, en sujetos pasivos que renunciamos al progreso, como ideal moral, por la comodidad. Que las ideas de dignidad, de igualdad, de libertad, de solidaridad o fraternidad las sustituyamos por un individualismo ralo, que deviene finalmente en atomismo y para el cual los derechos son barreras que guardan nuestra isla frente a las demás islas. Es la crítica, en definitiva, del joven Marx en la *Crítica de la cuestión judía* a una manera de entender los derechos humanos, que, en vez de servir como emancipación universal, solo sirven para defender la hegemonía y los privilegios de un grupo humano frente a los demás.

Esa construcción, desgraciadamente, constituye el riesgo presente y característico en Europa. Un riesgo de repliegue en el individualismo consumista que convierte las relaciones sociales en una delgada línea de desconfianza respecto a cualquier otro que amenace nuestra comodidad. En lugar de construir el proyecto europeo en torno al ideal de universalidad que funde la identidad europea, la hace particularmente atractiva porque se convierte no ya en europea, sino de todos los seres humanos. El triunfo más importante de ese acervo europeo es desaparecer, ofrecer un ideal universal de manera que todo aquel que crea en ese ideal, que luche por ese ideal, en realidad, tendría el mismo derecho a aspirar a ser europeo, que es la paradoja de la definición de Europa que encontramos en el Tratado e incluso en el lema que preside la Constitución, nuestro derecho fundamental: «Unidos en la diversidad». Que es completamente diferente al lema norteamericano: «E pluribus, unum»; de la diversidad, la unidad. No es lo mismo la unidad que la unión: en la

unidad las partes desaparecen en ese mítico —e irreal— *melting pot*. En la unión, esa diversidad se respeta y se mantiene.

Eso es lo que deberíamos ser capaces de conseguir si queremos un proyecto con una raíz cultural que sea atractiva; pero el gran reto para ese proyecto es creer en la universalidad, y el peligro para ese proyecto es el miedo, el segundo problema al que los europeos hemos cedido: el miedo al otro, instalado como amenaza, como excusa para el repliegue. No podemos compartir con el otro. No podemos compartir nuestro estado de bienestar, que nos ha costado mucho a nosotros, como si lo hubiéramos construido nosotros solos. Ese miedo al otro se manifiesta sobre todo en una política de inmigración y de asilo, no solo una política que no respeta a los más vulnerables, una política que no es una política sino una guerra: sus instrumentos jurídicos y políticos son una guerra contra el otro. Suponen un repliegue de nosotros en nuestra residencia de lujo, que desaparecerá, como todas las residencias de ancianos, con mayor o menor tranquilidad en ese traspaso.



**ÉTICA PÚBLICA PROTESTANTE Y CATÓLICA:
¿UNA FRONTERA POLÍTICA?
PASADO Y FUTURO DE LAS IGLESIAS
EN EUROPA**

JUAN ANTONIO ESTRADA

Catedrático de Filosofía de la Universidad de Granada



El objetivo de este trabajo es valorar la situación y el papel de las religiones en la Europa actual. Para esto desarrollaremos algunas teorías sobre la religión que tienen especial incidencia al abordar el hecho religioso. Especial atención se prestará a las implicaciones de la identidad religiosa en el comportamiento social, cultural y político. Subsiste la pregunta de si la pertenencia al catolicismo, a la ortodoxia o al protestantismo es determinante para la actual situación europea. La tesis de Max Weber sobre la diferente aportación del protestantismo y del catolicismo al nacimiento de la sociedad de mercado necesita ser revisada a la luz de los cambios que se han producido en el siglo XX¹. También buscamos analizar las raíces culturales de Europa y el trasfondo cultural del proyecto de Unión Europea, para ver cómo se integran en él las diversas confesiones cristianas. A esto se añade una valoración de la tercera revolución industrial, la globalización y la americanización de la cultura europea, para estudiar si no se ha generado un paradigma sociocultural que relativiza las pertenencias religiosas. Finalmente, veremos si la actual situación de las religiones en Europa se puede entender como un nuevo modelo, generalizable a otros países a medio o largo plazo, o si se trata de una situación coyuntural y particular de una región del mundo.

1. Las raíces culturales de Europa

En un contexto de crisis social, económica y política como la actual, puede resultar sorprendente plantearse la cultura europea y cómo inciden en ella las Iglesias. Parece lógico que se revisen las estructuras económicas y las instituciones políticas para dar salida a la crisis. En cambio, para muchos ciudadanos, la idea de una identidad cultural

1 Max WEBER, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, 2003.

europea, y mucho más la del significado cultural de las religiones, resulta lejana a sus preocupaciones. Sin embargo, el proyecto de una comunidad europea estuvo desde el primer momento vinculado al de una identidad compartida, siendo la economía y la política factores constituyentes y derivados de ella. Europa es el único continente que no está determinado por la naturaleza. Geográficamente, somos una gran península euroasiática sin fronteras precisas entre Asia y Europa. Lo que ha diferenciado a ambos continentes es precisamente la cultura y la historia, de las que han derivado también la economía y la política.

Desde el principio se han buscado las raíces de Europa, lo específico diferente, en la aportación griega, que ha servido de paradigma referencial para todo el continente, incluso para los países que no formaban parte del Imperio romano. A esto hay que añadir otras influencias culturales, entre las que destaca la aportación judeocristiana, que ha hecho de Jerusalén, junto a Atenas, un símbolo constitutivo del espacio europeo. La posterior Ilustración y la revolución científico-técnica han sido también elementos diferenciales y constituyentes de este entramado. Europa como referente y como horizonte ha formado siempre parte del imaginario de todos los ciudadanos. Podemos hablar de una «globalización europea» anterior a la constitución de las naciones modernas y los Estados diferenciados. La sociedad grecorromana y la cristiandad medieval fueron las que más fomentaron la toma de conciencia de pertenencia común. Sin un plan predeterminado surgió una conciencia global de identidad, más allá de la diversidad lingüística, étnica y sociocultural. Enemigos externos, como el Imperio persa para Grecia, los pueblos bárbaros para el Imperio romano o los musulmanes y turcos para la Europa medieval, contribuyeron a esa conciencia transnacional europea y a su expansión no solo territorial y militar, sino también política y social.

La conciencia unitaria de Europa, la aceptación de un destino común para el continente y la interacción de todos dentro de él no se han hecho a costa de la enorme diversidad y heterogeneidad existente². Hay

2 O. A. SANTACREU FERNÁNDEZ y M. C. ALBERT GUARDIOLA, «Identidad espacial y simbólica en Europa», en J. F. TEXANOS (ed.), *Tendencias en identidades, valores y creencias*, Madrid, 2004, pp. 273-314.

una conciencia europea de identidad y pertenencia común generada por una historia compartida, de interacciones constantes y de conflictos, guerras y emigraciones. Podemos hablar de Europa como una unidad en la diversidad. En ella, hay pluralidad de idiomas y de familias lingüísticas; una religión mayoritaria común con distintas Iglesias y confesiones; divergentes alfabetos y heterogéneas tradiciones culturales; diferencias climáticas y geográficas marcadas; y pueblos con distintas procedencias. La unidad en la diversidad ha marcado a Europa, que ha vivido la dualidad de una ciudadanía particular (local, regional, nacional y estatal) y de una pertenencia europea. Para vivir la universalidad, no es necesario renunciar a la procedencia particular. Como afirmó Gadamer, nunca podemos desprendernos de nuestra pertenencia sociocultural. Solo se es europeo desde una modalidad local abierta, participativa y a veces conflictiva. Lo común no se contrapone a lo propio particular, sino que lo presupone. De ahí surge la interculturalidad como fusión de horizontes³. Siempre se ha vivido la tensión entre la pertenencia a una generalidad y la defensa de la especificidad individual, el conflicto entre las pretensiones de universalidad y la pertenencia singular. Esa tensión ha sido siempre determinante de la conciencia europea, a la que han contribuido no solo las alianzas y vecindades, sino también los conflictos y las guerras, sin que ningún pueblo, país o nación pudiera mantenerse de forma autárquica, cerrándose a los influjos e interacciones de los otros. Por eso, ha sido un continente conflictivo, móvil y de pluripertenencias. Esa identidad diferenciada y plural sigue siendo determinante para el futuro.

Cualquier estructuración política y económica tiene que tomar en cuenta ese trasfondo histórico constituyente. La idea de una Europa unida no puede reducirse ni a su vertiente económica, ni a su dimensión política. El peso de la historia y de la cultura común es uno de los factores explicativos de las dificultades de países como Turquía para integrarse en el espacio asociativo europeo. Hay una conciencia europea

3 H. G. GADAMER, *La herencia de Europa*, Barcelona, 1990, pp. 19-40; «Europa y la “oikumene”», en *El giro hermenéutico*, Madrid, 1998, pp. 219-238.

subyacente que traza una frontera, imaginaria pero real, en el norte y sur del Mediterráneo y del este respecto de Asia. A la hora de definir el imaginario europeo, se han indicado diversos factores y procedencias. Se ha subrayado el énfasis griego en la razón, del que deriva la importancia de la filosofía y de las ciencias. La opción por la razón, resaltada por Popper⁴, subyace también en la creación y potenciación de universidades y centros del saber. Su fruto último es la Ilustración, como proceso de racionalización que ha desembocado en la revolución tecnológica e industrial. Esta tendencia racional ha caracterizado a la cultura europea a lo largo de la historia y ha marcado sus creaciones culturales, económicas y políticas.

Naturalmente, ninguno de esos rasgos es exclusivo de Europa, la cual se ha significado por su capacidad de aprendizaje y de asimilación de otras contribuciones culturales, como las asiáticas o islámicas. También ha sabido exportar sus contribuciones culturales, como la doctrina de los derechos humanos. Hoy se puede hablar de una occidentalización del mundo, en el marco de una globalización última con precedentes centenarios, como 1492, para el continente americano, y, luego, con los imperios coloniales para el resto del mundo. El éxito político, militar y económico de Europa durante los últimos cinco siglos tiene un sustrato cultural compartido más allá de las diferencias. En buena parte, se podría vincular al eslogan ilustrado del «sapere aude» («atrévete a saber»). La voluntad de verdad, que es la versión nietzscheana del eslogan kantiano, ha llevado a la razón crítica, reflexiva y científica que ha acompañado al ascenso de Europa. No ha habido ningún tabú en el que se parara la dinámica de la racionalidad crítica: primero, se dirigió contra Dios (Nietzsche); luego, se habló de la «muerte del hombre» (Malraux, Foucault), cuestionando el humanismo ilustrado⁵; finalmente, se orien-

4 Popper resalta la opción por la razón. «Podríamos darle el nombre de fe irracional en la razón». Cfr. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, pp. 198 y 398.

5 A. ÁLVAREZ HIDALGO, «La muerte del hombre como posibilidad de repensar lo humano», en R. ÁVILA (ed.), *Itinerarios del nihilismo*, Madrid, 2009, pp. 339-350.

tó a una crítica racional de la razón misma, subrayando sus límites. A partir de ahí podemos comprender el proceso de racionalización y de desencantamiento del mundo que ha marcado a la era moderna. Europa ha estado siempre en construcción, marcada por el devenir plural y conflictivo, y dentro de ese contexto hay que analizar la situación actual. Hablamos de cultura posmoderna para indicar otra forma de enfocar la cultura, que toma distancias de la modernidad inmediata sin que pueda dejar de ser parte de ella, aunque sea como «tardomodernidad». Hay conciencia de que hay un cambio de época, aunque nos movemos en la transición entre lo que hemos sido y en parte somos y la evolución hacia un futuro todavía indeterminado. De ahí, la actual crisis de identidad.

En la actual crisis de Europa predominan los factores económicos y políticos, pero cada vez hay más conciencia de que el proyecto de la Unión Europea, hoy constituida por veintiocho Estados, no se puede lograr si no hay conciencia de identidad cultural y de comunidad histórica. La Unión surgió para poner fin a las guerras europeas, para reconstruirla tras la Segunda Guerra Mundial y como un proyecto de futuro económico, político y cultural. Jean Monnet, uno de los «padres fundadores», se lamentó al final de su vida por no haber promovido una Europa de la cultura en los años cincuenta, junto a la comunidad económica⁶. Más recientemente, Regis Debray, miembro del Consejo de Estado de Francia con Mitterrand, subrayó la importancia de la identidad cultural como parte del proyecto de la Unión. La memoria colectiva es fundamental para crear instituciones económicas y políticas, pero las actuales se han implantado sin una conciencia histórica y un imaginario europeo que las legitimara. En Europa hay conciencia identitaria, local y nacional, pero apenas europea⁷. Difícilmente se puede apelar a sacrificios y a la solidaridad supranacional cuando no hay motivaciones culturales ni conciencia histórica que las sustenten. Si la Europa de los Estados-nación ha sido un referente hegemónico mundial en los pasa-

6 A. MINC, *La gran ilusión*, Barcelona, 1990, p. 227.

7 R. DEBRAY, «Los dilemas de la identidad europea», en A. GUERRA y J. F. TEXANOS (eds.), *El rumbo de Europa*, Madrid, 2007, pp. 251-256.

dos cinco siglos, su futuro depende de no quedarse en una «Europa de las naciones» para ser un actor global planetario en el siglo XXI. Cada país por separado solo puede jugar un papel relativo, subordinado, de mera potencia regional. Por eso, del proyecto inicial de base económica y política, la superación de los enfrentamientos que habían llevado a las dos guerras mundiales, había que pasar a una meta más ambiciosa, con un protagonismo continental y una política internacional que no solo fuera continuista con los Estados-nación del pasado.

Este proyecto común inspiró el Tratado para establecer una Constitución para Europa, que fue votado y aprobado por España el 2 de febrero de 2005, pero que no pudo establecerse porque fue rechazado por Francia y Holanda. Aunque el Tratado no alcanzó el consenso que le daría valor jurídico, expresa bien cómo se quiere construir la Europa del futuro. Desde el primer momento, la Constitución europea careció de una mención explícita a las tradiciones culturales, sobre todo a las religiosas, que han marcado la historia e identidad europeas⁸. Se querían evitar las alusiones a las referencias culturales para evitar disputas ideológicas y enfrentamientos nacionales, poniendo el énfasis en la multiculturalidad. A diferencia del reconocimiento de las potentes identidades nacionales, ha habido un esfuerzo por dejar de forma vaga e indeterminada la historia común y las raíces de la identidad compartida. Estas carencias erosionan el proyecto común y son propicias al relativismo epistemológico, moral y cultural que afrontamos. Conformarse con un mero multiculturalismo, en detrimento de la comunicación e interacción que genera un proyecto común, es caer en un falso universalismo en el que predomina la particularidad de cada cultura. No hay que ignorar las diferencias sino integrarlas, sin ignorar su potencial de

8 El preámbulo fue muy discutido, precisamente por su vaguedad al hablar de la historia y tradiciones culturales constitutivas. El *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (2004), se inspira «en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el estado de Derecho».

violencia que ha marcado la historia de Europa y sigue siendo constitutivo de los problemas actuales. Negar el Occidente común que compartimos y su pluralidad constitutiva imposibilita un proyecto que supere los enfrentamientos del pasado⁹.

En la situación actual de globalización en la que hay una crisis del estado de bienestar y una pérdida de hegemonía del Estado-nación, sobre el que se había asentado la Europa del pasado siglo, hay que buscar elementos que promuevan la ciudadanía europea. Habermas es uno de los pensadores que más ha luchado por una identidad posnacional en la que el «patriotismo constitucional», es decir, la defensa de los valores constitucionales, enraizados en la doctrina de los derechos humanos, sustituya al patriotismo nacionalista que hoy resurge. Desde el reconocimiento de que los nacionalismos llevaron a las dos guerras mundiales, hay que superar la identificación del Estado con la nación y la absorción de la sociedad civil por el Estado, dando el protagonismo a la defensa de los derechos individuales y colectivos alcanzados en las actuales sociedades del bienestar. La Constitución europea hablaba de «Estados y de ciudadanos» e incluía en la parte segunda la «Carta de derechos fundamentales», con carácter vinculante y fuerza jurídica, que recogía los derechos clásicos y los de tercera generación, como la protección de la diversidad cultural y lingüística.

Cuanto mayor es la crisis económica y la pérdida de atracción de un proyecto transnacional, más necesario es proteger a los más débiles, sobre los que carga el peso de la crisis, por encima de una política que solo atiende a «los intereses nacionales», que frecuentemente son los de los dirigentes y no los de los pueblos¹⁰. Para esto son necesarias las leyes,

9 A. MORENO FERNÁNDEZ, «René Girard. Críticas y alternativas al relativismo epistemológico y multiculturalista», en R. ÁVILA, *Miradas a los otros*, Madrid, 2011, pp. 173-188; P. PÉREZ ESPIGARES, «La hora de las culturas. Dimensiones de la interculturalidad», *ibid.*, pp. 259-74.

10 J. HABERMAS, *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, 1989; *La inclusión del otro*, Barcelona, 1999; *La constelación postnacional*, Barcelona, 2000; *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, 2006, pp. 107-120; *¡Ay Europa! Pequeños escritos políticos*, Madrid, 2009.

y estas no pueden desarrollarse al margen de los valores éticos y religiosos, culturales, de los pueblos europeos. La mera Europa del Mercado se integraría en la globalización mundial sin identidad cultural. Con la identidad cultural europea ocurre algo parecido a la de las naciones y Estados: siempre está impregnada por la «nación imaginaria», la cual lleva a una revisión selectiva de la historia en función de los intereses ideológicos y políticos del momento. En lo que concierne al proyecto europeo, no se trata de negar la historia pasada para inventar otra, sino de aprender de ella para superar lo que ha sido causa de conflictos y potenciar lo que hay en común en los pueblos europeos. Es un proyecto de futuro que no se establece sobre la base de ignorar el pasado de los Estados-nación, sino de integrarlo en un horizonte que los une en lugar de llevarlos a los conflictos. Es un plan utópico, ideal y todavía no realizado¹¹.

Para realizarlo, hay que recurrir a todas las instancias humanistas de las tradiciones europeas, sin excluir las religiosas. En lo que concierne al cristianismo¹², a pesar de su vigencia y actualidad en el continente, se marginó en la Constitución su peso cultural y su importancia histórica para no crear conflictos con el laicismo antirreligioso, con el islam y las otras religiones presentes en el continente. No hay que olvidar, sin embargo, la afirmación de Heidegger de que los orígenes forman siempre parte del futuro al que se tiende¹³. La ignorancia sobre las raíces culturales es una de las causas de su posterior vuelta reactiva. Resistir-

11 Preámbulo de la Constitución: «Convencidos de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común».

12 A. MARTINELLI, «La identidad europea», en J. F. TEXANOS (ed.), *Tendencias en identidades, valores y creencias*, Madrid, 2004, pp. 87-88 y 75-98.

13 Heidegger confesó en 1953 que sin su origen teológico no habría alcanzado nunca el camino del pensar. Y añadió: «Pero el origen permanece constantemente como futuro». M. HEIDEGGER, *Gesamtausgabe 12: Unterwegs zur Sprache (1953-1954)*, Fráncfort, 1985, p. 91.

se a la mera mención del cristianismo en la Constitución europea está motivado por la coyuntura actual y por la distinta posición que asumieron los líderes nacionales. La insistencia de Alemania en revalorizar la contribución cristiana a la identidad europea tuvo como contrapunto la resistencia francesa a cualquier mención, amenazando con no votar la Constitución, a la que votó en contra posteriormente. Habermas se resiste a admitir que se pueda construir la cultura sin las aportaciones de las religiones. Es comprensible que se busque en Europa la neutralidad respecto de las religiones sin apoyar a ninguna, pero no lo es que se silencien las raíces históricas, dando así la preferencia a un laicismo que excluye el papel público de las religiones. El cristianismo y la religión forman parte del humanismo cultural europeo.

2. Teorías sobre las religiones

Lo que ha significado el cristianismo en la historia, en la cultura y en la conciencia europea es inabarcable y supera todo intento de síntesis. Parto del presupuesto de que el sistema religioso de creencias interacciona con la cultura y con la política. Las prácticas, creencias y la socialización de los miembros de una religión afecta a la identidad individual, a las relaciones sociales interpersonales y a las preferencias políticas. La identidad religiosa, a su vez, está determinada por la pertenencia eclesial, por el contexto sociocultural y económico-político y por el grado de intensidad de las prácticas y de las conductas religiosas. Las ideologías seculares influyen en la identidad religiosa y a la inversa. Hay que atender tanto a la socialización eclesial como a la social, porque ambas se condicionan, mucho más en el contexto de las sociedades plurales y seculares actuales¹⁴.

14 P. EDGELL, «A cultural sociology of religion: New directions», *Annual Review of Sociology*, 38 (2012), pp. 247-265; T. VANHEUVELEN, «The religious Context of Welfare Attitudes», *Journal for the Scientific Study of Religion*, 53 (2014), pp. 268-296.

En lo que corresponde a las diferencias dentro del cristianismo y su repercusión en la actual variedad de Europa hay que atender a tres corrientes ideológicas principales que han influido en la actual situación de Europa. La primera, por su importancia, es la tradición marxista. La crítica marxista a la religión no solo es una de las consecuencias más importantes de la Ilustración, sino que indirectamente legitima la secularización y la laicización. El marxismo aportó dos elementos importantes para el análisis. Por un lado, la importancia del modo de producción de una sociedad, que influye directamente en las relaciones sociales y en los contenidos culturales. No hay independencia de la cultura respecto de la economía, sino interacción de ambas, siendo la segunda más determinante. El entramado económico equivale a la infraestructura de la sociedad, que condiciona todo lo demás. Por otro lado, hace una valoración negativa de la religión, que desvía las energías humanas hacia un más allá celestial, quitando recursos y operatividad a la transformación del más acá. La religión influye en todos los comportamientos e indirectamente también en la economía, aunque se prima decisivamente a la segunda. Esta tradición ha irradiado en toda Europa, pero, sobre todo, es determinante para comprender la situación de la religión en los países del Este de Europa. El anticlericalismo del proletariado está vinculado a la memoria histórica de una Iglesia cercana a la burguesía y a una comprensión de la religión en términos de alienación e ideología, opio para el pueblo. La reflexión teológica tiene que analizar las funciones histórico-sociales de las religiones y sus consecuencias económicas y políticas¹⁵. Esta crítica a la religión ha quedado en parte superada por teologías políticas y de la liberación que se sustraen a la crítica de Marx.

La segunda gran aportación ha venido de Max Weber, que, en parte, quiso corregir el determinismo del marxismo en cuanto ciencia de la historia y mostrar la importancia de la cultura, y, en concreto de la religión, para la misma economía. Las conocidas tesis de Weber sobre la influencia de la concepción religiosa en la productividad económica permitían valorar las diferencias entre países de tradición protestante,

15 O. MADURO, «Trabajo y religión según Marx», *Concilium*, 16 (1980), pp. 19-29.

especialmente, calvinista, y los de raigambre católica¹⁶. Se hizo del trabajo una virtud religiosa y del éxito económico un signo de predilección divina; se favoreció la productividad económica, la movilidad social y la acumulación de capital. Al trabajo se unía la ascética intramundana, que limitaba el lujo y los placeres de los ricos, fomentando una vida de ahorro y de sobriedad. A esto hay que añadir un elemento del protestantismo menos resaltado por Weber, el de crear una comunidad santa, que tenía como prototipo la Ginebra calvinista, en la que había que vigilar a la población para llevar una vida virtuosa. Todo está dominado por la majestad divina, que se encarna en una comunidad santa, en la que se dan los dos reinos en que vive cada persona. Obedecer a Dios implica asumir las leyes y mantener el orden social. La pluralidad de ministerios laicales lleva al control religioso de la ciudadanía, a aumentar la presión social y a combatir los vicios (como la ociosidad y el alcohol). Al predominio social de la ley le corresponde el dominio de la voluntad, que lleva al puritanismo sexual y al control de las emociones. La pertenencia religiosa y ciudadana se alimentan mutuamente e interaccionan entre ellas. A diferencia del luteranismo, las Iglesias calvinistas tienen una fuerte organización y ponen de tal modo el acento en la visibilidad de la Iglesia que esta se encarna en una sociedad santa, toda ella orientada a la gloria y majestad divina¹⁷. Esta corriente de pensamiento ha sido determinante en el Norte de Europa, Gran Bretaña y Estados Unidos, y es una de las claves para comprender las diferencias entre el Norte y Sur de Europa.

A estas dos contribuciones se añade una tercera, en la que convergen distintas corrientes que resaltan la estrecha vinculación entre la religión y la política, y la mutua dependencia que ejercen la una sobre la otra. En esta línea hay que destacar la fenomenología de la religión de

16 M. WEBER, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, 2003; *Economía y sociedad*, México, 1969.

17 K. FRÖHLICH, *Gottesreich, Welt und Kirche bei Calvin*, Múnich, 1930; A GANOCZY, *Ecclesia ministrans*, Friburgo, 1968; W. NEUSER, *Calvin*, 1971.

Durkheim¹⁸, el concepto de religión civil que planteó Rousseau¹⁹ y las investigaciones sobre la secularización de la sociedad que han tenido en Blumenberg un exponente destacado²⁰. El cristianismo no es ni ha sido nunca una religión privada, sino que ha jugado un papel decisivo en el ámbito público. La idea laicista de que la religión es asunto privado no corresponde a los datos históricos. Huntington²¹ ha llegado a pronosticar que los enfrentamientos del siglo XXI serán conflictos de civilizaciones y que estos llevarán consigo guerras de religiones. Las críticas que ha recibido este enfoque monocausal y restrictivo no invalidan la importancia que concede a las religiones como factor social. Otros autores, como Foucault, han mostrado que no solo la religión y la política se implican, sino que los Estados modernos y sus Gobiernos se han inspirado en las tradiciones y prácticas religiosas para la gobernanza de los ciudadanos. No se trata solo de la tradicional alianza entre trono y altar, sino de la toma de conciencia de que las prácticas de gobierno que se dan en las religiones, en concreto, en el cristianismo, han servido de modelo y de inspiración para los regímenes políticos²². Detrás de estas concepciones está la imposibilidad de que el Estado sea ajeno a las tradiciones religiosas. La religión forma parte de la cultura y las creencias religiosas; además de serlo, son también tradiciones culturales. Las fronteras entre sociedad civil y Estado como institución política siempre son relativas y gozan de un grado fuerte de indeterminación. Por eso, la religión nunca puede sustraerse al ámbito de la política y viceversa.

Estas corrientes ideológicas son, sin embargo, insuficientes. La clave de la modernización y de la secularización es la revolución científico-

18 E. DURKHEIM, *Las formas elementales de la vida religiosa*, Madrid, 2007.

19 J. J. ROUSSEAU, «El contrato social», *Escritos de combate*, Madrid, 1979, pp. 516-525.

20 H. BLUMENBERG, *La legitimación de la Edad Moderna*, Valencia, 2008.

21 S. P. HUNTINGTON, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, 1997.

22 M. FOUCAULT, «El sujeto y el poder», *Saber*, 3 (1985), pp. 186-190; *Estética, ética y hermenéutica*, Barcelona, 1999, pp. 175-1998.

técnica, que se ha convertido en el denominador común que determina hoy a la cultura y a la sociedad. Lo que ha sido la religión para la sociedad durante milenios ha comenzado a serlo la ciencia en Occidente desde el siglo XIX. Después de una etapa religiosa y filosófica de la humanidad llega ahora la de la ciencia, que pretende dejar atrás los elementos de las etapas anteriores. No se trata de una evolución integradora, en la que se preservan los contenidos de la religión y de la filosofía integrándolos en una síntesis cultural superior. En la era científica se pretende superar los saberes presuntamente obsoletos e infundamentados de las grandes cosmovisiones religiosas y filosóficas. La misma filosofía, que durante siglos fue la «servidora de la teología», tiende hoy a convertirse en una «servidora de la ciencia», con la pretensión de alcanzar también un saber científico. La revolución científico-técnica es la que más condiciona la situación de las religiones en Europa.

El razonamiento científico se ha convertido en el modelo fundamental del saber, en la razón sin más. Es un nuevo régimen o forma de conocimiento que impone lo que podemos pensar y cómo enfocar la realidad. Para afirmar coloquialmente que algo es verdadero, decimos que es científico. Esto equivale a afirmar que todo conocimiento tiene que tener una base empírica para ser cierto. Solo podemos afirmar aquello que es comprobable, aquello que puede ser verificado por la realidad, probado y capaz de ser cuestionado. Se ha dado una crisis de los sistemas metafísicos, de las ideologías y, en general, de la filosofía y también de los ordenamientos morales del mundo. Este cambio de perspectiva es determinante para lo religioso. Solo podríamos afirmar un ser divino si hubiera algo que lo hiciera verificable, si algún hecho pudiera confirmarlo o desmentirlo²³. El sistema de creencias tiene que basarse en algo. Si no hay nada que lo cambie, deja de ser razonable.

Al crecer la racionalidad científica, se cuestionan las creencias sobrenaturales y los relatos simbólicos. Los credos religiosos y los imaginarios religiosos son degradados a meras creaciones de la fantasía. Ya no se puede creer en los Reyes Magos, ni en Papá Noel, ni en las almas, ni

23 A. FLEW, «Teología y falsación», en E. ROMERALES (ed.), *Creencia y racionalidad. Lecturas de filosofía de la religión*, Madrid, 1992, pp. 47-60.

en espíritus, ni en Dios. La referencia a la divinidad deja de tener viabilidad cultural. Al descalificar la iconografía tradicional del anciano barbudo, tan frecuente en el imaginario del arte tradicional, se ha eliminado también a Dios, al que se refería la imagen. Creer en él, en los dioses, los ángeles o las almas es tan poco plausible como creer en Júpiter o en los fantasmas. Hay un cierre cultural, epistemológico, que obstaculiza ese tipo de creencias²⁴. Lo mismo ocurre con acciones y afirmaciones religiosas, como la invocación, la revelación, la inspiración, etc., que no tienen lugar en un sistema científico. La demarcación científica restringe lo culturalmente plausible.

Estas grandes aportaciones, que podrían aumentarse con otras contribuciones y autores, han evolucionado durante el pasado siglo. Un marxismo científicista y economicista resulta hoy inviable, sobre todo, tras las aportaciones de la escuela de Fráncfort, el marxismo utópico de Bloch y corrientes cercanas, como la filosofía de la liberación de Dussel. Lo mismo ocurre con la sociología de Max Weber, que ha servido de punto de partida para M. Gauchet y diversos análisis sobre la secularización de la sociedad²⁵. También la fenomenología de la religión, el análisis de la religión civil y las aportaciones recientes del laicismo han ampliado la perspectiva sobre las implicaciones socioculturales de la religión. El denominador común, hoy ampliamente reconocido, es que la religión tiene funciones sociales y culturales que se oponen a su pretendida privatización. La tesis de su progresiva desaparición como consecuencia del proceso de modernización, difundida en la década de los sesenta, se encuentra hoy ampliamente cuestionada. Podemos discutir sobre la existencia de Dios, pero hay que reconocer, tanto desde una perspectiva filosófica como sociológica, que las religiones no solo no desaparecen, sino que cada vez generan más interés y juegan papeles más relevantes que influyen en lo económico y en lo político. Es tal la capacidad de la religión de responder a preguntas y necesidades huma-

24 G. BUENO, *Teoría del cierre categorial*. V, Oviedo, 1993, 1393; M. A. QUINTANILLA, *Ideología y ciencia*, Valencia, 1976, pp. 80-85.

25 M. GAUCHET, *La religión en la democracia*, Madrid, 2003; *El desencantamiento del mundo*, Madrid, 2006.

nas y son tan importantes las funciones sociales que ejerce que se puede afirmar que, aunque Dios no existiera, siempre habría religiones. Por eso son importantes no solo para los creyentes en ellas, sino también para los que no tienen religión pero tienen que contar con ella como un fenómeno social de primer orden.

3. Religión y cultura en la Europa actual

Desde la perspectiva actual, las preguntas son tres. La primera aborda la unidad y diversidad del proyecto europeo: ¿qué diferencias hay entre los cristianismos y cómo han influido socioculturalmente? La segunda es: ¿qué pueden aportar las Iglesias y las religiones a la identidad cultural de Europa? Finalmente, la tercera se interroga en torno al significado y validez universal del actual modelo religioso de Europa. Son tres cuestiones complejas que intentaré esbozar de forma muy resumida.

Lo primero que se constata es la heterogeneidad de situaciones dentro de un marco común, el de la secularización y la laicización, que de formas diversas impregnan hoy a todos los planteamientos religiosos en Europa. Europa es hoy el continente más secularizado y con mayores porcentajes de no creyentes de las sociedades libres y democráticas. El protestantismo ha sido más propicio a la secularización y abierto a una modernidad no religiosa, mientras que el catolicismo ha defendido el antimodernismo y la validez del Estado confesional hasta el Concilio Vaticano II. Pero ambos se han acercado, interactuado y transformado, constituyendo las mayorías religiosas del continente. Por eso se puede hablar de un triunfo de la Ilustración y de la ciencia, de la sociedad democrática, de la secularización y de la laicidad, que son las claves para comprender a la Europa actual. Hay una homogenización de los cristianismos y las religiones que tienen que afrontar los mismos retos.

Pero hay otro elemento, que debemos tener en cuenta para explicar el actual mapa confesional de Europa, el de los regímenes políticos. No basta con analizar a Europa en clave de Norte y Sur, sino que tanto o más que esta perspectiva hay que atender a la de Este-Oeste. Hasta la década de los noventa Europa estaba dividida por dos concepciones

enfrentadas: la del bloque soviético, con una economía socializada y un régimen político dictatorial, en el que la propaganda antirreligiosa formaba parte de la ideología oficial; y la del bloque liberal, dominado por Estados Unidos, en el que la religión gozaba de prestigio social y de amplia libertad. En Occidente y Centroeuropa ha primado la economía de libre mercado; se ha favorecido el individualismo y la democracia representativa liberal y ha imperado una ideología de libertad de creencias y de religión, que ha formado parte de las constituciones políticas. El resultado es diferente en las dos Europas, sin que haya una teoría explicativa general que responda a los veintiocho países de la Unión Europea. Hay muchos factores heterogéneos que hacen difícil un análisis general, dada la diversidad de tradiciones (católica, protestante, ortodoxa y no creyentes) y la diferenciación entre religión institucional y formas religiosas sin Iglesias. Sociológicamente, hay también problemas para determinar algún factor (como la creencia en Dios) que sirva como criterio evacuativo del nivel de religiosidad²⁶.

Por otra parte, investigaciones actuales muestran que los católicos tienen una mayor exigencia de una política social del Estado, subsidios socioeconómicos y aseguramiento estatal de un mínimo nivel de vida de los ciudadanos (educación, sanidad gratuita y prestaciones al desempleo). También hay una mayor tendencia al individualismo, a la valoración de la familia y al aprecio de los niños. Mientras que los protestantes acentúan más los derechos del individuo, su libertad, la exigencia del trabajo y la competitividad social. Los valores públicos, como el respeto a las leyes, la educación cívica, el apoyo a las instituciones, la obligación de los impuestos, etc., son más valorados por los protestantes, probablemente por el realce que han dado a la comunidad ética. Hay más sensibilidad y aceptación del modelo económico existente, de matriz anglosajona, en protestantes que en católicos. Hay que tener en cuenta también la situación de minoría o de mayoría social de la religión a la que pertenecen, ya que las primeras apoyan más la protección estatal que los que pertenecen a religiones mayoritarias. Lo mismo ocurre con

26 O. MÜLLER, «Secularization, Individualization, or (re)vitalization?», en *Religion and Society in Central and Eastern Europe*, 4 (2011), pp. 21-37.

los que no pertenecen a ninguna religión respecto a los practicantes de religiones. Los primeros son más sensibles a un estado social protector que los segundos. Y, cuanta más heterogeneidad religiosa hay en un país, menos apoyo hay a derechos sociales garantizados por el Estado. El énfasis en la compasión y en la solidaridad de todos es mayor en países con más homogeneidad religiosa²⁷.

El problema está en evaluar estos resultados ya que en ellos no solo influyen las doctrinas religiosas respectivas de católicos y protestantes, sino también las tradiciones políticas, vinculadas a una sociedad civil fuerte y un estado descentralizado, como ha ocurrido en Estados Unidos, mientras que el modelo francés de estado centralizador favorece el intervencionismo en la sociedad civil, protegiendo derechos económicos y políticos. La solidaridad es un valor político en el Estado francés, que ha prevalecido en Europa sobre el americano, que acentúa más incentivar la búsqueda de empleo de los individuos. Las divergencias teológicas y religiosas entre católicos y protestantes han perdido fuerza, aunque corrientes religiosas como la teología de la liberación difícilmente tienen cabida en el luteranismo y el calvinismo.

No hay duda de que la socialización de cada persona es determinante de su posición religiosa, en la línea que apuntaba Max Weber, pero hay que tener en cuenta que la nueva sociedad que ha surgido en Europa tras la Segunda Guerra Mundial ha cambiado la importancia del protestantismo y del catolicismo como religiones diferenciadas que incidían en los comportamientos sociales y culturales. Ha emergido un modelo nuevo de sociedad, el de la segunda y tercera revolución industrial, y una nueva cultura, marcada por los medios de comunicación social y por la sociedad del bienestar, que ha uniformado tanto a católicos como a protestantes. Las diferencias religiosas del mapa europeo han

27 T. VANHEUVELEN, «The religious Context of Welfare Attitudes», en *Journal for the Scientific Study of Religion*, 53 (2014), pp. 268-296; D. STEGMUELLER, «Support for Redistribution in Western Europe», en *European Sociological Review*, 28 (2012), pp. 482-497; K. SCHEVE y D. STASAVAGE, «Religious and preferences for Social Insurance», en *Quarterly Journal of Political Science*, 1 (2006), pp. 255-286.

pasado a segundo plano, aunque no hayan desaparecido, ante formas de vida que erosionan ambas confesiones. No hay que olvidar tampoco que el ecumenismo, el Concilio Vaticano II y la doctrina social de la Iglesia católica han favorecido un acercamiento a las confesiones protestantes. Las creaciones que han surgido en una confesión, como la teología de la liberación o el pentecostalismo y los movimientos carismáticos, han incidido en todos los cristianos, sea cual sea su pertenencia eclesial. Pero, sobre todo, es el enemigo común el que ha generado una conciencia de solidaridad entre las Iglesias y confesiones cristianas. La cultura del consumo entra en contradicción con la austeridad y el ideal de vida pública virtuosa de las tradiciones protestantes y también con la concepción católica, centrada en los bienes espirituales más que en los materiales.

La nueva sociedad europea ha mitigado las diferencias de conducta entre católicos y protestantes, pero hay actitudes que persisten. Por ejemplo, el índice de suicidios en los católicos es menor que en los protestantes. También lo es la mayor resistencia católica a la aprobación legal de la eutanasia, siendo determinantes el grado de práctica religiosa y el énfasis católico en la pertenencia institucional y comunitaria a la Iglesia²⁸. Se puede decir que ha habido una «americanización de Europa», que ha dibujado un nuevo mapa de comportamiento ciudadano y también religioso. Por eso los problemas de Europa occidental, que ha vivido bajo ese patrón, son cada vez más parecidos, más allá de las diferencias confesionales. También esto ha afectado a los países del Este. Tras la caída del comunismo, desde los noventa, ha habido una «conversión global» al modo de vida occidental, a la economía de mercado y a las libertades ideológicas. La democracia ha permitido un resurgimiento de la religión en los países afectados, con la notable excepción de la Alemania del Este y Chequia, en las que décadas de ideologización y socialización antirreligiosa han dejado su huella. El patrón ideológico del Estado comunista no solo luchó contra las religiones, sino que creó rituales civiles para sustituir a los religiosos, a veces, inspirándose en

28 B. TORGLER y C. SCHALTEGGER, «Suicide and Religion: New Evidence on the Differences between Protestantism and Catholicism», en *Journal for the Scientific Study of Religion*, 53 (2014), pp. 316-340.

ellos. De esta forma buscó una alternativa global a la religiosa, que posibilitaba desplazarla del ámbito público. Este periodo de socialización arreligiosa ha dejado sus huellas después del comunismo. No se limitaron a rechazar las instancias religiosas que apuntaban a la trascendencia, sino que las sustituyeron por el ideal trascendente intramundano de la sociedad sin clases, que era compatible con la modernización científico-técnica. En los países comunistas, en buena parte, el marxismo ha sido propuesto y vivido como una pseudoreligión alternativa. Por otra parte, Alemania del Este y Chequia son los países que más cercanos han estado a la modernización e industrialización de Occidente, lo cual también ha contribuido a su bajo índice de religiosidad²⁹. El cambio institucional que se ha producido al pasar de una sociedad socialista del Este a una capitalista occidental no implica que se hayan transformado las sensibilidades y las prácticas religiosas en el mismo grado. Es más fácil cambiar de instituciones que superar las mentalidades y sus raíces en el pasado.

En otros países del bloque comunista, sobre todo, en Polonia, en Ucrania y en Yugoslavia, siempre hubo un mayor índice de religiosidad. Una causa es su convergencia con la identidad cultural nacional. La religión pasó a ser un factor de resistencia política contra el Estado y una de las aportaciones claves para definir la identidad nacional. La mezcla entre sociedad y religión, a la que apunta la idea de «religión civil», hizo que la religión jugara un gran papel identitario, como lugar de pertenencia y como referencia política. Se confirma que una perspectiva meramente religiosa de la religión es equivocada, ya que siempre forma parte de la cultura, del folklore, del estilo de vida y del sentimiento de pertenencia. Un papel parecido ha jugado el catolicismo en Irlanda, en la que la religión forma parte de la conciencia de identidad colectiva y ha jugado un papel clave para la resistencia contra la presión externa. En

29 C. HANN, «Broken Chains and Moral Lazarets: the politicization, juridification and commodification of religion after Socialism», en C. HANN (ed.), *Max Planck Institute for Social Anthropology. Department II: Religion, Identity, Postsocialism*, Halle/Saale, 2010, pp. 3-22; J. BUZALKA, «Nation, Religion and Tolerance», *ibid.*, pp. 55-58; M. RAJTAR, «“Heaven on Earth”: Conversion and Morality in Eastern Germany», *ibid.*, pp. 89-94.

los países ortodoxos del Este, se constata un aumento de la religiosidad, aunque sigue habiendo una vinculación entre el Estado y la Iglesia ortodoxa tradicional, a la que se privilegia respecto de otras confesiones, como la católica y la protestante, y de otras religiones.

A la hora de buscar rasgos diferenciales, sobre todo, en situaciones de conflicto, la religión juega un papel decisivo. Si en la actual situación española, Cataluña y el País Vasco tuvieran una religión mayoritaria no católica podríamos hablar de guerra de religiones de la misma forma que hay luchas lingüísticas. Cualquier rasgo diferencial se tiende a absolutizar cuando hay enfrentamientos nacionalistas y las religiones son determinantes para la identidad colectiva. Pero el peligro de las religiones que tienen un fuerte papel político es que lo político se impone a lo religioso y lo absorbe. Es decir, en caso de conflicto entre intereses políticos y valores cristianos, frecuentemente se imponen los primeros a costa de los segundos. Si hay una tensión entre la ideología nacionalista (el «nosotros» real e imaginado) y la religiosa de la fraternidad universal, casi siempre es la primera la que triunfa. En casos extremos lleva a la sustitución de la religión por la nación sacralizada. Por eso, el clero y personas muy religiosas son propicias a la religión nacional y a las vertientes secularizadas de la «nación elegida», que marca las fronteras entre el «nosotros» propio y los otros. La mezcla de religión y nacionalismo es explosiva por el potencial afectivo que irradia, que fácilmente despliega cargas de agresividad y de violencia moral, cuando no física.

En lo que corresponde a la diferenciación entre el Norte y el Sur, no hay duda sobre el influjo de la religión, no solo desde la perspectiva weberiana de que el protestantismo favorece el trabajo y la productividad económica, sino desde la otra óptica calvinista sobre una comunidad austera, trabajadora y virtuosa, regida por un colectivo tanto religioso como político. Los menonitas, amish y las distintas agrupaciones bautistas son ejemplos extremos de esta dinámica político-religiosa, que han favorecido tanto el capitalismo como la productividad económica. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el ascenso del Norte sobre el Sur europeo ha sido causado por otros factores y que desde el primer momento se criticó la monocausalidad que pretendía Max Weber. Hoy se ha producido una protestantización de la religión en Europa, incluido el mismo catolicismo, que se ha abierto mucho más al denominacionalis-

mo y a la libertad religiosa. El nacimiento deja paso a la elección como el componente fundamental para pertenecer a una religión.

Esto lleva a que el análisis de Weber siga siendo válido pero haya que relativizarlo. No hay que olvidar que la sociedad de consumo y el estado de bienestar erosiona el catolicismo y el protestantismo. En Alemania, donde conviven católicos y protestantes casi en la misma proporción de la población, el estado tradicionalmente más católico de todos, Baviera, es el más rico, mientras que otros del norte y del centro de origen protestante son hoy de los más retrasados. En la misma línea hay que poner la situación de Francia, con mayoría de población católica y una alta renta per cápita. La explicación weberiana sobre el espíritu del capitalismo no se adecúa hoy a la realidad europea. Las diferencias socioeconómicas entre Norte y Sur en los países mediterráneos tampoco pueden achacarse a la religión, que es común para todos. Sin embargo, también se constata que hay una correlación entre los grupos sociales más ricos y que más se identifican con la modernidad y la disminución de práctica e interés religioso. La dinámica pragmática y utilitarista de la modernización industrial erosiona los ideales religiosos, humanistas y éticos. Por eso en Europa crece el nihilismo, tanto epistemológico como axiológico, el cual es inquietante para cualquier proyecto, tanto humanista como político.

En general, el componente religioso, al que apuntaba Weber, ha perdido influencia y se subordina a la estructura social y política. No hay que olvidar, sin embargo, que el cambio de mentalidades y de formas de actuar en la vida es mucho más lento que el de estructuras. Pueblos que han vivido décadas, y a veces siglos, de retraso económico y de regímenes políticos autoritarios tardan más en asumir un estilo de vida secular y hábitos de convivencia democráticos que en transformar sus estructuras institucionales económico-políticas. La socialización e inculturación tradicionales perduran en un marco institucional diferente. El franquismo como régimen de vida y como cosmovisión global sigue siendo determinante para las generaciones que lo hemos vivido, tanto para los que lo defendieron y propiciaron como para los que lucharon contra él. Y esta dinámica cultural interiorizada es determinante para la diferencia entre el Este y el Oeste de Europa, como para la del Norte y el Sur.

4. ¿Es Europa una excepción o un nuevo modelo?

Muchos pensadores actuales subrayan hoy las diferencias entre Europa y el resto del mundo. Tanto en América como en Asia y en África, las religiones no solo subsisten, sino que crecen y tienen gran vitalidad. El mundo sigue siendo fundamentalmente religioso y las grandes religiones, como el cristianismo y el islam, siguen creciendo en otros continentes. La situación es diferente en Europa, caracterizado por la secularización y el laicismo, así como por una crisis generalizada de las Iglesias, que no encuentran su sitio en el nuevo mapa sociocultural. Con motivo del tercer milenio del cristianismo volvió a resurgir la idea de que Europa es hoy un continente de misión y que las viejas sociedades cristianas están dejando de serlo.

No hay duda sobre la vinculación entre modernidad y proceso de secularización, pero esto no se puede universalizar. Se puede hablar de modernidades múltiples, ya que países como Estados Unidos y Japón no han seguido el patrón europeo en lo que concierne a la crisis de las Iglesias y el declive de la influencia de la religión³⁰. Para explicar esas diferencias, hay que tener en cuenta las distintas dimensiones de la secularización. Por un lado, está el proceso que ha llevado a una progresiva privatización de la religión, centrándola en el ámbito de la conciencia individual. Hay un declive de las instituciones, creencias y prácticas religiosas en la sociedad. Se puede hablar de una «sociedad laica»³¹, junto al «estado laico», porque la afiliación religiosa de una persona no juega un papel en la vida social. Surge una sociedad neutra, indiferente a la identidad de sus miembros. El ámbito público se emancipa de lo religioso. Cada persona y grupo puede vivir sus convicciones religiosas en una cultura que ha dejado de serlo. Del ideal de una sociedad católica, en la que sus valores se imponen en las leyes y en la conducta ciudadana, se ha pasado a un modelo en el que pueden vivir todos los ciudadanos,

30 P. L. BERGER, G. DAVIE y E. FOKAS, *Religious America, Secular Europe?*, Hampshire, 2008; G. DAVIE, *Europe: the Exceptional Case*, Londres, 2002.

31 J. A. ESTRADA, *El cristianismo en una sociedad laica*, Bilbao, 2006.

con independencia de sus creencias. La moral ciudadana y las leyes que regulan la sociedad civil se emancipan de lo que es válido en el ámbito religioso, y crece una imagen divina impersonal y la vaguedad de creencias.

También hay una diferenciación y complejización de las esferas y subsistemas sociales, que facilitan las multipertenencias y la emancipación de las instituciones y normas religiosas³². La complejidad de las sociedades modernas, sin un centro unificador que controle el proceso, favorece el retroceso de concepciones globales y holistas, como la religiosa. No hay que olvidar tampoco la alergia antiinstitucional, posmoderna, que favorece la religión por libre, la fe sin religión y lo que se ha dado en llamar «creer sin pertenecer» y «pertenecer sin creer», ya que la pertenencia nominal a una Iglesia o religión puede tener motivaciones no religiosas, culturales, políticas, familiares, folklóricas, etc. La autonomía del Estado, de la empresa y del Derecho respecto de los credos religiosos ha sido determinante en la pérdida de influjo social de las Iglesias. Y cuanto mayor era el grado de vinculación entre el Estado y la Iglesia dominante, tanto mayor es la crisis de la segunda al cambiar el modelo de sociedad. Un Estado confesional y una Iglesia estatal inevitablemente generan una reactividad antiestatal y eclesial.

La religión sigue siendo un factor sociocultural de primer orden, vinculada a los valores culturales y a los credos identitarios en Estados Unidos, que mantiene una sociedad muy religiosa junto a un Estado no confesional y laico, pero no antirreligioso³³. Al responder a las demandas de sentido nacionales y personales, se ejerce una doble función a costa del sincretismo y la relativización posmoderna de los valores. La suerte de las religiones ha sido diferente que en Europa, ya que ninguna dependía del Estado, todas disfrutaban de libertad de culto y es-

32 J. V. CASANOVA, *Religiones públicas en el mundo moderno*, Madrid, 2000, pp. 25-62 y 286-295; *Genealogías de la secularización*, Barcelona, 2012.

33 R. BELLAH, *The Broken Covenant. American civil Religion in Time of Trial*, Nueva York, 1975; *Beyond Belief*, Oxford, 1991, pp. 168-192; S. GINER, «La religión civil», en *Formas modernas de la religión*, Madrid, 1994; *Carisma y razón*, Madrid, 2003, pp. 67-114.

taban asentadas en la sociedad civil. Como, además, jugaron un papel fuerte en la recepción y asimilación de la población inmigrante y en la conservación de la identidad cultural nacional, integrada en el crisol de culturas y pueblos (*melting pot*) norteamericano, las Iglesias no tuvieron problemas para jugar un papel fuerte en la sociedad y evitar el anticlericalismo y el rechazo propio de Europa.

La diferencia europea no solo proviene de la vinculación histórica entre Estado e Iglesia, sino también de las críticas de la Ilustración a la religión. Su trasfondo ha sido el ideal de la superación de la religión, sustituida por la ética racional y el Derecho³⁴. El progreso científico-técnico y la democracia participativa han buscado una sociedad emancipada que desplazara el ideal escatológico religioso. Quedaba el ámbito de la espiritualidad personal, de la vivencia individual religiosa, de una religión difusa y devocional, tanto más erosionada cuanto menos apoyo institucional tiene³⁵. Cuanto más tradicional ha sido la religión, más fácil resultaba al pensamiento ilustrado la crítica al dualismo, a la *fuga mundi* y a la superstición. El progresivo desencantamiento del mundo hizo retroceder las concepciones religiosas, aunque, al mismo tiempo, se produjo un reencantamiento del ámbito político, una sacralización secularizada del Estado y de la Nación y una criptoteología que subsiste en los proyectos de emancipación ilustrados. En muchas partes de Europa se ha cambiado la fe en Dios por el credo nacionalista, que en ambos casos atrae a las personas más idealistas y que más necesitan una utopía moral.

En general, la secularización ha sido más fácil en los países de mayoría protestante que en los católicos, que tienen una mayor dependencia de lo organizativo e institucional. Pero la división Norte-Sur no es uniforme ni está exenta de evoluciones. No es lo mismo el protestantismo anglo-holandés que el germano-nórdico, ni tampoco la identidad

34 L. DUCH, *Religión y política*, Barcelona, 2014; J. A. ESTRADA, *Por una ética sin teología*, Madrid, 2004.

35 T. LUCKMANN, *La religión invisible*, Salamanca, 1973; P. BERGER y T. LUCKMANN, *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*, Barcelona, 1997; D. HERVIEU-LÉGER, *El peregrino y el convertido*, México, 2005.

católica irlandesa y polaca que la de Francia o incluso la de Italia y España³⁶. La práctica religiosa ha decrecido más en los países del norte y centro de Europa, respecto a los católicos del sur. En estos ha pervivido mejor la religiosidad popular que la institucional, aunque es también más ambigua, porque transmite valores culturales tradicionales, impregnados de los religiosos, lo cual lleva a que se pueda participar en la religión popular sin creer en el núcleo religioso. Por eso, la religiosidad popular no solo es expresión de una genuina fe y de un credo eclesial, sino que también puede ser una forma de «religión civil» sustitutoria, además de que fácilmente es integrable en la mercantilización de la sociedad. Cuando la religión pervive por los valores culturales que defiende, sin referencias trascendentes específicas, siempre está amenazada de perderse, ya que, si se puede vivir esos valores sin necesidad de religión, esta es innecesaria y pierde consistencia³⁷. Paradójicamente, el «triumfo» del cristianismo inculturando sus valores en Europa ha hecho que elementos específicos de la religión hayan dejado de serlo, porque forman parte del patrimonio cultural europeo y han perdido sus orígenes y referencias religiosas.

Las formas de vida moderna no favorecen la religión institucionalizada, pero es cuestionable que lleven a su desaparición. Incluso se podría hablar hoy de una crisis de los proyectos seculares que tuvieron más incidencia en el siglo XX. También, de una revitalización de la crítica religiosa a estos no en la clave del antimodernismo, sino en defensa del humanismo cultural, moral y religioso. Es el ámbito de la sociedad civil, no el del Estado, el que posibilita hoy que la religión juegue un papel público. De hecho, proliferan las ONG de procedencia e inspiración religiosa que muestran otra forma de presencia de lo religioso en las sociedades³⁸. La erosión de lo religioso no equivale a que se concentre en el ámbito privado. Corrientes como la teología de la liberación y las

36 D. MARTIN, *On secularization*, Aldershot, 2005.

37 O. ROY, *La santa ignorancia*, Barcelona, 2010.

38 J. ELZO, *Los cristianos, ¿en la sacristía o tras la pancarta?*, Madrid, 2013, pp. 35-78.

posteriores teología feminista, indígena, de la negritud, ecológica, etc., muestran que la dimensión pública e incluso política de lo religioso vive hoy una etapa de crecimiento a pesar de la resistencia europea. ¿Es hoy Europa un laboratorio de ideas y de formas de vida que pueden llegar a ser las del resto del mundo, o más bien un ámbito que se ha quedado bloqueado por su incapacidad para asumir que hay formas de religión ilustrada y democrática que se sustraen al proceso histórico de emancipación, que creó la Ilustración?³⁹. La misma idea de la separación neta entre lo religioso y lo secular, lo sagrado y lo profano, es una creación europea que no se da en otras regiones del mundo.

En lo que concierne al futuro, hay que prepararse para sociedades mestizas en las que convivan grupos, sistemas de creencias y formas de vida dispares. El pluralismo es inevitable en la edad de la globalización, pero también es fuente de conflictos y hay que asumir que todos, los creyentes y los que no lo son, tendrán que convivir con los que piensan y viven de forma diferente. Pensar que se puede mantener el ideal de una sociedad europea laica, con pretensiones de haber superado la religión, en el contexto vigente de mundialización, de sociedad móvil y con pérdida de fronteras y de permanentes inmigraciones es una ilusión. Que las Iglesias pierdan influencia institucional es una cosa y que desaparezcan las motivaciones religiosas otra muy diferente.

Esto exige un mayor protagonismo de la sociedad civil y una restricción del Estado intervencionista, que no puede imponer normas ni leyes que limiten la libertad de pensamiento, de creencias y de expresión. Solo la salvaguarda de los derechos humanos pone límites a las prácticas religiosas y a las creencias e ideologías. Pero esto vale también para el Estado, que no puede ser confesional, pero tampoco hostil a ninguna religión, credo o ideología que exista en la sociedad civil. Hay que pasar de la homogeneidad de las Iglesias, con valores sustantivos y

39 J. CASANOVA, *Europas Angst vor der Religion*, Berlín, 2009; «Eurozentrischer Säkularismus und die Herausforderung der Globalisierung», en *Politik, Religion und Markt*, Innsbruck, 2009, pp. 19-40; «A Secular Age: Dawn or twilight?», en *Varieties of Secularism in a Secular Age*, Harvard, 2010, pp. 265-281.

sacralizados, herencia de la fusión entre la Iglesia y el Estado, a la defensa del humanismo, de los valores democráticos y de los derechos humanos. En este marco, los cristianos pueden aportar su comprensión del mundo en igualdad con los que tienen otras ideologías. El problema europeo actual no es defenderse de las Iglesias impositivas, aunque, en países como el nuestro, subsistan todavía prácticas residuales del nacionalcatolicismo.

El nuevo paradigma social y cultural exige un replanteamiento de las religiones para corresponder a las necesidades de sentido, amenazadas por el nihilismo difuso que caracteriza a nuestra época. La antropología cristiana está marcada por el deseo y la búsqueda de Dios como constitutivos del ser humano. Pero ese deseo no tiene por qué canalizarse mediante las religiones de nuestro patrimonio histórico y cultural. Todas las religiones acumulan representaciones, contenidos e interpretaciones de la vida, de las distintas etapas de la historia. Las representaciones míticas de la Antigüedad persisten en los textos, rituales y doctrinas. Las instituciones religiosas tienden a legitimarse por sus orígenes remotos y son conservadoras tanto en las doctrinas como en las prácticas y rituales. Tienden a mantener contenidos que fueron actuales en el pasado, aunque se hayan quedado obsoletos en el presente. Aunque cambie el significado de las doctrinas y de los ritos, se tiende a conservarlos y darles un sentido distinto. Por eso, las Iglesias se resisten al cambio, aunque sus tradiciones hayan sido cuestionadas por las ciencias, la filosofía y la antropología y no respondan a los conocimientos actuales. Parte de la tradición acumulada en el curso de la historia es hoy un impedimento más que una ayuda para la religión⁴⁰.

Hoy es necesario un replanteamiento de la tradición dogmática y de la misma Biblia. Sus historias no son creíbles y plausibles en una sociedad posmoderna y poscristiana. Una cosa es inspirarse en la Biblia y otra entenderla literalmente y asumir todos sus relatos. Mientras que esto no se resuelva las Iglesias tendrán problemas para luchar contra la incredulidad e indiferencia religiosa en Europa. Las Iglesias tienen

40 M. A. CONWAY, «Christianity in Europe: A Future?», en *The Furrow*, 65 (2014), pp. 331-338.

la difícil tarea de revisar sus sistemas de creencias, buscando preservar su identidad en el cambio histórico. No pueden perder su concepción global de la vida para adaptarse a la cultura. Pero tampoco pueden mantenerla al margen de los cambios antropológicos, socioculturales y científicos. El cristianismo necesita una reforma profunda, más difícil en la actual época posmoderna. La gran cuestión en Europa es el nihilismo y el vacío moral, resultado de una sociedad marcada por el contrato social, el mercado y los bienes de consumo. La crisis axiológica y el vacío ético resultante son hoy más agudos en Occidente que el peligro de las religiones autoritarias. Para las personas religiosas no es la perspectiva de la democracia, la libertad religiosa y la utilidad social de la religión lo determinante, sino que el credo doctrinal fuerte tiene que enmarcarse en una perspectiva no religiosa, la de la sociedad secular. Las religiones han perdido relevancia social y se ha producido un vacío. Perder la fe en Dios arrastra, como percibió Nietzsche, a otras referencias culturales construidas por el hombre. Cuando no subsisten los valores morales, aunque provengan de entidades seculares, no hay otro sustitutivo que lo jurídico y legal. Pero problemas como la corrupción generalizada no se pueden resolver sin un consenso y motivación ética mínima, como los que antes aportaban las religiones⁴¹.

Refugiarse en el Derecho porque no hay instancias éticas compartidas, ni creencias religiosas motivadoras, favorece la asimetría social, porque el cuerpo jurídico no sirve de la misma forma a las élites ricas que a la mayoría de la población. La permisividad social, que fue una dinámica reactiva a la sociedad autoritaria, favorece hoy a las élites sociales y obstaculiza la igualdad y la justicia social. La sociedad del bienestar responde a un naturalismo rousseauiano, propulsor de la equiparación entre felicidad y placer, ambos marcados por la sociedad del mercado, a

41 Hans Küng defiende la contribución de las religiones a una ética mundial y a un ecumenismo ético interreligioso. Cfr. *Proyecto de una ética mundial*, Madrid, 1991; *Teología para la posmodernidad. Fundamentación ecuménica*, Madrid, 1989.

costa de un proyecto ético de sentido personal y colectivo⁴². Por eso no se pueden obviar los contenidos morales de las tradiciones religiosas y la necesidad de que todos participen en crear una ética pública aceptable a todos los ciudadanos. Hay que abrirse a una variedad de situaciones en las relaciones entre Iglesias y Estados desde la exigencia común de una participación activa de las religiones en la cultura y la moral de nuestras sociedades seculares. De esa participación no solo depende el futuro de las religiones, sino también el del mismo continente.

42 J. HABERMAS y C. TAYLOR, *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, 2011; J. HABERMAS, *¡Ay, Europa!*, Madrid, 2009, pp. 26-41; *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, 2006, pp. 107-120; C. TAYLOR, *Dilemmas and Connections*, Cambridge (Mass.), 2011.



NACIONALIDAD, CIUDADANÍA E IDENTIDAD EUROPEA

COMUNICACIÓN

FERNANDO ARLETTAZ

Laboratorio de Sociología Jurídica
de la Universidad de Zaragoza

En este breve texto abordaré el tema de la identidad europea desde el ángulo de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía. Mi estrategia tendrá tres momentos. En el primero, daré una explicación «clásica» (por llamarla de alguna manera) acerca de lo que se entiende por nacionalidad. En el segundo haré lo mismo con el concepto de ciudadanía, deteniéndome en la idea de ciudadanía europea. Finalmente, en el tercer momento, señalaré un fenómeno contemporáneo que de alguna manera afecta el modo «clásico» de entender la nacionalidad y la ciudadanía y, por ello, repercute en la ciudadanía europea. Aclaro que se trata solo de algunas reflexiones todavía embrionarias.

Nacionalidad

De acuerdo con una aceptada definición jurídica, nacionales de un Estado son aquellas personas que tienen la nacionalidad de ese Estado. Es conocida en este sentido la afirmación de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nottebohm*: según la práctica de los Estados, las decisiones arbitrales y las opiniones doctrinales, la nacionalidad es un vínculo jurídico basado en un hecho social de conexión, en una efectividad solidaria de existencia de intereses y sentimientos, unida a una reciprocidad de derechos y deberes¹. Retengamos, pues, esta primera aproximación: la nacionalidad es un vínculo que impone derechos y deberes en relación con un Estado y que se basa en un hecho social de conexión con ese Estado.

Es posible distinguir dos modos de adquirir la nacionalidad: originario y derivado. La adquisición originaria es aquella que tiene lugar al nacimiento. La derivada se produce con posterioridad a este, en general,

1 Corte Internacional de Justicia, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, deuxième phase: arrêt, Recueil, 1955, p. 23.

mediando una manifestación de voluntad de quien adquiere la nacionalidad previo cumplimiento de determinados requisitos.

También es conocido que la adquisición originaria de la nacionalidad puede tener lugar por *ius soli* (reconociendo la nacionalidad a los nacidos en el territorio) o por *ius sanguinis* (reconociendo la nacionalidad a los descendientes de los nacionales). Es común afirmar que estos dos sistemas de adquisición de la nacionalidad reflejan concepciones diferentes de la nación. Según una concepción muy difundida, la adquisición de nacionalidad por *ius sanguinis* estaría asociada a un concepto étnico, orgánico y comunitario de nación, mientras que la adquisición de nacionalidad por *ius soli* sería propia de una nación definida en términos electivos, contractuales y societales.

Esta afirmación común tal vez debería matizarse un poco. No es que los modos de adquisición de la nacionalidad sean completamente indiferentes en relación con la concepción política de la nación; es solo que tal vez la vinculación no sea tan directa como puede parecer a primera vista. Hasta el siglo XVIII el *ius soli* era dominante en Europa, como herencia de un sistema feudal que afirmaba la importancia del vínculo con la tierra. El Código Civil napoleónico estableció el criterio del *ius sanguinis* en 1804. Pero este cambio no implicó la asunción de un concepto étnico de nacionalidad, sino solo un desplazamiento de los vestigios del feudalismo en beneficio de las fuentes romanas que privilegiaban el vínculo familiar centrado en el paterfamilias. También Alemania ha tenido históricamente un régimen centrado en el *ius sanguinis* sin que esto implicara forzosamente una concepción étnica de la nación (salvo bajo el régimen nacionalsocialista). Las leyes prusianas de 1842, a pesar de aceptar el derecho de la sangre, permitían el acceso a la nacionalidad de polacos y judíos prusianos y excluían de ella a otros alemanes no prusianos. Además, el carácter supuestamente étnico de la concepción alemana de la nacionalidad no ha impedido que en las reformas de fines del siglo XX el criterio de la sangre se combinara con el del suelo².

2 P. WEIL, «Access to citizenship: A comparison of twenty five nationality laws», en T. ALEINIKOFF, ALEXANDER y D. KLUSMEYER, (ed.), *Citi-*

Así, dos países que, según la asunción común, tienen concepciones diferentes de la nacionalidad (la contractual francesa y la étnica alemana) han estado largamente dominados por un régimen jurídico de adquisición sustancialmente semejante: el del *ius sanguinis*. En cambio, el *ius soli* se mantuvo en el Reino Unido incluso luego del fin del régimen feudal y se transmitió a los Estados surgidos de la colonización británica (Estados Unidos, Canadá, Australia, Sudáfrica).

El carácter complejo de la combinación de elementos comunitarios y contractuales en los regímenes de adquisición originaria de la nacionalidad, sumado al hecho de que normalmente un Estado no adopta un único régimen sino una combinación de ellos, parece apuntar al hecho de que el concepto de nacionalidad aglutina ambos tipos de elementos. Esta conclusión se refuerza si atendemos a la adquisición derivada de la nacionalidad.

La adquisición derivada es aquella que tiene lugar mediante una manifestación de voluntad previo cumplimiento de determinados requisitos. La adquisición derivada puede darse en diversas formas. Aunque las variantes pueden ser infinitas, dos son las vías generalmente reconocidas: el matrimonio y la residencia.

Una forma tradicional de adquirir una nacionalidad era contrayendo matrimonio con un nacional de otro Estado. El fundamento de esta adquisición estaría en la conveniencia de asegurar la unidad de la familia. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX, los Estados que reconocían la adquisición automática de la nacionalidad por la vía del matrimonio con un o una nacional han ido eliminando esta posibilidad. Subsiste todavía la opción de adquisición de la nacionalidad por matrimonio luego de que ha transcurrido un plazo desde la celebración del mismo, aunque la tendencia ha sido a ir ampliando progresivamente ese plazo. La adquisición de nacionalidad por matrimonio manifiesta una combinación de elementos contractuales (consentimiento matrimonial) y comunitarios (protección de la familia).

Finalmente, la vía más usual de adquisición derivada, la adquisición de la nacionalidad por residencia, presupone que quienes no son miembros natos de la nación pueden convertirse en miembros con posterioridad si demuestran que han tenido durante cierto tiempo un vínculo estable con ella. También la naturalización por residencia traduce una combinación de valores comunitarios y contractuales. Así, suele ser un requisito demostrar cierta integración en la sociedad a la que se pretende pertenecer plenamente (por ejemplo, mediante pruebas de competencia lingüística) y acreditar también que se han respetado las leyes del país (por ejemplo, mediante la ausencia de condenas penales).

Ciudadanía

Existe otro concepto que nos resulta de interés. Se trata del concepto de «ciudadanía». Es posible encontrar varias acepciones de este concepto. En una primera acepción, y en un sentido estrictamente jurídico, la ciudadanía se equipara a veces a la nacionalidad. Así, cuando en algunos instrumentos jurídicos internacionales o internos se habla de ciudadanos, ha de entenderse que se está hablando de los nacionales. También en un sentido jurídico, el término *ciudadanía* se usa a veces para designar la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos. Esta acepción está emparentada con la anterior, ya que, como sabemos, los derechos políticos son conferidos normalmente a los nacionales.

Hay una tercera acepción, más próxima a la teoría social y a la filosofía del Derecho que al Derecho positivo, que identifica la ciudadanía con la plena titularidad del estatuto de los derechos fundamentales. Así, solo serán ciudadanos en sentido pleno quienes sean titulares y gocen del plexo completo de los derechos fundamentales. El origen de este uso del concepto de ciudadanía puede hallarse en el famoso texto de Thomas Marshall *Citizenship and social class* (1950)³. También esta acepción está

3 T. H. MARSHALL, «Citizenship and social class», en T. H. MARSHALL, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

emparentada con la primera, ya que tanto la evolución histórica como la configuración actual de los derechos internos muestran que solo los nacionales son titulares de la plenitud de los derechos fundamentales y, en este sentido, solo ellos son plenamente ciudadanos.

Finalmente, hay una cuarta acepción del vocablo *ciudadanía* que, aunque menos general, es la que nos resulta de mayor interés aquí. Se trata de la ciudadanía europea: es ciudadano europeo cualquier persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. La ciudadanía europea complementa la ciudadanía nacional sin sustituirla e implica una serie de derechos, como apelar al Defensor del Pueblo Europeo, iniciar propuestas legislativas, el sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas, la libertad de circulación y de residencia y la protección diplomática y consular por parte de cualquier Estado miembro fuera de la Unión Europea (artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)⁴.

De alguna manera, el concepto de «ciudadanía europea» está emparentado con los otros conceptos de ciudadanía: es un estatuto de derechos que se deriva de la posesión de una nacionalidad. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre este concepto de ciudadanía y la ciudadanía marshalliana. En la perspectiva marshalliana (basada en un paradigma de Estados nacionales) la ciudadanía se deriva de la posesión de una nacionalidad concreta y específica. En este sentido, si aceptamos que la nacionalidad presupone cierta uniformidad en la identidad cultural (eso y no otra cosa es lo que subyace a los elementos comunitaristas a los que nos referíamos al hablar de los modos de adquisición de la nacionalidad), debemos aceptar también que la titularidad de los derechos fundamentales depende de cierta vinculación identitaria.

La ciudadanía europea, en cambio, puede obtenerse a través de nacionalidades variadas que, por eso mismo, no se vinculan a una única

4 Para una mayor discusión del contenido de la ciudadanía europea, ver J. JENSON, «The European Union's Citizenship Regime. Creating Norms and Building Practices», *Comparative European Politics*, 5, 2007, pp. 53-69.

base identitaria. Parece como si el elemento aglutinante de la ciudadanía europea fuera largamente contractual: la adhesión a un conjunto de valores políticos (no culturales) que constituyen la base del proceso europeo.

Por supuesto, la ciudadanía europea no es puramente contractual, porque depende en última instancia de la posesión de una nacionalidad que, como tal, incorpora una dimensión identitaria. Pero esta identidad nacional no forma parte de la ciudadanía europea a la que da acceso. Un ejemplo: el ejercicio de unos derechos inherentes a la ciudadanía, como los derechos políticos en el marco de un Estado nacional, presupone cierto dominio de la lengua nacional. Esto no es así con los derechos políticos que se derivan de la ciudadanía europea: no hay un idioma europeo cuyo dominio sea requisito para la participación política.

Ahora bien, la determinación de quiénes son nacionales de un Estado es una cuestión que corresponde a cada Estado, no al Derecho comunitario. La situación es paradójica: los derechos que otorga la ciudadanía europea exceden los límites del Estado nacional, pero la determinación de quiénes pueden acceder a esos derechos sigue en mano del Estado nacional.

En este sentido, la ciudadanía europea sigue siendo un concepto excluyente. Cualquier concepto de ciudadanía lo es, en la medida en que distingue entre personas ciudadanos y personas no ciudadanos. La ciudadanía europea es una ciudadanía posnacional⁵, aunque todavía no sea una ciudadanía cosmopolita.

5 Ver G. DELANTY, «Models of citizenship: Defining European identity and citizenship», *Citizenship Studies*, 1 (3), 1997, pp. 285-303. Delanty calificaba la ciudadanía europea como posnacional, aunque señalaba paralelamente la aparición de una identidad europea definida en términos culturales, no de derechos.

Comprar un pasaporte

La persistente crisis económica que se inició en 2008 ha llevado a agudizar el ingenio a más de un líder político. Y la ingeniosa vía desarrollada por algunos países para atraer las tan necesitadas inversiones ha venido a producir algo que a primera vista parece aportar un curioso vuelco en la naturaleza misma de la nacionalidad. Algunos Estados, en efecto, han utilizado el señuelo de la nacionalidad como una forma de hacer atractiva la inversión en ellos. Estos Estados, conscientes de que a pesar de la crisis por la que están atravesando son capaces de ofrecer buenas condiciones de vida o, al menos, de ofrecer alguna ventaja que pueda interesar a terceros, otorgan permisos de residencia a cambio de ciertos montos de inversión. Permisos de residencia que, de acuerdo con la lógica de la naturalización, pueden llevar en un determinado tiempo a la adquisición de la nacionalidad del país en cuestión. Es más: algunos Estados prometen la nacionalidad inmediata a cambio de inversiones, o bien, sincerando radicalmente el procedimiento, directamente ofrecen otorgar la nacionalidad a cambio del pago de una suma de dinero al propio Estado.

Hay Estados no europeos que ofrecen permisos de residencia a cambio de inversiones: Estados Unidos, Australia y Canadá, por ejemplo. Entre los que venden directamente sus pasaportes encontramos a Antigua y Barbuda y San Cristóbal y Nieves. Pero aquí nos interesa el caso de los países europeos. Francia, Bélgica, Reino Unido, Irlanda, Letonia, Hungría, Bulgaria, Grecia, Portugal y España permiten obtener un permiso de residencia a cambio de inversiones. Chipre otorga la nacionalidad directamente a cambio de inversiones en el país. El caso más radical era el de Malta, que había establecido lisa y llanamente un mecanismo para vender sus pasaportes.

Evidentemente, este fenómeno tiene también consecuencias en relación con la ciudadanía europea. Como ya dijimos, la posesión de la ciudadanía europea depende de la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro. El sistema maltés suscitó duras críticas de la Comisión Europea. Según sostuvo en enero de 2014 la comisaria europea de justicia, Viviane Reding, aunque determinar los mecanismos de natu-

realización es competencia de los Estados miembros, la naturalización no es neutral respecto de otros Estados miembros ni de la Unión Europea en su conjunto, en razón de los derechos que la ciudadanía europea confiere frente a los unos y a la otra. Según la comisaria, los derechos de la ciudadanía europea no pueden depender del tamaño de la cartera o de la cuenta bancaria. En general, permítanme suscitar la pregunta: ¿nos gusta la idea de vender los derechos conferidos por los tratados de la Unión Europea? Ciertamente no. ¡La ciudadanía no debe estar a la venta! La comisaria aclaraba que no estaba impulsando la injerencia de la Comisión en relación con qué constituye una nacionalidad ni con cuáles son las reglas para otorgarla, sino solo llamando a los Estados a que fueran plenamente conscientes de las consecuencias de sus decisiones. Frente a estas críticas, a comienzos de 2014, autoridades europeas y maltesas acordaron que se agregaría como requisito para obtener la nacionalidad la residencia efectiva en el país por al menos un año⁶.

Si los tratados dejan en manos de cada Estado la determinación de quiénes son nacionales, ¿qué argumentos existen para limitar esta potestad estatal? Podrían exponerse al menos dos, ambos mencionados en el discurso de la comisaria Reding⁷.

El primero proviene del Derecho comunitario. Aunque los tratados no limitan específicamente las potestades estatales en materia de nacionalidad, sí establecen con carácter general la obligación de cooperar lealmente con los demás Estados miembros y con la Unión. El principio está establecido en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea: «Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el

6 *Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP)*, disponible en »http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm?locale=en«.

7 *Citizenship must not be up for sale*, disponible en »http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm«.

cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

El segundo argumento proviene del Derecho internacional general, y su consideración nos permitirá también entender por qué hemos dicho que la adquisición de nacionalidad por compra produce un cambio en la naturaleza misma del vínculo nacional.

Según hemos visto, la nacionalidad ha sido clásicamente concebida como un vínculo entre un individuo y un Estado que presupone una cierta solidaridad de base comunitaria y contractual. La posibilidad de adquirir la nacionalidad por compra o inversión subvierte esta lógica. Una nacionalidad que ha sido comprada es difícilmente concebible en términos de vínculo de solidaridad. La definición clásica de la nacionalidad resulta muy poco operativa en este caso, y la nacionalidad se parece cada vez más a un bien cualquiera que puede ser objeto de transacción en el mercado.

Aunque la existencia y mantenimiento de la solidaridad no parece ser una exigencia impuesta por el Derecho internacional para la obtención y mantenimiento de una determinada nacionalidad (no hay ningún obstáculo en Derecho internacional para que una persona mantenga el vínculo nacional con un Estado al que ha traicionado, por ejemplo), hay otro elemento cercano que sí es una exigencia del Derecho internacional. Para que una nacionalidad surta efectos a nivel internacional debe ser una nacionalidad efectiva: debe existir un vínculo genuino, una conexión genuina, entre el Estado y su nacional. El vínculo de nacionalidad puramente ficticio no produce efectos a nivel internacional⁸.

La adquisición de la nacionalidad por compra no solo puede suponer una violación de principios del Derecho comunitario, sino que, más

8 El principio fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia en el caso citado al comienzo. Corte Internacional de Justicia, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, deuxième phase: arrêt, Recueil, 1955.

generalmente, implica una subversión del concepto mismo de nacionalidad de un modo que puede llevar a que la nacionalidad así adquirida sea inoponible a terceros. Entre estos terceros, en el caso europeo, estarán la propia Unión y los demás Estados miembros.

7. PERIODISMO EN UN TIEMPO DE CRISIS





HACER PERIODISMO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEL PROYECTO EUROPEO

ROSA MASSAGUÉ

Periodista y analista internacional
en *El Periódico de Cataluña*



El proyecto europeo está en crisis. Es evidente que lo está cuando las instituciones comunitarias, con el peso desequilibrado a favor de los Estados, no saben responder no ya a las expectativas de los ciudadanos, sino a sus necesidades. Es evidente cuando en el Parlamento Europeo el número de diputados populistas, xenófobos o directamente racistas va en aumento.

Pero esta crisis del proyecto europeo tiene un padre, o una madre, que se llama crisis económica. Y esto es algo que todos, de forma directa o indirecta, padecemos. Es evidente cuando más de veintiocho millones de europeos, en su mayoría jóvenes entre los 19 y los 33 años, están en paro.

Pero también la crisis económica tiene un padre, o madre, y es la crisis del capitalismo, a la que no son ajenos los medios de comunicación que han sucumbido al modelo neocapitalista, aunque echemos la culpa de los males que aquejan al sector de los medios de comunicación a la aparición de las nuevas tecnologías y a la fragmentación de la oferta que estas entrañan.

Entonces, vamos a empezar por ahí. Y permitirán que, aun trazando un panorama general, me refiera con algo más de detalle a cuanto ha ocurrido y está ocurriendo en los medios de comunicación españoles porque son un ejemplo perfecto. Lamentablemente.

Cuando yo empecé en esto del periodismo hace ya un montón de años, estaban los medios públicos y los privados. Como ahora, pero con una gran diferencia. Los privados eran propiedades familiares de editores, de personas que, obviamente, como en todo negocio, pretendían ganar dinero y, tratándose de comunicación, también aspiraban a ser influyentes. Pero había algo que los distinguía: eran buenos conocedores de su oficio.

La llegada de la televisión privada, a finales de los ochenta, empezó a alterar esta situación. Los medios existentes ganaban dinero, dispo-

nían de capital para invertir y optaron por hacerlo en aquel medio, que abría enormes posibilidades de creación de grupos multimedia, a los que también se incorporaban emisoras de radio.

El único problema residía en que eran los Gobiernos, nacionales o autonómicos, los que concedían —y siguen concediendo— las licencias para emitir. Y ahí muchos editores perdieron parte de su independencia, mientras que otros, por el contrario, consiguieron arrebatarla a los políticos. Piensen, por ejemplo, en Italia y en Silvio Berlusconi, que creó su imperio mediático con leyes que le hicieron a medida los Gobiernos en los turbulentos años que desembocarían en el escándalo mayúsculo de Tangentopoli y Mani Pulite.

La guerra por la televisión comercial (un medio ya de por sí caro), que fue una guerra política, dejó imágenes inéditas, como la retirada del pasaporte a los entonces presidente y consejero delegado del grupo Prisa, Jesús de Polanco y Juan Luis Cebrián, o la imposición al presidente del grupo Zeta, Antonio Asensio, hecha bajo amenaza por el Gobierno de José María Aznar, de que abandonara su participación en Antena 3.

Esto ocurría en paralelo a la evolución del capitalismo. En realidad, era parte de esta evolución que llevó al *boom* que nos ha estallado en la cara y que el periodista Pere Rusiñol resume diciendo que se construyó «sobre una burbuja con apalancamientos superlativos fomentados por ejecutivos con sueldos obscenos». Como bien sabemos, la burbuja estalló dejando un reguero de cadáveres y cambios fundamentales en las estructuras de propiedad y el poder económico.

La crisis de los medios [sigue diciendo Rusiñol] tiene más que ver con el capitalismo de casino que con la desintegración de un modelo de negocio que efectivamente ha saltado por los aires, pero en buena medida como consecuencia de la inasumible deuda financiera heredada de la burbuja¹.

1 P. RUSIÑOL, «El hundimiento», en Reality News/Mongolia, *Papel mojado. La crisis de la prensa y el fracaso de los periódicos en España*, Barcelona, Debate, 2013, pp. 9-10.

Por una parte, la información ha pasado a ser mercancía. Por otra, las necesidades de los grupos mediáticos ya no era tanto el producir (información en este caso) como aumentar el valor mediante acciones financieras que han llevado al endeudamiento alimentado por el crédito fácil.

En EE. UU., por ejemplo, han sido las empresas tecnológicas las que se han hecho con los medios tradicionales. El caso más llamativo es el del *Washington Post*, que fue adquirido por Jeff Bezos, el dueño de Amazon.

En Europa, el cambio de propiedad ha sido distinto y, en España, más todavía. Por ser *El País* el primer diario y, además, haber gozado de un enorme prestigio, dentro y fuera, merece la pena ver qué ha ocurrido en el grupo Prisa que lo edita:

Durante la burbuja se construyó un imperio, pero con un apalancamiento de cinco mil millones de euros de deuda, mientras el primer ejecutivo, Juan Luis Cebrián, equiparó, en el ocaso de la burbuja, su sueldo con el de los directivos del sector financiero embolsándose doce millones de euros en 2011. Al pinchazo le han sucedido expedientes de regulación de empleo en todas las unidades de negocio —incluidos 129 despidos en *El País*, que en la década de 2000 ganó más de 800 millones— y la entrada en el capital de los fondos de Wall Street agrupados en el vehículo Liberty Acquisitions Holdings y de tres grandes bancos —Banco Santander, CaixaBank y HSBC— que se han hecho con el control accionarial desplazando a la familia Polanco².

Esto que ha ocurrido en el grupo Prisa se reproduce a mayor o menor escala en los demás grupos mediáticos españoles: «La imposibilidad de hacer frente a los exagerados créditos concedidos en la alegría de la burbuja ha tenido como consecuencia la absorción de los medios por parte del poder financiero»³.

2 *Ibid.*, p. 10.

3 *Ibid.*, p. 11.

Y así tenemos que Unidad Editorial, editora de *El Mundo* y *Expansión*, está bajo control de la italiana RCS, que tiene por accionistas a tres bancos italianos y a uno suizo; Vocento, propietaria de *ABC* y Punto Radio, tiene en su consejo de administración a representantes de BBVA, Banco Santander y Lazard; José Manuel Lara, accionista de referencia del grupo Planeta que edita *La Razón* y controla Antena 3 y La Sexta, es vicepresidente de Banco Sabadell.

Hay medios que siguen siendo de propiedad familiar, pero con directas vinculaciones bancarias: *La Vanguardia*, por ejemplo. Sigue perteneciendo a la familia Godó, pero mantiene una estrechísima vinculación con CaixaBank y con la Fundación Bancaria La Caixa. En el 2011, CaixaBank concedió al grupo Godó 7,5 millones de euros en créditos. Javier Godó es consejero del banco y de dicha fundación.

Finalmente, el caso de *El Periódico*, explicado por Luis Palacio, director del *Informe Anual de la Profesión Periodística*:

Según las últimas cuentas presentadas en el registro mercantil —las correspondientes al 2012—, el grupo Zeta, editor de dicho diario, es propiedad en un 89,91 por ciento de la familia Asensio [heredera del fundador del grupo, Antonio Asensio Pizarro], permaneciendo el 10,09 por ciento restante en la autocartera.

Pero se da la circunstancia de que, aunque la propiedad efectiva pertenece a la familia Asensio, la mayor parte del grupo se encuentra pignorada por sus acreedores y, en concreto, las acciones de la sociedad *holding* y de las filiales materiales, además de haberse formalizado una hipoteca por «la mayor parte de los activos inmobiliarios y mobiliarios del grupo consolidado», según se recoge en las citadas cuentas.

Asimismo, en el caso de Zeta debe reseñarse que, desde hace unos años, al frente del equipo de gestión del grupo, con el cargo de presidente de la comisión ejecutiva, se encuentra Juan Llopart, un gestor que dirigió en el pasado algunas compañías del grupo La Caixa (como la primera Caixabank y la filial francesa del grupo) y que es precisamente la entidad

financiera que lidera el sindicato de bancos acreedores del grupo de la familia Asensio⁴.

Y cabe señalar, además, que Llopart es uno de los treinta y tres consejeros de Bankia imputados.

El panorama es, pues, para poner los pelos de punta. No es que la banca no hubiera tenido un papel antes en los medios, pero entonces se limitaba a poner publicidad y a conceder créditos llamémosle normales en la época precasino. Ahora son realmente el nuevo cuarto poder, al que hay que sumar las grandes empresas, como Abertis, Telefónica, Gas Natural o las compañías eléctricas, empresas todas ellas que ya tienen su accionariado entrelazado con el de los bancos.

El contrapoder

El reciente fallecimiento de Ben Bradlee, el director del *Washington Post* que publicó los papeles del Pentágono y la serie de artículos sobre el caso Watergate que acabaron con la dimisión del presidente Richard Nixon en los años setenta, ha permitido recordar por qué la prensa era considerada como el cuarto poder. Era la época que el gran reportero John Lee Anderson definió como la edad de oro del periodismo. Ahora, desde que estalló la crisis, estaríamos en la edad de hielo.

Posiblemente, más que cuarto poder habría que llamarlo contrapoder, pero en cualquier caso su función era la propia del periodismo, entonces y ahora, la de facilitar información veraz y contrastada sobre hechos relevantes que puedan interesar a los ciudadanos y ser al mismo tiempo, como se dice en el periodismo anglosajón, el *watch dog*, el perro guardián, capaz de denunciar los abusos del poder.

4 L. PALACIO, «Grupos de Comunicación en España: una propiedad tan concentrada como el negocio», en *Cuadernos de periodistas*, 28, APM, 2014, pp. 37-38.

El prestigio de los periodistas era entonces altísimo. En España también habíamos tenido muy buena prensa (permítanme el guiño). Pero, con la crisis, esto ha cambiado y lo pone de manifiesto el estudio *Alerta y desconfiada, la sociedad española ante la crisis*, realizado para FUNCAS, la Fundación de las Cajas de Ahorros (ya ven, no conseguimos salir del mundo financiero) por el sociólogo Víctor Pérez Díaz y el también profesor Juan Carlos Rodríguez y publicado en el 2010, basado en encuestas⁵.

«A pesar de que llevamos años hablando del crédito y del sistema financiero hay cosas que la sociedad no entiende o que entiende a medias», explicaba Pérez Díaz a la revista *Tiempo*. El sociólogo añadía:

El sistema de debate público sobre estas materias no está funcionando. No cree en los medios de comunicación, no cree en los sindicatos, piensan que son contraproducentes o irrelevantes, no tiene gran aprecio por las organizaciones empresariales, no cree que el presidente del Gobierno sepa de lo que habla cuando habla de economía. No cree que los políticos sufran la crisis, por lo tanto, no les creen motivados para resolverla. En definitiva, hay una desconfianza profunda e importante respecto al sistema de decisión pública y debate público y sobre la clase política⁶.

Pero vayamos a los datos del informe. El 75 por ciento de los encuestados aseguraba que el Gobierno informó tarde o muy tarde de la crisis, mientras que el 80 por ciento consideraba que la información había sido poco completa o muy incompleta. Palo, pues, a los políticos y, en concreto, a los socialistas, que eran quienes estaban en el poder en el momento de realizarse las encuestas.

Ahora viene el palo a los medios de comunicación. El 70 por ciento de los encuestados consideraba que la información había sido poco objetiva, entendiendo por objetiva que fuera realista o verdadera. El mis-

5 V. PÉREZ DÍAZ y J. C. RODRÍGUEZ, *Alerta y desconfiada, la sociedad española ante la crisis*, Madrid, FUNCAS, 2010.

6 V. PÉREZ DÍAZ, «Los españoles ante la crisis», en *Tiempo*, 1698, 11 de marzo de 2011.

mo porcentaje calificaba la información de «desordenada y confusa». Solo el 26 por ciento decía entender las causas de la crisis.

Aquí cabe hacer la pregunta que hizo la reina Isabel de Inglaterra al claustro de profesores de la London School of Economics en el 2008, cuando la crisis estaba solo en su segundo año pero ya había dejado varios cadáveres financieros en el Reino Unido después de haberlo hecho en EE. UU., donde empezó: «¿Por qué nadie lo vio venir?», preguntó. Seguro que los doctos cátedros de aquella casa no se alegraron de que les hicieran tal pregunta, y menos de que quien la hiciera fuera la reina. Permítanme un paréntesis: tampoco nadie vio venir la «Primavera Árabe», por poner un ejemplo.

Manuel Illueca, profesor de Economía Financiera de la Universidad Jaume I de Valencia, planteó una pregunta parecida en un trabajo sobre los medios de comunicación y la crisis financiera publicado primero en el diario digital *valenciaplaza.com* y recogido después por *Cuadernos de Periodistas* en marzo de este año⁷. Su pregunta era: ¿por qué nadie nos avisó? En el extenso rastreo de la prensa que se remonta a los años del inicio del *boom* de la construcción Illueca recoge, por ejemplo, que el 19 de octubre de 2003, *La Vanguardia* publicaba una entrevista con el entonces ministro de Economía, Rodrigo Rato, cuyo contenido quedaba resumido perfectamente en el titular: «España no sufrirá una caída abrupta de los precios de la vivienda». Pocos días después, el 31 del mismo mes, Juan Ramón Quintás, presidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), declaraba a *Cinco Días* que «la radical escalada de precios que ha sufrido la vivienda en los últimos cinco años no se puede calificar de burbuja inmobiliaria». «El *establishment* político y financiero español impone paulatinamente su punto de vista sobre la inexistencia de la burbuja inmobiliaria y los medios de comunicación asumen la visión predominante», dice Illueca y lo demuestra.

7 M. ILLUECA, «Medios de comunicación y crisis financiera», en *Cuadernos de periodistas*, APM, 25 de marzo de 2014.

A lo largo de todo el periodo comprendido entre 2000 y 2008, apenas localizó setenta referencias al riesgo inmobiliario asumido por alguna de las entidades financieras que posteriormente serían intervenidas por el Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Todas ellas [dice el profesor] sin ninguna alusión a los fatídicos episodios de politización de la gestión y corrupción en la concesión de créditos. Ninguna evidencia sobre las conexiones entre la recalificación del suelo, la financiación bancaria y la promoción inmobiliaria.

(...) Así pues, a partir de 2003, los lectores de los principales diarios españoles encuentran cada vez menos referencias a la burbuja de la vivienda, y en todo caso siempre matizadas por la opinión de reguladores, académicos, altos ejecutivos de entidades financieras, promotores y responsables políticos, subrayando la fortaleza de nuestra economía y los sólidos fundamentos de nuestro mercado inmobiliario. La sociedad española pasa de la incredulidad a la aceptación del fenómeno, con la creencia de que, bajo la supervisión del Banco de España, nuestros bancos sabían lo que hacían. La información sobre la burbuja inmobiliaria se banaliza.

La moraleja que saca Illueca es la siguiente:

Efectivamente, nuestro supervisor bancario y, en general, la teocracia económica española miraron hacia otro lado. Pero ello habría sido más difícil con un periodismo financiero más crítico e independiente. La historia nos enseña que, lejos de disminuir, la responsabilidad de los medios aumenta cuando desfallece la autoridad.

¿Y en otros países? ¿Qué ocurrió? En el Reino Unido hubo periodistas económicos muy influyentes que previeron lo que se avecinaba y lo publicaron. Lo curioso es que se los quiso culpar de haber acentuado la crisis, provocar alarmismo e inducir al pesimismo, y varios de ellos fueron llamados a declarar ante el Parlamento, que pretendía dilucidar si había habido malas prácticas y si hacía falta algún tipo de regulación para la información económica.

A esto se le llama matar al mensajero. El periodista Fernando González Urbaneja (2009) escribía al respecto: «Todo ello suena a excusa de mal pagador; los periodistas solo cuentan lo que hay, tras verificarlo y

tras calificar esos hechos y datos como de interés para el público. ¿Cómo no va a ser de interés que algunos bancos gestionen mal los riesgos?»⁸.

Robert Peston, periodista de la BBC, es uno de los informadores económicos con mayor prestigio en el Reino Unido. Él fue quien avisó de que Northern Rock, el banco británico que acabaría siendo intervenido por el Banco de Inglaterra en el 2007, tenía problemas muy serios. Su información provocó una retirada masiva de depósitos. Aquel banco fue el detonante de la crisis en el Reino Unido. Peston también alertó en octubre del 2008 de la crisis que se cernía sobre los bancos RBS (Royal Bank of Scotland), Lloyds TSB y HBOS.

«Mis decisiones como periodista», declaró Peston ante el Comité Parlamentario del Tesoro, «se basan en un doble criterio: si lo que voy a contar es cierto y si se trata de algo que el público tiene derecho a saber. Y considero que la gente tiene derecho a saber que un banco que cree seguro no lo es». Sobre el Northern Rock, el periodista explicó que había examinado la trayectoria del banco y recelaba de un modelo de negocio que se le antojaba absurdo, peligroso e insostenible. «Pensaba que iba a estallar, pero las acciones subían y yo empezaba a pensar que era un perfecto idiota»⁹.

Lionel Barber, director del *Financial Times*, en una declaración por escrito a aquel mismo comité parlamentario, en febrero del 2009, dijo a sus señorías que «la labor del periódico no es animar a la gente, sino explicar lo que sucede». Y vaticinó: «Lo que se avecina es una severa recesión en el Reino Unido y en Europa que nadie sabe lo que va a durar». Barber añadió que la crisis había apuntado no tanto a las deficiencias de los medios en la forma de informar, sino a la deficiencia de las fuentes de información¹⁰.

8 F. GONZÁLEZ URBANEJA, «Carta a los lectores. Chapoteando en la crisis», en *Cuadernos de periodistas*, 16, APM, abril de 2009.

9 »<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/144/09020402.htm>«.

10 *Ibid.*

Volvamos a España. La información de la crisis no se hizo bien, pero es que los propietarios reales de los medios son los que de verdad mandan. Por ejemplo, ¿cuántos medios han informado de manera correcta del engaño de las participaciones preferentes? Se empezó a publicar algo cuando ya la bola de la estafa no se podía parar, pero, aun así, la información ha sido mínima en comparación con el daño causado a miles y miles de clientes de las entidades bancarias, mayoritariamente, pequeños ahorradores. O ¿cuándo se empezó a hablar de los desahucios, que los ha habido a miles? Solo cuando una plataforma para evitarlos empezó a hacer ruido.

En ambos casos, hay algo que merece ser destacado. Por regla general, la información que se ha publicado ha sido referida a los aspectos humanos de los casos, a los dramas que viven los afectados, pero muy pocas veces a las causas reales de tanto sufrimiento, porque, de hacerlo, el medio estaría tirándose piedras sobre su tejado, considerando quién ostenta de manera directa o indirecta la propiedad, es decir, la banca.

Una muestra de la rendición de los medios españoles a la banca la tuvimos no hace mucho con el fallecimiento de Emilio Botín, presidente del Banco Santander. Aun siendo un personaje de gran importancia, el número de páginas dedicadas a su muerte por todos los medios y la hagiografía empleada en los artículos y la información en general rayaban en la obscenidad. Del tema de las preferentes y de las cuentas opacas del banco, ni mú.

Cuando se preguntó a la responsable de la sección de Economía de un diario catalán por la ausencia de estas informaciones en el seguimiento del fallecimiento y por si había habido presiones para que no se publicaran, respondió que no las había recibido y argumentaba que en el repaso a la trayectoria de Botín no se había hecho mención de las preferentes porque no habían sido un problema para el Santander, ya que, al no ser un banco en quiebra, había podido devolver el dinero a los afectados y que de las cuentas opacas se había hablado el domingo posterior a su muerte. ¡Ya me dirán! Puede no haber habido presiones, pero lo que sí es seguro es que hubo autocensura y malas prácticas.

Por otra parte, los lectores de un diario de Barcelona pueden no enterarse, por ejemplo, de que miles de sus conciudadanos han perma-

necido varios días sin luz. La razón, la compañía eléctrica en cuestión sufraga el suplemento cultural de dicho diario, y así podríamos hacer una lista interminable de malas prácticas profesionales.

De una parte, ha habido la desmesura de la gestión de los medios siguiendo las mismas pautas que en otros sectores de la economía de casino causantes de la crisis. De otra, una consecuencia de la misma ha sido el descenso de la productividad y del consumo que lleva aparejada la drástica reducción de la publicidad, que es la principal fuente de ingresos de los medios. La suma de estos dos factores ha sido letal.

Según el último *Libro blanco de la prensa diaria* que publica la Asociación de Editores, en España la publicidad se ha reducido casi a la mitad desde 2007, concretamente, el 46 por ciento, y se convirtió en 2012 en el segundo país donde más caía la inversión publicitaria, llegando a disminuir un 14,5 por ciento, solo superado por Grecia, que experimentó una caída del 28,4 por ciento¹¹.

Por otra parte, las empresas periodísticas también han sido muy proclives a dispararse al pie de manera poco inteligente. Lo han hecho regalando miles y miles de ejemplares en papel, que se pueden encontrar tirados por el suelo en lugares públicos, a veces incluso con los paquetes sin abrir, y vendiendo todo tipo de artilugios, desde sartenes a toallas u horas de aparcamiento, que es la última novedad, con lo que han desvalorizado el producto. También se han autocastigado regalando los contenidos en internet.

El resultado de tanto dislate ha sido la reducción de ingresos, despidos, ERE, incluso ERTE, es decir, expedientes de regulación de empleo temporal, como si un medio de comunicación fuera una fábrica de coches que puede regular la producción. Ha habido cierres y una caída brutal del nivel de calidad de los medios y, con ella, una pérdida de credibilidad.

En España ha desaparecido uno de cada cuatro puestos de trabajo que había antes de la crisis. El trabajo se ha precarizado y se ha roto la

11 *Libro blanco de la prensa diaria 2014*. AEDE, Madrid, 2014.

cadena formativa, la maestría que impartían con su trabajo los redactores más veteranos, que han sido de los primeros en encontrarse en la calle tras una salida en unas condiciones económicas que hace diez años ninguna empresa se habría atrevido a proponer. Pero las salidas de trabajadores son tan numerosas que el pago de las indemnizaciones también contribuye a la descapitalización de la empresa.

Los periodistas que se quedan en las empresas tampoco tienen la seguridad que un día tuvimos del contrato indefinido (como en los demás sectores de la economía). Cobran menos, no tienen un veterano a su lado del que aprender y, además, deben multiplicarse para atender, en el caso de los medios en papel, todas las versiones del diario, la propia del papel y la web. Con razón los periodistas y sus representantes en los comités de redacción se lamentan de que no solo hay que trabajar más por menos dinero, sino de cómo repercute esta nueva carga de trabajo en la calidad del producto, puesto que a veces no es posible ni revisar los textos para la edición en papel.

También se da el caso de que no se pueden cubrir gráficamente informaciones que están ocurriendo en la misma ciudad, especialmente en verano, con reporteros de vacaciones, sin posibilidad de contratar sustitutos y con una reducción del número de colaboradores.

También hay que mencionar las malas prácticas fruto de la escasez de recursos y de la falta de tiempo. Las informaciones son poco contrastadas, hechas con pocas fuentes y no siempre las más adecuadas; simplemente, se recurre a las que se tiene más a mano. Se acepta como normal el periodismo de declaraciones, no se discuten las mal llamadas ruedas de prensa sin preguntas. Y, ante el conflicto de intereses, los periodistas agachamos la cabeza. Y, por desgracia, tendrá razón Juan Cruz cuando en *El País* hacía una posible definición de periodista como «aquel que se refiere a la realidad sin preguntar mucho por ella».

Ya no sorprende que, si antes un medio pagaba 100 euros por un artículo de una extensión determinada, hoy pague 30 euros y, si al periodista le parece poco, ningún problema, porque la profesión está tan mal que siempre habrá quien esté dispuesto a hacer el trabajo por una miseria.

Una de las facetas del periodismo que más ha perdido con la crisis es el periodismo internacional. Siempre ha sido un periodismo caro. Desplazar a una persona cuesta, ya sea a París a Washington o a un conflicto. Pero, al mismo tiempo, una red de corresponsales y enviados especiales es algo que prestigia al medio, le permite tener su propia agenda informativa y el lector, el radioyente o el telespectador agradecen el punto de vista propio. Esto era así antes. El número de corresponsales se está reduciendo drásticamente, y la información que se da cada día es más homogénea, más uniforme.

Cuando un lector te dice aquello de «Es que todos decís lo mismo» tiene toda la razón. Y el mundo, pese a estar tan globalizado, nos resulta cada vez más ajeno y lejano. Y, en este punto, uno de los sectores que más se resienten es la información de la Unión Europea, una información calificada históricamente de aburrida, pero que debería interesarnos muchísimo, porque gran parte de las leyes y dictámenes que incorporamos a nuestro acervo tienen su origen en Bruselas.

Por todo ello no deben extrañar los datos que aparecen en el último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), datos que son también fruto de la situación política. La radio y la televisión continúan siendo la principal fuente de información para los españoles, pero pierden peso como fuente de información política.

Según dicho barómetro, el 82,2 por ciento utiliza estos medios para informarse frecuentemente (68,7 por ciento todos los días y el 13,5 por ciento, tres o cuatro días a la semana). Según los datos del barómetro de noviembre de 2013, en aquel momento lo hacía el 84,5 por ciento. A continuación se sitúan los periódicos. El 31 por ciento declara leer las secciones políticas con frecuencia (20 por ciento a diario y 11 por ciento, tres o cuatro días a la semana). Hace un año ese porcentaje ascendía al 36,5 por ciento.

En tercer lugar, los datos del barómetro del CIS sitúan a internet, que un 24,9 por ciento de la población utiliza frecuentemente para obtener información sobre la política y la sociedad (17,1 por ciento a diario y 7,8 por ciento, tres o cuatro días a la semana). Se da la circunstancia de que este porcentaje ha caído de forma importante, ya que hace un año

ascendía al 34,1 por ciento, si bien ese porcentaje se alcanzó después de un incremento muy rápido: 22,5 por ciento en junio de 2011.

Si ponemos el foco en Europa encontramos otras deficiencias de la información a partir de la crisis. Recientemente, el profesor Illueca publicó otro trabajo en www.valenciaplaza.com titulado «Draghi divide a la opinión pública europea»¹². El profesor analizaba cómo los medios habían valorado las medidas de reactivación económica adoptadas el 5 de junio del 2014 por Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo. Dicho trabajo detectaba un peso negativo de dichas medidas en los medios de comunicación de los países del norte, mientras que en los del sur, los llamados PIGS más Francia, era positivo. Illueca concluía que «la opinión pública europea está profundamente fragmentada (...). Subyace el inagotable debate sobre el reparto de los costes de la crisis (...). La brecha que separa a la opinión pública de los distintos países aumenta cada día, mientras el proyecto europeo se debilita». A los medios correspondería matizar los sesgos nacionalistas, incluso xenófobos, en Alemania y en Grecia, pero no es eso lo más frecuente.

Cómo cambia la profesión

Alfonso Sánchez-Tabernero, rector de la Universidad de Navarra y profesor de Empresa Informativa de la Facultad de Comunicación, asegura que la externalización es irreversible.

La crisis publicitaria es un fenómeno coyuntural, pero el aumento del número de ofertas —y la consiguiente fragmentación de las audiencias— es un hecho estructural. Las empresas de comunicación deberán ser más eficientes y flexibles para poder sobrevivir. Y, en este contexto, se enmarcan la reducción de plantillas y la externalización de las tareas.

Si ampliamos el foco a Europa veremos que, efectivamente, como consecuencia de la crisis, está cambiando la forma de trabajar. La Fede-

12 M. ILLUECA, «Draghi divide a la opinión pública», disponible en »<http://www.valenciaplaza.com/ver/133206/-draghi-divide-a-la-opinion-publica-europea-.html>«.

ración Internacional de Periodistas alertaba en el 2010 del aumento de lo que llamaba «periodismo individualizado y *free lance*», mientras se está perdiendo el trabajo en equipo y la redacción colectiva.

Francesc Valls, subdirector de *El País* en Barcelona, señalaba que nos encontramos en un proceso de cambio profundo, irreversible, de no retorno. El entorno del 2.0 conduce hacia la dispersión, a una mayor presencia de colaboradores externos.

Antes, las redacciones eran lugares cerrados, porque el proceso productivo imponía una serie de condiciones. Actualmente, la profesión se ha abierto mucho y ya se puede trabajar desde casa. Y, por tanto, el periodismo ha dejado de ser un trabajo presencial.

Un trabajo publicado por Lina María Aguirre-Jaramillo y Jordi Rovira en la revista *Capçalera*, editada por el Col·legi de Periodistes de Catalunya, recordaba que, entre 2008 y 2010, la crisis económica, sumada a la propia de la industria periodística, había supuesto una reducción generalizada de las plantillas en toda Europa, mayoritariamente en medios impresos¹³. Esta reducción ha sido más aguda en la península ibérica, así como en los Países Bálticos, Hungría y Bulgaria. Más de la mitad de las empresas periodísticas que han reducido las plantillas han conservado o aumentado el número de colaboradores *free lance*, sobre todo, en Alemania, Francia y Polonia, mientras que en Italia, Portugal o Bulgaria los recortes han afectado del mismo modo a asalariados y autónomos.

Aguirre-Jaramillo y Rovira escribían que, pese a que la inestabilidad y la desventaja salarial son un denominador común en varios países, la versatilidad de opciones para quienes ejercen el periodismo independientemente es hoy un campo abierto con posibilidades viables tanto profesionalmente como económicamente.

Se estima que el número total de periodistas en activo en la Unión Europea se sitúa entre los 220 000 y los 300 000, de los que un 27 por

13 L. M. AGUIRRE-JARAMILLO y J. ROVIRA, «Cada cop més externalitzats», en *Capçalera*, Barcelona, diciembre de 2013, disponible en »<http://www.periodistes.org/ca/article/cada-cop-mes-externalitzats-40.html>«.

ciento trabajan como *free lance* o autónomos, teniendo en cuenta que pueden ser un 20 por ciento en países como Hungría o Bulgaria y hasta un 60 por ciento en otros, como Francia o Alemania. Pese a la tendencia creciente de los *free lance* en Europa, en España son todavía una minoría con poco peso en la profesión ya que solo representan el 6 por ciento.

En todo este penoso y deprimente panorama merecen apuntarse las dañinas relaciones entre periodismo y poder político, relaciones que acostumbran a ser la sumisión del primero a las necesidades del segundo. No es una casualidad que en un breve espacio de tiempo, en pocas semanas, hubieran cambiado los directores de tres grandes medios, como son *El País*, *El Mundo* y *La Vanguardia*.

Tampoco es una casualidad, por ejemplo, que en el lanzamiento de la edición digital de *El País* en catalán estuvieran presentes en Barcelona la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, y el líder de la oposición, Pedro Sánchez.

Soluciones

Con más de quinientos millones de hispanohablantes en todo el mundo, los medios españoles pueden seguir los pasos de lo que supone una importante tendencia en el Reino Unido, donde los medios tradicionales están experimentando un importante crecimiento de la audiencia internacional gracias a las páginas web escritas en el idioma más hablado del mundo. Según *The Media Briefing*¹⁴, esta tendencia a expandirse en nuevos territorios «no solo es una gran oportunidad, es absolutamente necesario para su supervivencia».

Con esta apuesta, la expansión internacional de los medios británicos está superando a la interna, especialmente entre los títulos más

14 C. SUTCLIFFE, «Global game: The internationalization of UK newspaper audiences», en *The Media Briefing*, 23 de octubre de 2014, disponible en »<http://www.themediabriefing.com/article/uk-and-rest-of-world-traffic-statistics>«.

conocidos del país. *The Guardian*, por ejemplo, apenas consiguió aumentar su audiencia británica durante los últimos tres años, mientras que dobló el tráfico que llega del extranjero. *The Daily Mirror* pasó de ser irrelevante en internet a finales de 2011 a ver cómo se disparaba el número de visitantes no británicos en los últimos meses gracias a diversos proyectos digitales.

The Daily Telegraph ha registrado un crecimiento similar a sus competidores incluso tras haber introducido un muro de pago que establecía el límite de acceso gratuito en veinte páginas para los visitantes extranjeros desde noviembre de 2012, meses antes de ampliarlo a los lectores del Reino Unido. Por último, a pesar de que el tráfico en *The Independent* no es muy elevado, su público más allá de las fronteras físicas comenzó superando al de su mercado de origen, un público que, por otra parte, estaba bien asentado.

La principal dificultad de estos medios reside en conseguir ingresos con sus audiencias internacionales, y, para ello, para generar algo más que pequeñas cantidades derivadas de la publicidad por visitante, estos periódicos están invirtiendo en operaciones internacionales de ventas. La clave está en lograr el máximo beneficio de la audiencia globalizada.

Aquel retintín que insiste en aquello de «No hablemos de crisis; hablemos de oportunidades», afortunadamente, es cierto. Eso sí, después de que muchos medios y profesionales hayan pasado por la UCI. La reducción de plantillas, el cierre de medios y los distintos soportes están siendo una magnífica oportunidad para hacer un periodismo independiente, libre y que se deba a sus lectores y no a un consejo de administración más preocupado en defender sus intereses que en la información veraz.

En Europa, uno de los pioneros con éxito en esta nueva forma de hacer periodismo lo tenemos en Francia con Mediapart. La mayoría accionarial es de los periodistas que cuentan con el apoyo de pequeños inversores y de una Sociedad de Amigos de Mediapart, mediante la cual los lectores y suscriptores participan en el accionariado y están representados en el consejo de administración.

El creador de la idea fue Edwy Plenel, ex redactor jefe de *Le Monde*. No admite publicidad, y las previsiones hechas cuando nació en el

2008 se vieron superadas por la realidad. Confiaban en alcanzar 50 000 suscriptores en el 2012. Un año antes, el 2011, ya sumaban 60 000 y obtenía beneficios. Su independencia y seriedad le ha permitido investigar y publicar varios escándalos políticos.

En España, *infoLibre* (www.infoLibre.es) sigue los pasos de Mediapart. Ha sido fundado por periodistas procedentes de *Público*, *El País*, *El Mundo* o RTVE, entre otros medios. Su director, Jesús Maraña, explica que «nace de una reflexión compartida sobre el estado del periodismo y sobre los errores cometidos o los que habíamos visto cometer a las empresas para las que habíamos trabajado».

También con periodistas procedentes de *Público*, entre otros medios convencionales, nació *Alternativas Económicas*, cuyo referente es la revista francesa del mismo nombre, y la publicación satírica *Mongolia*, al estilo de *Le Canard Enchaîné*, que dedica una parte del espacio a la información seria sobre comunicación y medios bajo el epígrafe de «Reality News».

El pasado mes de septiembre de 2014 *eldiario.es*, que dirige Ignacio Escolar, festejaba su segundo aniversario. José Sanclemente, presidente de la sociedad editora, escribía:

Dos años después la prensa convencional en nuestro país sigue encogándose. Los grandes conglomerados mediáticos se desprenden de sus activos o hablan de fusionarse entre ellos para «resistir». Los periodistas están en precario y las presiones políticas son mayores que nunca. Los tres directores de los tres primeros grandes medios en audiencia han sido defenestrados y la crisis que viven algunos medios ya es agónica en algunos casos.

Final

El periodista Fernando González Urbaneja escribe en el último número de *Cuadernos de periodistas* que, pese a que el estado general del sector es ahora mismo de desolación, con las cuentas de resultados que no dan lo suficiente, los balances, averiados, los jefes (editores y directores), desconcertados, y la tropa (los periodistas), atormentada y desmoralizada, el futuro es prometedor, porque hay «clientes potencia-

les, demanda insatisfecha y ansiosa de una oferta con valor; las nuevas tecnologías ensanchan las fronteras; emergen nuevos productos por definir, diferenciar y vender». Urbaneja considera que «no es un sector en retirada, no está agotado, ni declinante, aunque a algunos nostálgicos se lo parezca; por el contrario, tanea un nuevo modelo más ambicioso, que va a ofrecer oportunidades al periodismo y a los periodistas»¹⁵.

Otros expertos en comunicación están también convencidos de que, cuando la crisis haya acabado, los medios volverán a ser negocio. Confiamos, pero, después de todo lo ocurrido, no es extraño que recibamos estas profecías con mucho escepticismo. Para empezar y por mucho que los políticos interesados en renovar el poder en unas elecciones vayan repitiendo que estamos saliendo, seguimos sin ver la luz al final del túnel. O sea, que no sabemos cuándo habremos salido de la crisis, pero, cuando esto ocurra, lo que sí será cierto es que habrá que reparar muchos estropicios.

El primero, el de la profesionalidad, y el segundo, derivado de este, la recuperación de la credibilidad, sea en el soporte que sea. Y esto no se logra con facilidad, porque uno de los peores daños que la crisis ha hecho en el periodismo es la erosión de la formación de los profesionales así como la calidad del trabajo.

Y luego, visto lo ocurrido, estaría bien que estos expertos nos explicaran qué entienden por negocio, porque en *El Periódico* el economista Antón Costas se veía en la obligación de advertir de lo siguiente:

Los defensores de la economía de mercado deben recordar que el núcleo moral que legitima socialmente a la libre empresa, es decir, al capitalismo, no es la competitividad ni la eficiencia de los mercados. Es el bienestar social y las oportunidades que genera, especialmente, para los que más las necesitan.

Y añadía: «Ha sido así desde Adam Smith».

Y yo me permito añadir esta coletilla: ha sido así hasta que llegaron los tahúres del gran casino.

15 F. GONZÁLEZ URBANEJA, «El rugido de la manada de bisontes», en *Cuadernos de periodistas*, APM, octubre de 2014.



PERIODISMO EN UN NUEVO ESCENARIO GLOBAL

JOSÉ JAVIER RUEDA

Jefe de Nacional e Internacional de *Heraldo de Aragón*



Quiero ser crítico con el periodismo actual, incluso pesimista, no porque me mueva ese miedo al futuro del que habla el sociólogo Zygmunt Bauman al definir nuestra época como la de la «modernidad líquida»; al contrario, pretendo que sirva como humilde aldabonazo. Intento describir un panorama duro e inquietante con el ánimo de que ayude a generar una respuesta. Es más un grito de alerta que una rendición. Tengo la esperanza de que el periodismo del futuro sea mejor que el que hoy se vislumbra.

Premisas

1. La civilización del espectáculo frivoliza el periodismo.

«Convertir esa natural propensión a pasarlo bien en un valor supremo tiene consecuencias a veces inesperadas. Entre ellas la banalización de la cultura, la generalización de la frivolidad y la proliferación del periodismo irresponsable, el que se alimenta de la chismografía y el escándalo».

Mario Vargas Llosa (2012)

Una de las tendencias sociales más claras hoy en nuestra sociedad es la que hace referencia a que estamos inmersos en una cultura del entretenimiento, cuyos productos evitan a sus consumidores un esfuerzo intelectual. Desde Theodor Adorno a Mario Vargas Llosa, pasando por Ryszard Kapuściński o José Saramago¹, son varios los pensadores contemporáneos que han descrito este fenómeno. El más reciente en hacerlo ha sido el escritor hispano-peruano. En su ensayo *La civilización del espectáculo* plantea la creciente banalización del arte y la literatura, el

1 C. FERRÉ (ed.), *Infoentretenimiento: el formato imparable de la era del espectáculo*, Barcelona, Editorial UOC, 2013.

triunfo del amarillismo en la prensa y la frivolidad de la política como síntomas de un mal mayor que aqueja a la sociedad contemporánea: la idea de que el único fin de la vida es pasarlo bien.

Vargas Llosa explica que, en nuestra sociedad, el lugar prioritario en la tabla de valores vigente lo ocupa el entretenimiento, donde divertirse y escapar del aburrimiento es la pasión universal. Admite, como buen liberal, que este ideal de vida es perfectamente legítimo porque

(...) solo un puritano fanático podría reprochar a los miembros de una sociedad que quieren dar solaz, esparcimiento, humor y diversión a unas vidas encuadradas por lo general en rutinas deprimentes y a veces embrutecedoras. Pero convertir esa natural propensión a pasarlo bien en un valor supremo tiene consecuencias a veces inesperadas. Entre ellas la banalización de la cultura, la generalización de la frivolidad, y, en el campo específico de la información, la proliferación del periodismo irresponsable, el que se alimenta de la chismografía y el escándalo².

El autor de *Conversaciones en la catedral* hace notar, por ejemplo, que en la civilización del espectáculo es normal que la cocina y la moda ocupen buena parte de las secciones de los periódicos dedicadas a la cultura, y que los chefs y los modistos tengan hoy el protagonismo que antes tenían los científicos y los artistas, los compositores y los filósofos. De este modo, los fogones y las pasarelas se confunden dentro de las coordenadas culturales de la época con los libros, los conciertos, los laboratorios y las óperas. En *Heraldo de Aragón*, por ejemplo, el suplemento «Artes y Letras» goza de un gran prestigio, pero el gran éxito de la última década es el suplemento de gastronomía que se entrega cada sábado.

Otra característica, según el premio Nobel, de la cultura del espectáculo es el empobrecimiento de las ideas como fuerza motora de la vida cultural. Hoy, la primacía la tienen las imágenes sobre las ideas. Por eso los medios audiovisuales, el cine, la televisión y ahora internet han ido dejando rezagados a los libros. En esta apreciación coincide con

2 M. VARGAS LLOSA, *La civilización del espectáculo*, Madrid, Alfaguara, 2012.

Giovanni Sartori y su teoría de que la primacía de lo visible sobre lo inteligible lleva a un ver sin entender que ha acabado con el pensamiento abstracto, con las ideas claras y distintas; el pensador italiano reivindica la complejidad de la palabra frente a las videosimplezas y el conocimiento frente a la mera información. En la misma línea, el escritor hispano-peruano habla de una cultura que propicia el menor esfuerzo intelectual, no preocuparse ni angustiarse ni, en última instancia, pensar, y más bien abandonarse, en actitud pasiva al baño de imágenes que capturan la atención, aunque ellas, por su naturaleza primaria y pasajera, emboten la sensibilidad y el intelecto del público.

Vargas Llosa, gran lector de prensa y agudo analista del periodismo, considera de entrada que la frontera que tradicionalmente separaba al periodismo serio del escandaloso y amarillo ha ido perdiendo nitidez.

Porque una de las consecuencias de convertir el entretenimiento y la diversión en el valor supremo de una época es que, en el campo de la información, insensiblemente ello va produciendo también un trastorno recóndito de las prioridades: las noticias pasan a ser importantes o secundarias sobre todo, y a veces exclusivamente, no tanto por su significación económica, política, cultural y social como por su carácter novedoso, sorprendente, insólito, escandaloso y espectacular. Sin que se lo haya propuesto el periodismo de nuestros días, siguiendo el mandato cultural imperante, busca entretener y divertir informando, con el resultado inevitable de fomentar, gracias a esta sutil deformación de sus objetivos tradicionales, una prensa también *light*, ligera, amena, superficial y entretenida, que, en los casos extremos, si no tiene a la mano informaciones de esta índole sobre las que dar cuenta, ella misma las fabrica.

Esto es lo que explicaría en parte el retroceso que desde hace años sufren las publicaciones serias, las que buscan el rigor, la verdad y la objetividad en la descripción de la actualidad, en beneficio de las llamadas «revistas del corazón», las únicas que desmienten con sus ediciones millonarias el axioma según el cual en nuestra época el periodismo de papel se encoge y retrocede ante la competencia del audiovisual. El escritor lo explica porque no existe forma más eficaz de entretener y divertir que alimentando las bajas pasiones del común de los mortales. Junto a esta vocación maledicente, escabrosa y frívola, Vargas Llosa denuncia el

auge del periodismo de catástrofes, que hace que ni la prensa más seria pueda evitar que sus páginas se vayan tiñendo de sangre y de cadáveres.

El novelista aclara que hay excepciones en esta tendencia general, pero admite con resignación que ningún diario, revista y programa informativo de hoy puede sobrevivir si desobedece de manera absoluta los rasgos distintivos de la cultura predominante de la sociedad.

Desde luego que los grandes órganos de prensa no son meras velas que deciden su línea editorial, su conducta moral y sus prelações informativas en función exclusiva de los sondeos de las agencias sobre los gustos del público. Su función es, también, orientar, asesorar, educar y dilucidar lo que es cierto o falso, justo e injusto, bello y execrable en el vertiginoso vórtice de la actualidad en la que el público se siente confuso y extraviado. Pero para que esta función sea posible es preciso tener un público. Y el órgano de prensa que no comulga en el altar del espectáculo corre hoy el riesgo de perderlo y dirigirse solo a fantasmas.

2. El *homo videns* avanza imparable

«Me ocupo y preocupo de la primacía de la imagen, es decir, de la preponderancia de lo visible sobre lo inteligible, lo cual nos lleva a un ver sin entender».

Giovanni Sartori (1997)

Nos encontramos en plena revolución multimedia. El *homo sapiens*, producto de la cultura escrita, se está transformando en un *homo videns* para el cual la palabra ha sido destronada por la imagen. Y en todo ello la televisión cumple un papel determinante. Esta es la tesis central del ensayo *Homo videns*³, un clásico sobre la constante transformación del hombre ante la sociedad de la imagen. Según Giovanni Sartori, la primacía de lo visible sobre lo inteligible lleva a un ver sin entender que ha acabado con el pensamiento abstracto, con las ideas claras y distintas. Esta es la premisa fundamental a partir de la cual el pensador italiano

3 G. SARTORI, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.

examina la videopolítica y el poder político de la televisión; la conversión del videoniño en un adulto sordo de por vida a los estímulos de la lectura y del saber transmitidos por la cultura escrita; y la formación de la opinión pública a través de los canales de comunicación de masas. El ensayo reivindica la complejidad de la palabra frente a las videosimplicidades y el conocimiento frente a la mera información. Sartori sostiene que el consumo de televisión está creando un hombre empobrecido, crédulo, inocentón y marcado por la atrofia cultural.

Ya han transcurrido dieciséis años desde que vio la luz este alegato contra el poder de la televisión, contra la falsa creencia de que una imagen vale más que mil palabras. Y ahora ya existen más generaciones de occidentales que han conocido las imágenes televisivas antes que la letra impresa. Y la tendencia se mantiene. De hecho, los últimos datos disponibles confirman que el año 2012 fue de récord en España, con 246 minutos de programación vista por persona y día, siete minutos por encima de lo consumido en 2011. En términos anuales, es el máximo histórico⁴. Y no solo hay un incremento en el tiempo que un ciudadano medio dedica a ver la televisión, sino que, además, cada vez se tienen más pantallas encendidas a la vez y, en muchas ocasiones, hay interacción entre ellas, desde los ordenadores a los *smartphones*.

La imagen se impone, pues, a la letra. No es casual que, en el Simposio Internacional de Periodismo Digital de la Universidad de Texas de 2013, Jill Abramson, la directora de *The New York Times*, explicara su trabajo como creación visual: «Estamos literalmente creando una nueva forma de leer», dijo, antes de corregirse: «Todavía la llamo leer, pero, de hecho, es ver el *New York Times*»⁵.

4 Datos del estudio anual de Barlovento Comunicación.

5 B. ECHEVARRÍA, «Cuando los periodistas descubrieron la disrupción», *Cuadernos de periodistas*, 26, APM, 2013.

3. Informarse cuesta

«Querer informarse sin esfuerzo es una ilusión que tiene que ver con el mito publicitario más que con la movilización cívica. Informarse cansa y a este precio el ciudadano adquiere el derecho de participar inteligentemente en la vida democrática».

Ignacio Ramonet (2003)

El siglo XXI ha comenzado con una profunda mutación de algunos conceptos básicos del periodismo. Para empezar, la misma idea de la información, pero también los de actualidad, tiempo y veracidad. Como ha explicado Ignacio Ramonet⁶, hasta hace poco informar era proporcionar no solo la descripción precisa y verificada de un hecho, sino también un conjunto de parámetros contextuales que permitieran al lector comprender su significado profundo. Era responder a cuestiones básicas: ¿quién ha hecho qué?; ¿con qué medios?; ¿dónde?; ¿por qué?; ¿cuáles son las consecuencias? Todo esto ha cambiado por la influencia de la televisión, de internet y de las redes sociales. El telediario y las imágenes de las páginas web, gracias especialmente a sus prioridades del directo y del tiempo real, han ido imponiendo, poco a poco, un concepto distinto de información. Informar es ahora, ante todo, enseñar la historia en marcha o, en otras palabras, hacer asistir (si es posible en directo) al acontecimiento. Esto supone que la imagen del acontecimiento o su descripción es suficiente para darle todo su significado. Y así se establece, poco a poco, la engañosa ilusión de que ver es comprender.

Otro concepto que también ha cambiado en el periodismo es el de la actualidad. Y también aquí es determinante la influencia de la televisión y de internet, gracias al impacto de sus imágenes y de sus descripciones de un acontecimiento con un relato minuto a minuto imponen la elección y obligan en parte a la prensa escrita a seguirlas. La televisión e internet construyen la actualidad, provocan el *shock* emocional y condenan prácticamente a la indiferencia a los hechos que carecen de imágenes, por muy relevantes que sean. Poco a poco se va estableciendo

6 I. RAMONET, «Informarse cuesta», *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 1995.

entre la gente la tesis de que la importancia de los acontecimientos es proporcional a su riqueza de imágenes. En el nuevo orden de los medios, las palabras no valen lo que las imágenes. Incluso la televisión se está viendo superada por la constante inmediatez de las redes sociales; estas son capaces de ofrecer imágenes en directo desde cualquier punto del planeta y en todo momento. Solo hace falta un teléfono con cámara y conexión a internet. Cuentan que la noticia del descubrimiento de América por Cristóbal Colón no llegó a Moscú hasta seis meses después de que el navegante regresara a la península ibérica. Hoy, la epopeya se habría seguido minuto a minuto en todo el mundo.

El tercer concepto que se ha modificado es el de la veracidad de la información. Se trata de la espina dorsal del buen periodismo, pero ahora con frecuencia un hecho es tomado por verdadero no porque responda a criterios objetivos, rigurosos y verificados en las fuentes, sino simplemente porque otros medios repiten las mismas afirmaciones una y otra vez. Este es un fenómeno que se ha acelerado con la omnipresencia de internet. Es cierto que siempre ha habido engaños con la veracidad de la información. De hecho, el control de los medios de comunicación, más o menos evidentes, son considerados por todos los regímenes como una necesidad fundamental: en las democracias, porque se basan en la opinión pública; en las dictaduras, porque se fundamentan en su manipulación. No obstante, la falta de rigor para verificar una información es un fenómeno que ha ido en aumento con la consolidación de la televisión e internet. Si la televisión (a partir de una noticia o una imagen de agencia) emite una información y si la prensa escrita y la radio la retoman, es suficiente para acreditarla como verdadera. De esta forma, como podemos recordar, se construyeron las mentiras de la guerra del Golfo de 1990⁷.

7 En la guerra del Golfo (1990-1991), se hizo creer a los telespectadores de todo el mundo que aquel era un conflicto limpio, sin sangre, con intercambios de disparos que parecían videojuegos. Fue un aviso de lo que se le venía encima al periodismo con las nuevas tecnologías, pero también una vuelta a los modos más clásicos de la manipulación: un cormorán manchado de petróleo apareció en medios de todo el mundo como ejem-

En este embrollo mediático, los medios de comunicación y los periodistas se repiten, se copian, se contestan y se mezclan, hasta el punto de no constituir más que un único sistema de información, en cuyo seno es cada vez más arduo distinguir las especificaciones de tal o cual medio. Demasiados periodistas siguen creyendo que son los únicos que producen información cuando toda la sociedad se ha puesto frenéticamente a hacer lo mismo. No existe institución (administrativa, militar, económica, cultural, social...) que no se haya dotado de un servicio de comunicación, los denominados «gabinetes de prensa», que emite sobre ella misma y sus actividades un discurso pletórico y elogioso. A este respecto, todo el sistema en las democracias catódicas se ha vuelto capaz de manipular sabiamente los medios y de resistirse a su curiosidad. Ahora sabemos que la «censura democrática» existe, como afirma Ramonet.

Con la web y las redes sociales, la veracidad de la información que llega a la opinión pública está aún más en entredicho. Cada día más, los ciudadanos utilizan Google como medio de información. Pero la estrategia de Google para jerarquizar la información no se basa en la veracidad, sino en lo que pagan por ocupar las primeras posiciones determinados clientes dueños de las web y, sobre todo, en lo enlazada que esté una página o un blog a otras páginas. En marzo de 2007, la agencia Efe publicó una noticia que decía que George W. Bush era el presidente de Estados Unidos con menor coeficiente intelectual de los últimos sesenta años con un nivel de 91, según un estudio publicado por el Instituto Lovenstein de Scranton (Pensilvania) en su página de internet. La agencia española explicaba por extenso que el estudio se realiza cada

plo de la irresponsabilidad medioambiental de Sadam Husein, cuando las imágenes se habían tomado en otro país y otra época del año. El clímax de aquella cascada de engaños fue la comparecencia de una adolescente en el Congreso de Estados Unidos: la muchacha lloró narrando cómo soldados iraquíes habían entrado en un hospital kuwaití y habían asesinado a bebés en las incubadoras. Después se supo que, en realidad, la muchacha estaba emparentada con el cuerpo diplomático iraquí, el episodio era mentira y su presentación había sido impulsada por la firma de relaciones públicas Hill & Knowlton. Pero muchos políticos ya habían utilizado ese testimonio falso para defender la intervención en Irak.

año desde 1973 dirigido a la comunidad educativa. El objetivo era medir el coeficiente intelectual de cada nuevo presidente que sube al poder y realizar una comparativa con los anteriores inquilinos de la Casa Blanca, desde Franklin Roosevelt. En realidad, esta sensacional exclusiva era absolutamente falsa. La institución fantasma que figuraba en internet no existía. Y, a pesar de tratarse de un chisme ya desmentido en el año 2001, la mayoría de los diarios digitales no dudó en colgar un titular tan atractivo como ese sin contrastar la veracidad de la información.

A todas estas deformaciones hay que añadir un malentendido fundamental, y esta es la tesis central de la teoría de Ignacio Ramonet:

Muchos ciudadanos estiman que, confortablemente instalados en el sofá de su salón, mirando en la pequeña pantalla una sensacional cascada de acontecimientos a base de imágenes fuertes, violentas y espectaculares, pueden informarse con seriedad. Error mayúsculo. Por tres razones: la primera, porque el periodismo televisivo, estructurado como una ficción, no está hecho para informar sino para distraer; en segundo lugar, porque la sucesión rápida de noticias breves y fragmentadas (una veintena por cada telediario) produce un doble efecto negativo de sobreinformación y desinformación; y, finalmente, porque querer informarse sin esfuerzo es una ilusión que tiene que ver con el mito publicitario más que con la movilización cívica. Informarse cansa, y a este precio el ciudadano adquiere el derecho de participar inteligentemente en la vida democrática⁸.

Lo cierto es que no pocos periódicos han ido adoptando las características propias del medio audiovisual: la prioridad al sensacionalismo, la preeminencia de la fotografía de gran tamaño, la práctica sistemática del olvido respecto a las informaciones que hayan perdido actualidad, la reducción del tamaño de los artículos... Fascinados por la forma, se han olvidado del fondo. Poco a poco han simplificado su discurso hasta convertirse en prescindibles. Ya no es verdad aquello que dijo Napoleón: «Cuatro periódicos hostiles son más peligrosos que mil bayonetas».

8 I. RAMONET, *op. cit.*

4. Crisis económica del sector

«No es una crisis del periodismo, de sus valores. Es una crisis de la industria que lo mueve, del negocio. Los dirigentes modificaron las prioridades: beneficios antes que noticias; ganaron dinero, pero perdieron lectores».

Ramón Lobo (2013)

El sector de los medios de comunicación, especialmente de la prensa escrita, vive estos días una profunda crisis a causa del cambio del modelo de negocio que ha traído el auge imparable de las nuevas tecnologías y, también, de la situación económica que desde hace siete años sufrimos en España y otros países desarrollados.

Si consideramos primero la causa coyuntural de esta crisis, la recesión que comenzó en 2008 por el estallido de la burbuja de deudas en Estados Unidos y de la burbuja inmobiliaria en España, la prensa escrita está sufriendo una caída constante en la venta de ejemplares y una auténtica debacle en los ingresos por publicidad, tanto privada como institucional. Estos siete años de crisis, de desempleo, de rebajas salariales y de trabajos precarios han transformado la manera de vivir de las clases medias. Los estudios de consumo de bienes y servicios constatan una transformación social que no parece que vaya a tener vuelta atrás. Los ciudadanos se han vuelto más austeros y mucho más cuidadosos con el gasto, sobre todo en aquello que no se ve como imprescindible. Así, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el gasto medio por hogar dedicado a prensa ha pasado del año 2007 al 2013 de 119,7 euros a 58,5; es decir, una caída del 51,1 por ciento. La consecuencia es que, desde 2008, en el conjunto del sector la difusión ha caído casi un 40 por ciento y la publicidad, casi un 60 por ciento. Es decir, ha perdido más de la mitad de sus ingresos. Eso ha llevado a cierres de cabeceras y a relevantes recortes de gastos y plantillas en todos los medios.

A todo esto hay que sumar algunos errores que cometieron las grandes empresas de medios de comunicación antes de 2008. Primero, la obsesión por el subsector multimedia que llevó a no pocas editoras a compras a precios disparatados y a nuevas aventuras para las que no estaban capacitadas. Y, segundo, unos endeudamientos excesivos que

han desequilibrado sus balances hasta llevarlas a la insolvencia. Además, hay que destacar que, durante los años de bonanza económica y de abundancia de publicidad institucional y privada, no se supo apreciar la auténtica dimensión del cambio que iba a provocar internet en el negocio de la información. Por eso, el efecto de la tecnología ha sido catártico. No se detectó a tiempo por el espejismo que generó el desarrollo económico de los primeros años del siglo XXI. Daba la impresión de que casi todo se mantenía igual, pero se estaba gestando una evolución de papel a internet.

Otro capítulo deberían ocupar las consecuencias del cúmulo de malas prácticas profesionales. No son extraños los ejemplos de dejación, sectarismo y falta de rigor que hacen que los ciudadanos reciban información poco exacta y, en algunos casos, incluso falsa. No son pocos los que advierten que cada ejemplar de periódico o página web que lee un ciudadano responde más a los intereses políticos, económicos o ideológicos de algún sector económico que a los de los lectores. Y lo paradójico es que el de la información veraz es un derecho público ejecutado mayoritariamente por empresas privadas con intereses privados⁹.

No es sencillo encontrar otra época de la historia en la que se pueda constatar una mayor dependencia por parte de los medios de comunicación de quienes los financian. La dependencia ya no lo es tanto de los editores, como de los bancos y grandes empresas que contribuyen al sostenimiento de los grupos periodísticos o directamente de millonarios que los están comprando en algunos países. José Sanclemente explica que los editores de los periódicos de la transición democrática en España, esos que mantenían que «en una empresa periodística hay que tomar muchas decisiones por el bien de los periódicos y por encima del bien de sus accionistas»¹⁰, han desaparecido prácticamente. Se han

9 La Constitución española de 1978, en el capítulo segundo, artículo 20, dice: «Se reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión».

10 José SANCLEMENTE, «Nostalgia de los editores», *Cuadernos de periodistas*, 28, APM, 2014, pp. 46-54.

diluido en consejos de administración en los que se sientan fondos de inversión, bancos y asesores independientes. De este modo, el entramado de intereses económicos que rige algunos medios de comunicación hace difícil conocer por dónde conducirán estos su línea editorial y favorecen la autocensura en las redacciones.

Por no hablar solo de España, en la vecina Francia los diarios más importantes están hoy en manos de grandes fortunas. *Le Monde*, el histórico diario de referencia centrozquierdista, es propiedad de tres multimillonarios: Xavier Niel (presidente del operador de telecomunicaciones Free), Pierre Bergé (empresario del sector de la moda y del arte) y Matthieu Pigasse (banquero), que también se han hecho con el control del semanario progresista *Le Nouvel Observateur*. A su vez, el periódico *Liberation* ha ido a parar a manos de Patrick Drahi y Bruno Ledoux, mientras que el diario económico *Les Echos* está en manos del propietario de LVMH (Louis Vuitton-Moët Hennessy), Bernard Arnault, uno de los hombres más pudientes de Francia. En Estados Unidos, uno de los hombres más ricos del mundo, Warren Buffett, posee ahora sesenta y nueve periódicos regionales. Y Jeff Bezos, fundador y dueño de Amazon, compró *The Washington Post* en 2013 por 250 millones de dólares. El financiero John Henry adquirió también en 2013 el prestigioso *The Boston Globe* por 70 millones de dólares. Otro ejemplo del asalto de oligarcas a los medios de comunicación de masas está en la República Checa. Andrej Babis, propietario del conglomerado agroindustrial Agrofert, es dueño desde 2013 del grupo mediático Mafra, el más importante del país.

Muchos de los medios de comunicación que no han sido comprados total o parcialmente por grandes empresarios o financieros están haciendo frente a la crisis hipotecando su independencia a cambio de publicidad. La imperiosa necesidad de mantener los ingresos publicitarios ha provocado que algunos medios se hayan ofrecido al mejor postor a costa de perder su independencia. Existen ejemplos claros de que ante grandes iniciativas empresariales de dudosa legalidad muchos medios se han doblegado y se han negado a publicar cualquier tipo de información que pudiera ser interpretada como crítica a tales iniciati-

vas. En este sentido, es célebre el caso de la cadena de televisión CBS y las tabaqueras estadounidenses¹¹.

En este capítulo de malas prácticas profesionales también hay que incluir el «periodismo de convocatoria» (con contenidos impuestos por las fuentes y sus gabinetes de prensa) y el de «declaración» (de «afirmó» y «añadió»). De este modo, leer un diario, escuchar un boletín de radio, ver un informativo de televisión u ojear una página web son muchas

11 En 1993, los productores del programa informativo considerado como el más serio de Estados Unidos, *Sesenta minutos*, de la cadena de televisión CBS, realizaron un documental para denunciar a las compañías tabaqueras. Demostraban que estas engañaban sobre el índice de nicotina inscrito en los paquetes de cigarrillos, favoreciendo la mayor adicción de los fumadores. La dirección de la CBS censuró la emisión del programa. Más tarde se descubrió que lo hizo por dos razones. En primer lugar, para no meterse en un proceso legal que habría hecho bajar sus acciones en la Bolsa en vísperas de su fusión con la multinacional Westinghouse; segundo, porque una de sus filiales posee una sociedad productora también de cigarrillos. Es decir, los intereses de las empresas se situaron por encima del derecho de los ciudadanos a estar informados y por encima del respeto a la salud del público. Tres meses antes de este episodio, otra de las grandes cadenas estadounidenses, la ABC, vivió un caso similar. Habiendo acusado en un programa a Philip Morris de manipular los índices de nicotina, la emisora fue amenazada por el fabricante de tabaco con un proceso judicial por valor de 2,5 billones de pesetas. La ABC también se encontraba en trámites de ser absorbida por Disney y el proceso hubiera supuesto una bajada importante de su valor en Bolsa. La cadena optó entonces por una rectificación pública que, aun faltando a la verdad, lavaba la imagen del fabricante.

Los hechos fueron narrados en 1996 por la periodista Marie Brenner en la revista *Vanity Fair*. El artículo, titulado «The Man Who Knew Too Much» («El hombre que sabía demasiado»), expone las revelaciones de un empleado de una tabacalera que cuenta con detalles cómo su empresa adulteraba los cigarrillos con sustancias adictivas. Posteriormente, el reportaje fue adaptado a una película, *The Insider* (1999). El texto original de este artículo puede consultarse en »<http://www.jeffreywigand.com/insider/vanityfair.html>«.

veces actividades redundantes. Los mismos titulares, las mismas imágenes y los mismos mensajes como resultado de un abuso de las notas informativas, las convocatorias institucionales y las ruedas de prensa en las que no se admiten preguntas.

Otra de las graves consecuencias que para el periodismo y, sobre todo, para los lectores ha tenido la crisis es la reducción que prácticamente todos los medios han hecho de un colectivo de prestigiosos periodistas, los corresponsales. La urgencia por reducir costes a cualquier precio ha llevado a muchos medios a recortar los gastos que los responsables económicos han creído más prescindibles. Y estos han puesto la diana en los periodistas de plantilla desplazados a un determinado país durante un tiempo para ofrecer información de calidad después de haberse empapado de la sociología, la cultura, la política de ese país y de haberse construido una amplia red de buenas fuentes. Como los salarios, desplazamientos, vivienda, seguros... solo son considerados gastos y no inversiones, como todo se mide en términos monetarios y no de aportación de calidad al medio, consideran que se puede prescindir de ellos «porque resultan muy caros». Adiós, pues, a los ojos de la guerra¹² y a la crónica del observador extranjero que informa desde una posición más imparcial.

La consecuencia de las malas prácticas profesionales es que el público recela de los mensajes de los medios de comunicación. Los errores, la falta de profundidad y la escasez de recursos para producir información de calidad se han vuelto contra el medio y los periodistas. Y no se trata de un fenómeno inevitable. En el Reino Unido, por ejemplo, la BBC es una de las instituciones más prestigiosas del país. Según el historiador Anthony Garton Ash, «la BBC es una de las mejores cosas que tenemos los británicos; tan importante para la defensa de nuestras libertades como los tribunales, por lo menos, y todavía más importante para nuestra calidad de vida. Presta un servicio genuino más allá de

12 M. LEGUINECHE y G. SÁNCHEZ, *Los ojos de la guerra*, Barcelona, Random House-Mondadori, 2001.

nuestras fronteras. Por consiguiente, tenemos que defenderla»¹³. La clave es la credibilidad. Como dice Guillermo Fatás, «la prensa, día a día, la controlan y califican sus lectores. Saben de qué pie cojea cada cual, sin mayor necesidad de intérpretes o intermediarios, como saben que nadie es perfecto. Ni falta que hace serlo, porque los ciudadanos —electores y lectores— no piden perfección, sino algo más sencillo: poderse fiar»¹⁴. El fundamento de la autoridad es, pues, la confianza, el pacto implícito entre quien publica y su audiencia, como si de una versión del contrato social de Rousseau se tratara. Esa noción del pacto originario está en toda la teoría del periodismo desde sus inicios. Pero bastantes de los grandes medios han traicionado ese pacto fundacional con los ciudadanos por su asociación con los poderes políticos, económicos y sociales.

5. Internet ha generado una revisión global de modelo

«Tanto la prensa de papel, tradicional prescriptora del criterio editorial, como la televisión, gratuita, masiva, ligera pero poderosa, viven un proceso acelerado de cambio por el efecto de internet».

Fernando González Urbaneja (2014)

A nadie se le escapa que estamos en medio de un cambio estructural que es también un cambio cultural, que afecta a la forma en la que los ciudadanos acceden a la información. Internet está cambiando la naturaleza y el alcance del negocio de la información, tanto escrita como audiovisual. Cambian los modelos y los soportes, aunque el paradigma profesional, como advierten experimentados profesionales, como Fernando González Urbaneja, sigue siendo el mismo: contar y explicar la actualidad, respetando la verdad, mediante relatos interesantes, proporcionando oportunidades a voces que merecen ser tenidas en cuenta y a

13 A. GARTON ASH, «El modelo de la BBC», *El País*, 10 de diciembre de 2006.

14 G. FATÁS, «Poderse fiar», *Heraldo de Aragón*, 11 de enero de 2004.

rigurosa distancia del morbo y de la extravagancia. Ben Bradlee, el célebre director de *The Washington Post* que contribuyó de forma decisiva a la caída del presidente Richard Nixon al destapar el caso Watergate, lo dijo de forma más breve: «El fundamento del periodismo es buscar la verdad y contarla». Eso es el buen periodismo, pero a partir de ahora tendrá que difundirse de otra manera. «Tanto la prensa de papel, tradicional prescriptora del criterio editorial, como la televisión, gratuita, masiva, ligera pero poderosa, viven un proceso acelerado de cambio por el efecto de internet. Es un cambio inevitable y que ya se impone de forma abrumadora»¹⁵.

Resulta paradójico que en la era de la globalización, que es también la de la información, el negocio periodístico esté atravesando por su peor crisis de modelo. En el periodo histórico en el que los ciudadanos tienen y demandan más información, las empresas que la suministran corren el riesgo de desaparecer. En España, los datos de difusión de OJD u otras auditorías dejan clara la continua caída de ventas y lectores. Por eso se habla tanto de «disrupción». El concepto hace referencia a aquello que produce una ruptura brusca y radical, a acabar con lo establecido, a poner patas arriba un negocio o un sector. De hecho, es heredero de la teoría que el economista Joseph Schumpeter popularizó hace seis décadas con el nombre de «destrucción creativa». Es decir, que la innovación que tiene lugar en una economía de mercado genera nuevos productos y empleos que destruyen viejas empresas, modelos de negocio y profesiones. Y, a principios del siglo XXI, la «destrucción creadora» de Schumpeter se desborda a causa de la revolución digital. Internet está transformando grandes sectores, desde la industria discográfica a las agencias de viajes, pasando por el negocio periodístico.

Parece claro que sobrevivirán las empresas que mejor sepan adaptarse a las nuevas circunstancias que, por ahora, exigen ofrecer noticias y otros contenidos en diversos soportes: papel, web, tabletas, teléfonos móviles y, ya pronto, relojes o gafas. No obstante, la clave sigue estando en cómo rentabilizar la información. Porque, asumiendo que el futuro

15 F. GONZÁLEZ URBANEJA, «El rugido de la manada de bisontes», *Cuadernos de periodistas*, 28, APM, 2014.

inmediato nos encamina hacia el dominio de internet, la relación que existe entre la web y el papel es de parasitismo. Wikipedia es un buen ejemplo de cultura colaborativa, abierta y gratuita, pero este es un caso más o menos excepcional. En realidad, como explica Robert Levine en su libro *Parásitos*¹⁶, entre internet y el periodismo existe una relación simbiótica en la que uno de los dos organismos (internet) depende del otro (el periodismo) para su supervivencia y le perjudica de forma grave aunque sin causarle la muerte. Al ofrecer un contenido por el que no pagan, o al vender un contenido muy por debajo del precio que cuesta crearlo, los distribuidores de información y de entretenimiento, como YouTube y *The Huffington Post*, se convierten en parásitos de los medios de comunicación que invierten sustanciosas sumas en periodistas. El resultado es que los distribuidores parasitarios se llevan todos los beneficios económicos de internet reduciendo los precios y los proveedores de información se ven obligados a recortar los costes hasta llegar a la asfixia. Además, el parásito también perjudica a su huésped de una segunda manera mucho más sutil: ejerciendo una presión selectiva sobre él para obligarlo a evolucionar de acuerdo a sus necesidades. La adaptación de los medios de comunicación al entorno digital no está siendo dictada por sus necesidades, sino por las de su parásito, internet. El resultado es que la gratuidad de los contenidos periodísticos en la red ha sido una hecatombe táctica y estratégica para los medios, pero ha convertido en multimillonarios a los directivos de las empresas informáticas. Explica Levine¹⁷ que los medios tradicionales generan el 99 por ciento de las noticias enlazadas en blogs y cuatro de los mayores (BBC, CNN, *New York Times* y *Washington Post*) generan el 80 por ciento de los enlaces a noticias de toda la red. Si esos cuatro medios dijeran basta, internet se vería en un aprieto. «En Estados Unidos, los periódicos nunca han sido más populares, ni menos rentables. (...) Toda esta actividad *on line* no genera muchos ingresos. Entre 2006 y 2009, los ingresos de

16 R. LEVINE, *Parásitos. Cómo los oportunistas digitales están destruyendo el negocio de la cultura*, Barcelona, Ariel, 2013.

17 Existe un amplio debate entre los defensores de la tesis de Robert Levine y los de *Gratis*, de Chris Anderson, o *Cultura Libre*, de Lawrence Lessig.

los periódicos cayeron casi un 45 por ciento. Desde 2007, los periódicos han recortado cerca de trece mil quinientos empleos de redacción, casi el 25 por ciento del total, y alrededor de doscientos periódicos han cerrado o han dejado de publicar ediciones impresas». Levine afirma que grandes empresas digitales presionan para promover la ideología de lo gratis que ha imperado en internet durante la última década. Con su enorme potencia financiera, Googles y Apples y empresas de capital riesgo de Silicon Valley han financiado todo lo necesario para socavar el concepto de derechos de autor, desde presionar al Congreso de Estados Unidos hasta financiar a los defensores de la cultura gratuita. Respecto a este parasitismo, resulta muy ilustrativo comparar el valor de Twitter, una empresa sin modelo de negocio conocido, y *The Washington Post*, uno de los diarios más importantes del mundo. Twitter llegó a alcanzar un valor de 31 000 millones de dólares tras su salida a bolsa; por el contrario, solo 250 millones tuvo que desembolsar Jeff Bezos, propietario de Amazon, por hacerse con la propiedad del *Post*. Es decir, que los parásitos están comprando a precio de saldo a sus huéspedes. Y, además, las redes sociales, como Twitter y Facebook, se están haciendo con una porción cada vez mayor de los ingresos que tiempo atrás financiaron las redacciones, las corresponsalías en el exterior y los numerosos gastos asociados al funcionamiento de las cabeceras de primera fila.

Tendencias que previsiblemente se consolidarán

«Procuro no hacer predicciones. Imaginemos simplemente lo que ocurrió cuando se inventó el dirigible. Qué cosa más maravillosa, pensó la gente, poder viajar por el aire como los pájaros. Y entonces se descubrió que el zepelín era un invento sin porvenir. El invento que sobrevivió fue el aeroplano».

Umberto Eco (2000)

Umberto Eco demuestra con su artículo «Nunca te enamores de tu propio zepelín» que es mejor no hacer predicciones. Reflexiona el filósofo italiano sobre el momento en el que apareció el dirigible o zepelín a comienzos del siglo XX. Cuando surgió esta primera nave aérea, la gente pensó que la seguirían, progresivamente, modelos aún más ligeros.

¡Qué cosa tan maravillosa poder viajar por el aire como los pájaros! Pero no sucedió así. Es verdad que hubo un momento en que lo más lógico era pensar que había que ser más ligero que el aire para poder volar; sin embargo, resultó ser lo contrario y se acabó imponiendo el avión frente al dirigible. Ahora, las mejores máquinas voladoras son las que pesan más que el aire, no las más ligeras. La moraleja de la historia, según el autor de *El nombre de la rosa*, es que tanto con las ideas como con la ciencia uno debe ser muy cuidadoso y nunca enamorarse de su propio zepelín, es decir, de sus propias teorías. No obstante, como el hombre es el único animal que tropieza dos veces en la misma piedra, yo sí me atreveré a describir algunas tendencias que se vislumbran en el horizonte al reflexionar sobre el periodismo en un nuevo escenario global.

1. El ciberespacio, principal soporte informativo

«Los españoles dedican de media al día 55 minutos a leer diarios de información general a través de internet, frente a los 39,6 minutos de media que destinaron en 2012 a leer periódicos impresos».

Libro blanco de la prensa diaria 2014

Una de las características de la nueva opinión pública en Occidente es que cada vez recurre más a internet para informarse. El ciberespacio se está imponiendo de forma abrumadora. Es verdad que en España, según los últimos datos del Estudio General de Medios (EGM), la penetración de la Red está todavía en el 48,6 por ciento de la población total, es decir, no llega ni a la mitad. Pero la clave es que presenta un incremento anual de 10,2 puntos porcentuales en un solo año.

Un informe de 2014 elaborado por Business Insider (una web de información económica y de negocios) ilustra las diferencias generacionales existentes en la sociedad actual respecto a los medios de comunicación. El estudio preguntaba qué canal de comunicación echarían más de menos las personas y confrontaba los diferentes resultados obtenidos por el segmento de edad de entre 16 y 24 años frente al de más de 75. Los jóvenes afirmaron que no podrían vivir sin sus *smartphones* ni sus ordenadores, pero no tendrían demasiado problema en prescindir de

la televisión o la radio. Los periódicos, para ellos, ni existen: nadie en esa generación los echaría de menos. En el otro lado, las personas de 75 años o más, podrían prescindir de sus ordenadores sin ningún problema, ignoraban los *smartphones*, y la gran estrella para ellos era la televisión, su medio por excelencia. La radio mantenía una importancia moderada, mientras los periódicos eran mencionados en un escaso número de ocasiones. Las radicales diferencias de este informe ponen de manifiesto un importantísimo desplazamiento generacional en los diferentes criterios al acceder a información. Las nuevas generaciones están protagonizando un consumo voraz de información, pero sobre todo de titulares.

Se trata de un cambio generacional, lo que implica que se irá desarrollando poco a poco y que el papel aún será rentable por un tiempo. Primero, porque las personas de la tercera edad, que cada vez son más numerosas demográficamente, mantienen la costumbre de compra de periódicos en papel. Segundo, para muchos ciudadanos la lectura del diario en papel forma parte del rito de ocio y abre un grato paréntesis con la vida laboral, asociada para muchos con la pantalla de un ordenador. Tercero, el periódico sigue generando una relación muy intensa con los lectores, porque en muchos casos asociarse con un determinado diario forma parte de su identidad. Y cuarto, la banda ancha aún es cara y relativamente lenta, lo cual ha influido en que la expansión del número de internautas se haya frenado.

Sea como fuere, lento o rápido, el cambio de paradigma está a aquí. Internet representa la irrupción de un nuevo mundo tanto para el periodismo como para la mayoría de las actividades humanas. Hay que asumir, como advierte al catedrático Joan Subirats, que internet no es un martillo, que no es un nuevo instrumento con el que seguir haciendo lo de siempre pero de manera más cómoda o más rápida. Los partidos, las instituciones y también muchas empresas han creído que internet era un nuevo martillo con el que seguir trabajando con los clavos de siempre, con las relaciones y las estructuras de siempre. Pero, en realidad, internet es otra forma de vivir, de trabajar y de relacionarse. Es otro país. Con sus relaciones de poder, con sus reglas de juego y de interacción, con sus leyes, con sus ventajas e inconvenientes. Internet supone, pues, un nuevo paradigma social, una nueva era. Ahora bien, eso no implica

una crisis del periodismo. Hay que recordar que las compañías de los ferrocarriles se equivocaron cuando creyeron que estaban en el negocio de los trenes cuando, en realidad, estaban en el negocio del transporte. Del mismo modo, aquí hablamos del negocio de la información, no del negocio de los periódicos. El negocio de los periódicos está en crisis; el de la información no lo está. En realidad, los medios de comunicación nunca han tenido tantas dificultades ni tantas oportunidades.

2. Auge del contraconocimiento gracias a internet

«La prevalencia de la explicación científica parecía un tema superado en el siglo XX, no solo en las universidades de calidad sino, incluso, en los medios de comunicación, hasta que internet ha vuelto a poner en la palestra a los charlatanes y el contraconocimiento en este siglo XXI».

Carlos Elías (2013)

Hasta hace unos pocos años, las enciclopedias, los manuales académicos y algunas obras de referencia han sido las fuentes de total solvencia y autoridad para los ciudadanos y, en concreto, para los periodistas que querían contextualizar un dato o un hecho. Hoy se busca en internet, pero ya no hay seguridad de cuál es la entrada donde se ofrece la información avalada por la ciencia. Los motores de búsqueda digital son algoritmos matemáticos que se basan en elementos como blogs enlazados a esa dirección web, número de palabras con hipertexto que contiene la dirección geográfica desde donde se realiza la búsqueda o, simplemente, los términos más buscados desde ese ordenador. Ello propicia un avance sin precedentes del contraconocimiento, definido como información errónea presentada de modo que parezca cierta y que se considera en serio incluso por personas cultas.

En realidad, no es un fenómeno nuevo, pero sí es novedoso que vuelva a estar de actualidad, puesto que se consideraba como una carencia resuelta ya en la pasada centuria. La preeminencia del rigor científico estaba ya totalmente asumida en los medios de comunicación desde hace muchas décadas. No obstante, internet ha resucitado el contraconocimiento puesto que no diferencia el conocimiento bien asentado del

que no tiene fundamento. En la web gana aquello que Google u otros buscadores ponen en primer lugar. Y para jerarquizar la información no se basan en la veracidad, sino en lo que pagan por posicionarse determinadas web y, sobre todo, en lo enlazada que esté una página o un blog a otras páginas. Es decir, encontrar información verdadera en los buscadores se torna complicadísimo para personas con escasa formación. Por una parte, Google no diferencia suficientemente entre las web rigurosas y la blogosfera. Y, por otra, la mayoría de los usuarios no distinguen entre una web oficial o de una universidad y cualquier blog.

En la actualidad, cualquiera puede elaborar directamente información al margen de los medios de comunicación tradicionales, las universidades o los centros de investigación. Han aparecido incluso revistas web que aparentan ser muy rigurosas y de gran calidad, pero que en realidad solo son un fraude. Con pomposos nombres como *International Journal of Advanced Computer Technology* o *International Journal of Engineering Research and Applications*, en realidad, no son revistas serias. Este tipo de cabeceras, legales pero carentes de ética, envían incansablemente correos no deseados en los que ofrecen a los investigadores publicar artículos por un precio determinado. Son páginas web que se aprovechan de la fiebre de la publicación que sufren muchos investigadores, acuciados por la necesidad de tener que publicar a toda costa por imperativos laborales o académicos. No tienen ningún tipo de impacto científico y los artículos no pasan el rigurosísimo control al que son sometidos en las revistas más exigentes; solo sirven para aumentar el currículum de presuntos investigadores con pocos escrúpulos a base de dinero.

Las fuentes de autoridad, pues, se han diluido. En la redacción de *Heraldo de Aragón*, todos los volúmenes de la enciclopedia Espasa-Calpe siguen ocupando una gran estantería junto al despacho del director. Hasta hace pocos años, eran imprescindibles para confirmar una fecha o un nombre. Nadie dudaba de su autoridad y por ello se incluía la cita sin problema en una noticia periodística. Ahora se consulta Wikipedia, pero no merece la misma confianza y no se considera adecuado el usarla como fuente en un periódico de calidad.

Una de las mayores falacias de la sociedad Red es que en su entorno podemos informarnos sobre cualquier asunto. Es cierto que nos proporciona un acceso fácil y rápido a miles de datos y servicios, pero no queda tan claro que podamos informarnos verdaderamente y con rigor. La causa es que las reglas para que una información tenga éxito en la Red no siguen los parámetros de verosimilitud o el contraste de fuentes, sino el de la espectacularidad. Cualquiera puede convertirse en protagonista colgando un vídeo en You Tube. ¿Fiarse o no fiarse?, esta es la cuestión. ¿Qué es lo que merece la pena? ¿Dónde podemos encontrar el rigor suficiente? Es esta una cuestión cada vez más acuciante a la luz de las flagrantes equivocaciones, que cada vez son más frecuentes, por no asegurarse de la veracidad de lo que se encuentra en la Red. Así, a modo de ejemplo, sirva recordar que, a principios de 2009, el líder de IU, Cayo Lara, comenzó un discurso con una cita de *El Capital* de Marx que entusiasmó al auditorio. La única pega es que la frase resultó ser falsa. Más tarde, se disculpó: alguien de su equipo la había encontrado en internet. No fue esa una excepción, sino que es habitual encontrar en internet noticias y textos que son bulos. Algunos se han hecho célebres, como el de los móviles que explotan. También se han extendido sin freno algunos poemas apócrifos. Por ejemplo el poema *Instantes*, que María Kodama lleva años negando que fuera escrito por Borges, o el texto *La marioneta*, en el que supuestamente García Márquez se despedía tras descubrir que sufría una grave enfermedad. «Lo que me puede matar es la vergüenza de que alguien crea que de verdad fui yo quien escribió una cosa tan cursi», dijo Gabo en el año 2000, catorce años antes de su auténtica muerte, en 2014. Pero el poema sigue vivo en el ciberespacio.

No es ninguna novedad que la Red está plagada de camelos y rumores, de datos erróneos y de páginas con poca o ninguna credibilidad que confunden más que informan. Así que no es de extrañar que dos de cada tres usuarios no sepan distinguir una noticia de un bulo, según una reciente encuesta de la Asociación de Internautas, y más si alguna vez se cuele alguno en un medio considerado de referencia. Verdadero y falso, todo ronda por internet; lo malo es que cuesta más contrastar una información que creerla. De este modo, el ciberespacio, tan positivo y estimulante en tantos aspectos y tan dudoso en el origen de mucha de la información que proporciona, está multiplicándose con el feliz

desparpajo del descontrol que impulsa por igual el conocimiento que la chapucería.

Lo cierto es que los periodistas, los enviados especiales o los corresponsales encuentran cada día más dificultades para diferenciar entre realidad y fabulación en un mundo donde ya no solo circula propaganda de los Gobiernos, sino también engaños de muchos otros actores a través de la Red. Por ejemplo, «Syrian hero boy», un popular vídeo supuestamente *amateur* donde un niño sirio arriesga su vida para salvar a una pequeña de las balas, fue reproducido en numerosos medios y fue visionado millones de veces en YouTube. Pero, en realidad, es una ficción rodada con un equipo profesional en Malta, en el mismo escenario donde se grabaron películas como *Gladiator*. Cuando ya se había popularizado, su director, el cineasta noruego Lars Klevberg, confesó el fraude argumentando que solo querían generar debate y acciones en favor de los niños afectados por la guerra en todo el mundo. Un grupo de periodistas de renombre, encabezado por la documentalista Sima Diab, se movilizó entonces para dirigir una carta de protesta a Klevberg, al Instituto Noruego del Cine y al Consejo de las Artes del país, que financiaron el montaje¹⁸. «La forma en que se ha presentado al público es intencionadamente engañosa. En ese conflicto, descifrar lo real de lo falso es una tarea difícil y muchos activistas, periodistas y analistas pasan incontables horas examinando vídeos para facilitar información rigurosa al público», dice la carta, primera de esta naturaleza que impulsan los corresponsales ante un caso similar.

Los periodistas sienten, pues, que cada vez es más difícil comprobar lo que sucede y que aumenta el número de sujetos con intención de falsear. Hay muchos medios tecnológicos al alcance de todos y el engaño puede venir todavía de la propaganda oficial, como era habitual en las guerras del pasado, pero también de los propios colegas o de simples

18 M. REDONDO, «Periodismo en el bosque de las mentiras», *Estudios de Política Exterior*, 28 de noviembre de 2014.

ciudadanos con una cámara¹⁹. Activistas y periodistas ciudadanos, que realizan un trabajo de enorme valía en buena parte de los conflictos actuales, también pueden dificultar la tarea. En 2011, se descubrió que una bloguera lesbiana que decía escribir desde Damasco y que había logrado una gran audiencia era un estadounidense que vivía en Edimburgo: «Solo he intentado iluminar a la audiencia occidental. Esta experiencia confirma tristemente mis sentimientos hacia la a menudo superficial cobertura de Oriente Próximo», explicó.

Lo que están haciendo las nuevas tecnologías es hacer más sofisticados los engaños. Donde antes se lanzaba un rumor ahora lo hacen unas imágenes que parecen ciertas y que logran mucho más eco a través de su expansión por las redes sociales. La confusión, cuando no el engaño, deja así a la sociedad desactivada, incapaz de reaccionar ante atrocidades porque no sabe si son ciertas o no. Ni siquiera la herramienta de verificación más potente es capaz de desmontar una mentira tan bien elaborada como el vídeo noruego. Al menos, no antes de que haya hecho demasiado daño.

3. El periodista convive con el experto o el presunto experto

«El signo de nuestra época es la inmediatez. Nada nos resulta más sospechoso que las mediaciones, los intermediarios (...) Por eso nos resulta de entrada más cercano un filtrador que un periodista, un aficionado que un profesional, las ONG que los Gobiernos».

Daniel Innerarity (2011)

El auge de la imagen, bien en televisión, bien en la web, bien en las redes sociales, está haciendo prescindible la labor del periodista en muchos casos. El objetivo prioritario para el telespectador es ver un acontecimiento con sus propios ojos, no tanto comprender su importancia.

19 Ver N. CHOMSKY, *La propaganda y la opinión pública*, Barcelona, Crítica, 2002. También A. PIZARROSO, *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*, Madrid, Cátedra, 2005.

Cuando esto ocurre, se siente satisfecho. «¡Lo he visto con mis propios ojos!», parece decir. Y así se establece, poco a poco, la engañosa ilusión de que ver es comprender y que cualquier acontecimiento, por abstracto que sea, debe imperativamente tener una parte visible, mostrable, televisable. Esta es la causa de que asistamos a una emblemización reductora, cada vez más frecuente, de acontecimientos complejos. Por ejemplo, la opinión pública mundial apenas sabe nada de las raíces profundas, por utilizar la terminología del historiador Pierre Renouvin, del más importante cambio geoestratégico que se está produciendo desde la caída del muro de Berlín hace un cuarto de siglo: el *fracking*, la técnica de fracturación hidráulica para la extracción de gas no convencional. Gracias a los hidrocarburos no convencionales, Estados Unidos se ha convertido en el primer productor del mundo de gas natural y ha reducido el 30 por ciento sus exportaciones de petróleo, lo que perjudica a los países productores que no son sus aliados, como Rusia, Irán y Venezuela. Es un hecho de importancia capital; sin embargo, está pasando desapercibido porque no genera a diario imágenes novedosas ni atractivas. En realidad, una concepción como esta de la información conduce a una fascinación por las imágenes tomadas en directo, de acontecimientos reales, incluso si se trata de hechos violentos y sangrientos, aunque no tengan ni la más mínima relevancia social.

Hasta ahora, los periodistas tenían la misión jerarquizadora al seleccionar las informaciones y las fuentes solventes para cada caso donde no existiera consenso. La gran ventaja que siempre han tenido frente al ciudadano común es el acceso directo a las fuentes. Pero ahora ese acceso es compartido con la sociedad. Y nada demuestra que un blog de un profesor universitario o de un científico del CSIC o la NASA no ofrezca una información y un análisis más completo, riguroso e interesante. Por ejemplo, en el periodismo bélico en torno a la invasión de Irak (2003) se demostró que la mejor información procedía de un blog de un joven iraquí llamado «Salam Pax». La filosofía de internet ayudó a que su éxito fuera tan grande que Google, el proveedor del blog, tuviera que replicarlo para que no colapsara. El blog también se convirtió en noticia y en referencia en los medios tradicionales. Su información era mucho mejor que la de los periodistas enviados por los grandes medios de comunicación y que trabajaban empotrados entre las tropas

occidentales o vigilados en el hotel Palestina de Bagdad. De este modo, se diluye el periodista profesional y emerge el experto con habilidades comunicativas, el profesor universitario que usa todo el potencial de la Red para difundir sus investigaciones y los blogs de los especialistas. El problema está en cómo diferenciar los blogs rigurosos de los blogs basura, en cómo se posicionan y en cómo se encuentran sin el aval de los medios tradicionales o de alguien muy especializado. En este sentido, la pauta no puede ser los agregadores o recopiladores de información. Los agregadores de noticias como Google News y otros muchos que están a disposición en la Red comienzan a verse como medios de comunicación en sí mismos. Y el portal You Tube, que fue usado de forma masiva en la campaña electoral de Barack Obama en 2008, es visto como un canal de televisión que compite con la CNN. Pero la jerarquización ciudadana puede conducir al error. Si se busca información en You Tube sobre, por ejemplo, un político, los vídeos más vistos y que se mantienen durante más tiempo en las primeras posiciones son los de parodias e insultos, nunca los de discursos serios que desgranar un programa o un ideario.

En la primera década del siglo XXI irrumpió como un vendaval el fenómeno del «periodismo ciudadano»: la creación de contenidos por los propios lectores a través de herramientas digitales como los blogs y los foros. El tiempo ha ido atemperando las expectativas que este fenómeno había generado, pero está claro que si cualquier persona puede informar y opinar gratis en la Red no es solo un problema para los medios que aspiran a cobrar por su producto, es también una dura competencia para los periodistas profesionales. Lo único que puede salvar a los periodistas, independientemente de que se hundan o no algunos medios antes sólidos, es la calidad y el rigor ético de su trabajo²⁰.

En el extremo de esta tendencia de «periodismo sin periodistas» está la agencia de noticias Associated Press (AP) y su automatización de la mayoría de las informaciones que produce sobre los resultados trimestrales de las empresas, que han dejado de escribir los reporteros y que ya son generadas por máquinas. Desde el mes de julio de 2014, la

20 J. M. IZQUIERDO, *¿Para qué servimos los periodistas? (hoy)*, Madrid, Catarata, 2013.

mayor agencia de noticias estadounidense cuenta con este automatismo. AP descubrió que la tecnología de la empresa Automated Insights, combinada con datos de la firma Zacks Investment Research, permiten generar noticias cortas, de entre ciento cincuenta y trescientas palabras en el mismo tiempo que necesitan los periodistas. Y, así, en lugar de generar trescientas noticias manualmente, pueden ofrecer alrededor de cuatro mil cuatrocientas automáticamente cada trimestre.

4. Apuesta por la información local

«El lector mirará por encima o leerá un par de párrafos sobre los aranceles en Canadá o la política en Pakistán, pero llegará hasta el final de una noticia sobre él o sobre sus vecinos».

Warren Buffett (2011)

En los últimos años, varios inversores ajenos al sector han comprado en Estados Unidos, Francia y otros países occidentales muchos y grandes periódicos. Es el caso del Warren Buffett, que en 2012 y 2013 compró sesenta y nueve periódicos locales por un total de 344 millones de dólares. Su objetivo es volver a hacerlos rentables transformándolos en medios de información local. En palabras del inversor estadounidense, «el lector mirará por encima o leerá un par de párrafos sobre los aranceles en Canadá o la política en Pakistán, pero llegará hasta el final de una noticia sobre él o sobre sus vecinos». Y se espera que esa sea la filosofía que mueva a Jeff Bezos, fundador y propietario de Amazon, que en 2013 compró *The Washington Post*.

En España también se observa esta tendencia. Si bien se ha registrado en el último lustro el cierre de diversas cabeceras y múltiples ajustes de plantilla que han dejado a muchas redacciones famélicas, la prensa regional es uno de los subsectores que mejor se ha comportado en los últimos años. Este fenómeno se explica, principalmente, por la raigambre que poseen estos medios en su entorno y en la cercanía de la información que incluyen. Esto a pesar de que el despliegue de las radiotelevisión públicas en todas las comunidades autónomas desde la aprobación de la Ley del Tercer Canal de 1983 ha afectado a la difusión

de los diarios locales y regionales. Es una competencia que lucha con parecidas armas de proximidad.

Los medios de comunicación están concentrados en España en torno a ocho grupos privados: cuatro que cotizan en la Bolsa española (Mediaset, Atresmedia, Prisa y Vocento), la filial de uno que cotiza en Milán (Unidad Editorial) y cuatro grupos familiares (Vanguardia-Godó, Zeta-Asensio, Prensa Ibérica-Moll y el grupo Heraldo). La mayor parte está en trance de transformación profunda porque se prevén concentraciones, escisiones, ventas totales o parciales, quitas, reestructuraciones y también alguna desaparición. En los medios escritos es donde se esperan cambios más profundos. El reto es la fidelización, que cada vez será más complicada de mantener. En cuanto al modelo de negocio, los medios ya no solo estudian las posibilidades de cobrar o no por su información en internet, sino que se han centrado en crear la mayor cantidad de fuentes de ingresos posibles partiendo de la premisa de que ni las suscripciones ni la publicidad van a sostener la transformación del negocio.

El periodismo no es un lucrativo negocio, aunque en un tiempo aún reciente lo pareció. Ahora bien, la marca y su capacidad de prescripción siguen siendo activos muy valiosos en todos los sentidos. Los dueños de los medios creen que gracias a ella, y más probablemente en negocios indirectos y locales, se puede hacer un dinero que ayude a mantener el proyecto periodístico propiamente dicho. De hecho, el *Libro Blanco de la Prensa 2014*, elaborado por la Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE), señala que el conjunto de diarios españoles obtendrá en 2014 un resultado operativo positivo estimado de unos 14,41 millones de euros, después de varios años de pérdidas y de constantes reducciones de gastos²¹.

21 *El Libro Blanco de la Prensa 2014* también incluye que la audiencia de los diarios impresos y digitales continúa por encima de los 17 millones de lectores diarios, con una penetración del 43,8 por ciento sobre el total de españoles mayores de catorce años. De ellos, 12,75 millones son lectores de prensa impresa y 4,46 millones más de prensa digital. La difusión de periódicos se situó el año pasado en un promedio de ventas de unos

5. Información *low cost* para sociedades *low cost*

«El internet abierto está destinado a convertirse en un reducto de amateurismo y banalidad, mientras los contenidos de calidad se concentran en plataformas cerradas».

Cristian Campos (2014)

Estamos ante el advenimiento social de las generaciones del «bajo coste» (*low cost*), como ya se observa en el consumo de alimentos, ropa, vuelos, muebles... Los jóvenes no huyen de las noticias; de lo que están huyendo es de pagar por ellas. De hecho, nunca una generación ha estado tan informada en lo superficial como la de los jóvenes actuales. Y, respecto a la gratuidad, será difícil revertir la tendencia más allá de las más poderosas o especializadas marcas informativas. Lo que ha pasado con la música está comenzando a ocurrir con los diarios. La información en papel sobrevivirá, pero ya no será un medio de masas, sino especializado, para lectores exigentes y dispuestos a pagar. La información de calidad, diferencial y especializada, al igual que la opinión más autorizada, fundada y el análisis prospectivo, puede superar la barrera de la gratuidad y desarrollar nuevas fórmulas de pago, pero nunca serán mayoritarias.

Hay y habrá información de calidad, pero habrá que pagar por ella, lo que limitará su público en sociedades del «gratis total» o empobrecidas por las crisis económicas y la precarización de las clases medias. Es cierto que existen medios tradicionales que están creciendo aunque cobran, pero son unas pocas marcas con un prestigio extraordinario y que han aprovechado la generalización de internet para crecer en un mercado global. Es el caso del *Financial Times*, uno de los medios que más tempranamente afrontó la era digital. Su éxito se basa en mantener una marca de confianza y en la habilidad de adaptación a las nuevas demandas de los lectores. La experiencia de este diario, especializado en

2 660 000 ejemplares al día, con un descenso del 11,6 por ciento respecto al año anterior. Aun así, las suscripciones individuales a diarios crecieron 1,4 puntos porcentuales en 2013 y ya representan el 17,5 por ciento de la difusión total de los diarios.

información financiera, es uno de los casos de éxito de adaptación a la comunicación digital cuyas innovaciones le han reportado un extraordinario incremento de la audiencia, mucho mayor que en cualquiera de los ciento veintisiete años de historia del medio. Los directivos del *Financial Times* aclaran que el secreto está en el conocimiento de los lectores por medio del modelo de suscripción, puesto en marcha en 2001 y transformado en 2007 con la extensión del pago de los contenidos. Mediante este procedimiento, el periódico pudo entender mejor las necesidades de la audiencia, analizar sus intereses, saber lo que lee y cuánto tiempo dedica a cada artículo. Otra de las piedras angulares del logro del medio financiero es la focalización empresarial en sectores como el educativo y el empresarial, para los cuales se crearon plataformas especializadas con soluciones adaptadas a sus necesidades. Parecido al caso del *Financial Times* es el del *The Wall Street Journal*, que también utiliza con éxito la fórmula del muro de pago. No obstante, son casos excepcionales debido a que ofrecen información financiera muy especializada y a que más de la mitad de las suscripciones las abonan las empresas en las que trabajan los suscriptores.

La clave del periodismo del futuro es que, además de un contenido relevante y exclusivo, algo que solo pueden proporcionar periodistas cualificados y bien experimentados, los artículos han de presentarse ampliamente documentados e incluso con información adicional tanto audiovisual como infográfica. Solo así se marca el plus diferencial, el valor añadido, que el ciudadano está dispuesto a pagar. Es decir, son imprescindibles buenos periodistas y con medios técnicos. O sea, inversiones que habrá que rentabilizar.

El talón de Aquiles del periodismo del siglo XXI es cómo seguir ganando dinero, puesto que, por ahora, la publicidad digital no se aproxima ni de cerca a la rentabilidad de la publicidad en papel. La factura que una publicación digital puede cobrar por la publicidad es, hasta el momento, muy inferior a la que se puede cobrar por un anuncio similar en papel. Es necesario encontrar, pues, un modelo de producción del periódico que garantice una buena rentabilidad, como el que la ha mantenido en los últimos dos siglos. Una de las tendencias actuales en la redefinición del modelo es ir adoptando, siempre con cautela, un modelo Premium, que consiste en cobrar solo una parte del producto, mien-

tras otra se ofrece de manera gratuita con el objetivo de captar grandes masas de usuarios con los que negociar posteriormente de otras formas. Así, coexisten tres versiones de una misma publicación en la Red: una en abierto para un público generalista; otra pensada especialmente para suscriptores y que, incluso, ofrece versiones para aplicaciones de tabletas y teléfonos inteligentes (no siempre es de pago, pero sí pide datos personales de cada visitante); y una tercera, que se suele alimentar de la versión impresa, con un trabajo más reflexivo y jerarquizado que alimenta las necesidades de un público dispuesto a pagar. La clave es captar a un usuario disperso y poco fiel. Por ello, se recurre a la tecnología para resolver los problemas que en muchas ocasiones ella misma ha desencadenado al ofrecer contenidos parecidos de forma gratuita en internet y de pago en papel. Otra alternativa que se está probando es que cada usuario abone el contenido al que acceda según sus preferencias personales con ofertas diferenciadas en cada caso. Y en algunos países se ensaya una nueva tendencia que puede anticipar futuros modelos de negocio en España, como el de las cabeceras que aparecen solo en internet de lunes a viernes y publican ediciones impresas los fines de semana.

El estudio *Digital News Report* publicado por Reuters en 2014 revela la tesis de que habrá un sector que pagará por los contenidos periódicos en la Red. Esta investigación afirma que al menos se ha doblado el número de los usuarios dispuestos a pagar por la información (del 4 por ciento en 2011 ha pasado al 9 por ciento en 2012). Es más, según el estudio, España es uno de los países en los que más ha aumentado el porcentaje de lectores que ha pagado por acceder a una información (21 por ciento en 2012). La investigación se realizó en el Reino Unido, Alemania, Francia, España, Italia, EE. UU., Brasil, Japón y Dinamarca. Otros estudios anteriores proporcionan resultados parecidos que sitúan el porcentaje de usuarios dispuestos a pagar por el consumo de noticias en la Red entre un 10 por ciento y un 20 por ciento. No obstante, el porcentaje de quienes reniegan del pago es aún muy grande. El estudio del WAN en 2010 señala que el 74 por ciento de los usuarios se saltaría los muros o intentaría buscar la información en plataformas gratuitas.

Junto a esta clara propensión de la mayoría de los usuarios a no pagar por los contenidos en la Red también se observa otra tendencia: el negocio de la información está pasando de la mano de los creadores a

la de los distribuidores, representados por un oligopolio de grandes empresas que controlan la Red (buscadores y agregadores, fabricantes de equipos informáticos, empresas telefónicas, editores de *software* y proveedores de infraestructuras de telecomunicaciones). Lo paradójico es que el único producto periodístico que no puede ser producido hoy por las grandes empresas digitales es el de las noticias. Porque elaborar una noticia, por no hablar de su análisis, es caro y requiere de un trabajador especializado: el periodista. Un ciudadano bienintencionado no es un periodista. Un bloguero aficionado, tampoco lo es. Ni siquiera un ingeniero de Twitter. Un usuario de Facebook, menos aún. Quizá el modelo de negocio realista del periodismo haya sido hasta ahora la entrega de comunidades de lectores a los anunciantes, pero internet puede lograr, paradójicamente, que el del futuro sea la venta de noticias. A costa, por supuesto, de una dramática reducción del número de lectores de pago. Por eso lo previsible es que el periodismo de noticias, análisis y opinión acabe siendo solo viable donde haya una masa crítica suficiente de ciudadanos alfabetizados dispuestos a pagar por ese tipo de información. En el resto tendrán que conformarse con ese sucedáneo del periodismo que proporcionará la televisión, la radio e internet de forma gratuita.

Las estrategias de búsqueda de rentabilidad y otros modelos de negocio que se vislumbran apuntan siempre a la dicotomía pago-calidad/gratis-banalidad. El internet abierto está destinado a convertirse en un espacio de amateurismo y superficialidad, mientras los contenidos más y mejor elaborados estarán cerrados y solo se podrán ver previo pago. En el mejor de los casos, el ciberespacio quedará como un buen campo de entrenamiento en el que aprendices y aficionados podrán entrenarse antes de ascender a las ligas profesionales del periodismo. En el peor de los casos, la Red será un gigantesco contenedor de contenidos basura del que, de vez en cuando, brotará un pequeño talento que será fichado de inmediato por los gigantes del sector de la cultura y el periodismo.

Tema aparte es el que establece que de la calidad de la información depende la calidad de la democracia porque el periodismo es un contrapeso del poder. No se debe olvidar que, más que cualquier otro medio, la prensa escrita ha servido como sistema de denuncia ciudadana y de palanca de influencia de la gente sobre el Estado, además de vigilar al poder político y controlar los abusos privados. La Constitución españo-

la de 1978 diseñó un sistema político fundamentado en la estabilidad. La consecuencia ha sido que la función de control de los Gobiernos no la ha ejercido tanto el Parlamento como los jueces y la prensa. No obstante, también es cierto que en muchas ocasiones este famoso «Cuarto Poder» no ha realizado esas tareas tan bien como debiera. Pero hoy lo que está en duda es si en el futuro podrá continuar desempeñando esas funciones.

Estamos en la era de internet, de la información sobreabundante y masivamente gratuita. El ciudadano dispone en la Red de una gigantesca cantidad de datos y documentos, pero no sabe qué hacer con ellos, cómo interpretarlos, cómo valorarlos. El ciberespacio, la televisión y las redes sociales favorecen la difusión del dato bruto, establecen definitivamente el tiempo real, la instantaneidad, como ritmo normal de la información. Internet también propaga el rumor y la noticia no verificada como categorías perfectamente naturales de subinformación. Ante el peligro de bulimia informativa y de manipulación que la Red genera, surge la necesidad del buen profesional que separe lo esencial de lo anecdótico, que analice y contextualice los datos, que disponga de tiempo y competencias cognitivas, que tenga más rigor y mejores fuentes, que escriba con más gracia o elegancia y, sobre todo, que conozca y pueda defender los intereses de los lectores. La sociedad sigue necesitando que alguien bien preparado ejecute la tarea de interpretar la realidad. Es el papel del periodista. Por eso, paradójicamente, vivimos una época agobiante para las empresas de noticias pero una edad de oro para el periodismo. Y no se puede concebir un periodismo sin periodistas.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de INO Reproducciones,
en Zaragoza,
en el mes de octubre de 2015,
en el contexto de una Europa
que está viviendo la mayor crisis de refugiados
desde la Segunda Guerra Mundial.

Es tiempo ya de
«[...] derribar barreras / y no fortalecerlas /
con infundados / miedos y prejuicios, /
cruzar el río, / ganar la otra orilla /
y alimentar la pulsión /
que oriente nuestra práctica /
hacia una idea / que prenda en el deseo /
de (re)conocimiento del otro».

(*Malpaís*, Alfredo Saldaña)



