



Sindéresis^{editorial}

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA CEDEU

LA UE: CLAVES Y DESAFÍOS ACTUALES DEL PROYECTO COMÚN

Marcin Roman Czubala Ostapiuk (Editor)

CEDEU
CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS



centro universitario adscrito a:

Universidad
Rey Juan Carlos

1ª edición, 2019

© Marcin Roman Czubala Ostapiuk

© 2019, editorial Sindéresis

Venancio Martín, 45 – 28038 Madrid, España

Rua Diogo Botelho, 1327 – 4169-004 Porto, Portugal

info@editorialsinderesis.com

www.editorialsinderesis.com

ISBN: 978-84-162-82-3

Depósito legal: M-19494-2019

Produce: Óscar Alba Ramos

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

PRESENTACIÓN DE LA SERIE

“ESTUDIOS EUROPEOS”

El Centro Universitario CEDEU, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos, está dando respuesta a las necesidades de formación que planteen y exijan, en cada momento, las personas y la sociedad. Nuestro Centro ofrece, junto con la Universidad Rey Juan Carlos, titulaciones Universitarias Oficiales en las áreas de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas.

El profesorado de CEDEU está formado por un equipo estable de personas tituladas y especializadas con una amplia experiencia docente y profesional. Como consecuencia de la política de calidad implementada, CEDEU incorpora la experiencia necesaria para desarrollar y superar con éxito los retos que se van presentando. Nuestro equipo docente constituye el primer nexo de unión entre nuestros estudiantes con el mundo profesional y pertenece a diferentes ámbitos del derecho, el marketing, la comunicación, la economía y el mundo empresarial, y que forma parte activa de los distintos entornos jurídico-económicos profesionales, posibilita a los egresados el contacto diario con la realidad profesional, y el acercamiento a una valiosa y extensa red acreditada de expertos.

De conformidad con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, CEDEU fomenta la aplicación de una metodología docente que se apoya en el uso de las TIC como soporte al trabajo colaborativo (foros, chats, reuniones por videoconferencia) a las orientaciones de cada profesor (agenda, tablón de anuncios, carpeta de documentos, enlaces) y a la entrega de trabajos (buzón de tareas y herramientas de trabajo). Con el objetivo de fomentar el aprendizaje y el estudio de las materias que forman parte de los planes de estudios de CEDEU, se publica el presente ejemplar para tratar de facilitar la correcta transcripción del material motivacional que introduce los conceptos clave de las asignaturas de referencia en el ámbito de nuestros programas universitarios.

Se aprovecha la ocasión, además, para manifestar nuestro agradecimiento al personal no docente y de administración y servicios de CEDEU por su trabajo y contribución para el impulso de la colección.

Alfonso Cebrián Díaz.
Director General CEDEU.
Centro Universitario.

COLECCIÓN CIENCIAS SOCIALES

SERIE “ESTUDIOS EUROPEOS”

Dirección - Coordinación Editor-in-Chef: Marcin Roman Czubala Ostapiuk, CEDEU, España.

Consejo Asesor Internacional de CEDEU: Dr. D. Guillermo Cisneros Garrido, Vicepresidente de Berklee College (USA); Dra. Dña. Kitty Gaona Franco, Rectora de la Univ. Autónoma de Asunción (Paraguay); Dr. D. Tomislav Mandakovic, Pte. Asoc. Católica de Escuelas y Centros Univ. Administración de Empresas y Decano de Andrea’s Business School-Barry Univ. (USA); Dr. D. John Miles, Decano de la Facultad de Empresariales-Univ. Católica del Uruguay (Uruguay); Dr. D. Jorge Talavera Traverso, Rector de Univ. ESAN (Perú);

Consejo Científico-Académico de CEDEU: Dra. Dña. M^a. Paloma Álvarez Pozo, Prof. Derecho Penal – Univ. Rey Juan Carlos (URJC); Dr. D. Fernando Casado, Prof. Economía de Empresa – Univ. Barcelona (UB); Dra. Dña. Gloria Campos García de Quevedo, Prof. Protocolo y Eventos – ISCE; Dra. Dña. Ana Belén Campuzano Laguillo, Prof. Derecho Mercantil – Universidad CEDU San Pablo; Dra. Dña. M^a. Teresa Enciso Alonso-Muñumer, Delegada Rector para las Relaciones con la sociedad y la empresa – URJC; Dr. D. Carlos Fuente Lafuente, Prof. Protocolo y Eventos – ISCE; Dr. D. José María Gay de Liébana y Saludas, Prof. Contabilidad – UB; Dr. D. Juan Gómez Castañeda, Prof. Economía Aplicada – Universidad Complutense de Madrid (UCM); Dr. D. Jan Grzyski, Prof. Relaciones Internacionales – Uczelnia Łazarskiego (UL); Dra. Dña. Mercedes Guinea Llorente, Prof. Sistema Comunitario Europeo – UCM; Lukasz Konopielko, Prof. Economía - UL; Dr. D. Manuel Lázaro Pulido, Prof. Teología y Humanidades – Universidad de Educación a Distancia; Dr. D. Francisco Javier Llovera, Prof. Economía de Empresa – Univ. Politècnica de Catalunya; Dr. D. Kamil Ławniczak, Prof. Sistema Político de la Unión Europa – Uniwersytet Warszawski; Dr. D. Francisco Javier Maqueda, Prof. Economía de Empresa-Univ. País Vasco; Dr. D. Francisco Marhuenda García, Prof. Historia – URJC; Dra. Dña. Carmen Mitxelena Camiruaga – Prof. Economía Aplicada – UCM; Dra. Dña. Carla Pinto, Prof. Ciencias Políticas – Universidade Católica Portuguesa; Dr. D. Camilo Prado Román, Prof. Organización de Empresa – URJC; Dr. D. Adolfo Sanchez Burón, Profesor de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios; Dr. D. José Manuel Santacruz Chao, Profesor de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios; Dr. D. Antonio Terceño Gómez, Decano de la Facultad de Empresariales. Prof. Economía y Empresa, Universitat Rovira i Virgili; Dr. D. Jorge Urosa, Prof. Historia del Derecho – URJC; et al. Igualmente, por derecho propio, forman parte de este consejo los integrantes de los grupos de investigación de CEDEU.

Dirección de la Colección: Dr. D. Alfonso Cebrián Díaz, Director de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios. Prof. Titular en Economía y Empresa, Miembro Numerario de la Real Academia Europea de Doctores; Dr. D. Marcin Román Czubala Ostapiuk; Director académico de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios; Dr. D. Rodolfo Ramos Melero, Profesor de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios Dr. D. Victor Talavera Cabrera, Director Académico de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios. Prof. Titular en Economía y Empresa, Miembro de la Junta del Colegio Central de Titulados Mercantiles.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PARTE I:	
HECTOR PUENTE (UFV) / COSTAN SAQUEIROS (UCM): El videojuego como herramienta de construcción identitaria en la Unión Europea.....	13-32
ÓLIVER SOTO (UCM-ICCA): Los sistemas electorales europeos para la articulación de la elección del Parlamento Europeo (1979-2014).....	33-68
ANA DEL PASO (UCM): Análisis del auge de la extrema derecha en Europa: presente y futuro	69-90
PARTE II:	
COSTAN SAQUEIROS (UCM) / HECTOR PUENTE (UFV): El rol de la Unión Europea en la gobernanza global	93-116
SERGIO GARCÍA MAGARIÑO (CEDEU-URJC; ICGD): Indicadores de falta de integración política en la UE: los casos de la política exterior y de defensa.....	117-127
TOMÁS GUTIERREZ ROA (CEDEU-URJC): El Nord Stream 2: motivos y consecuencias de un proyecto que divide a Europa	129-148
PARTE III:	
BEATRIZ RODRÍGUEZ CUADRADO (CEDEU-URJC): Fake news: ¿Desuniendo la Unión Europea?	151-170
MIGUEL ÁNGEL TENAS (CEDEU-URJC): Problemas y oportunidades que se presentan a la Unión Europea ante el Brexit.....	171-192
ADRIAN CHOJAN (LAZARSKI UNIVERSITY): The European Union and the Visegrad Group - considerations against the background of EU foreign policy	193-198

PARTE IV:

MARCIN CZUBALA (CEDEU-URJC) / MÓNICA PUENTE

(UCM): Banco Central Europeo y gobernanza de la zona euro:
una perspectiva histórica 201-215

RAFAEL PAMPILLÓN (USP-CEU) / CRISTINA

MINGORANCE (USP-CEU): ¿Es posible aplicar una política
de empleo única en Europa? 217-250

GREGORIO IZQUIERDO (UNED): Las implicaciones

económicas del cambio demográfico en la Unión Europea..... 251-264

PRÓLOGO

Es un placer escribir este doble prólogo de presentación del libro, iniciador de la serie y la vez del Consejo Asesor Internacional y Científico Académico del CEDEU a petición de su Director, el Dr. Marcin Roman Czubala Ostapiuk. La razón fundamental de mi interés es permitirme poner en perspectiva la evolución de la construcción europea en relación con mi vida académica y política.

En primer lugar, la inclusión de la Unión Europea como tema troncal en la Universidad. Me ha recordado mi experiencia a llegar en 1960 a la Facultad de Derecho de la entonces Universidad Central, hoy Complutense, de Madrid. El naciente Derecho Europeo estaba ausente, así como el concepto del Estado social de Derecho y la democracia liberal. Eran frutas prohibidas, por lo tanto, más atractivas. La idea era la excepcionalidad del caudillaje frente a las decadentes democracias europeas. Existía, no obstante, una preocupación intelectual europeísta concretada en profesores como los expedientados en 1965 (Tierno Galván, Mariano Aguilar Navarro, José Luis Aranguren, García Calvo).

Tuve la fortuna de ser un precursor del Erasmus al conseguir la convalidación de estudios en ICADE que me permitió en 1963 poder estudiar en el ESSEC de París. Allí pude estudiar la naciente Comunidad Europea, su economía e instituciones con profesores como Raymond Barre y vivir tanto el Tratado franco-alemán de 1963 como la crisis de la silla vacía de Luxemburgo. De vuelta a España, experimenté como joven profesor ayudante una situación en la que contrastaba el interés por el desarrollo de la construcción europea con su absoluta falta de integración en los programas académicos. Después, contribuí como diputado constituyente y Ministro del Gobierno que concluyó las negociaciones de adhesión a la CE a que el Derecho Europeo adquiriera un valor fundamental y prioritario en los temas de su ámbito de competencia. Justo lo contrario de lo que nos habían enseñado en la Universidad bajo la Dictadura. Desgraciadamente, no se trata solo de una cuestión histórica. El tema resurge periódicamente desde posturas nacionalistas, como se ve en la oposición a la competencia del Tribunal de Justicia europeo en el Brexit.

Por ello, es de saludar la creación y desarrollo de Centros como el CEDEU, que desarrollan y profundizan a nivel universitario la enseñanza y la investigación sobre Europa como un componente transversal. La creación de

un Consejo científico con composición plurinacional es otro componente innovador que enlaza con una tradición medieval que desde Bolonia ha producido lo mejor de la cultura europea. Como Profesor Jean Monnet “ad personam” puedo dar fe del enriquecimiento que está suponiendo en nuestro tejido universitario.

Una muestra de la importancia del cambio es la personalidad del Director Académico del CEDEU, el Dr. Marcin R. Czubala Ostapiuk. Compartimos el Alma Mater, la Complutense y el hecho de ser connacionales a doble título, españoles y ciudadanía europeos. Ciudadanía que conseguí incluir como Presidente del Parlamento Europeo en la negociación del Tratado de Maastricht junto a la moneda única. Cuando lo conseguimos, se calificó de brindis al sol. Sin embargo, este es un elemento que ha modificado profundamente la visión de nuestra propia realidad. Puedo dar fe de ello porque hice un viaje de estudios como joven profesor a la Polonia bajo yugo soviético a principios de la década de 1970. Descubrí un país con una profunda voluntad de supervivencia y afirmación europeísta que se puso de manifiesto en cuanto hubo ocasión. Volví como Presidente del Parlamento Europeo para tener el honor de explicar ante la Dieta Polaca, el Sejm, nuestra posición favorable a la incorporación de Polonia y los países del Este a la construcción europea si así lo deseaban.

El índice del libro refleja este profundo cambio y avance europeo, tan a menudo enturbiado por una ola de autoflagelación que plantea cansinamente una Europa al borde del desastre. Ante todo, expresa una voluntad de investigar y trabajar con métodos científicos sobre aspectos concretos y relevantes de ese proyecto constituyente abierto que es la Unión Europea. Puedo dar fe personal de la capacidad y el rigor de algunos de los autores, jóvenes investigadores y profesores con los que he compartido debates y trabajos sobre la construcción europea.

Temas, como el videojuego como herramienta de construcción identitaria en la UE como hace Héctor Puente es original y sugestivo; el examen de una cuestión tan sensible y central como el sistema electoral europeo por Óliver Soto y el análisis del auge de la extrema derecha en la Unión, objeto de investigación de Ana del Paso, es de candente actualidad.

Otra dimensión de interés es dirigir la mirada al mundo y no limitarse a introspecciones domésticas. En esta línea, están los trabajos de Costan Saqueiros sobre el rol de la UE en la gobernanza global, Sergio García Magariño sobre la PESCD y los indicadores de falta de integración política, Tomás Gutiérrez Roa sobre el sensible proyecto del gaseoducto Nord Stream

II y sus riesgos para la unidad europea, y Adrian Chojan sobre el Grupo de Visegrad y el futuro de la política exterior. Los trabajos de Miguel Ángel Tenas sobre el Brexit, de Beatriz Rodríguez Cuadrado sobre *Fake news*, Marcin Czubala y Mónica Puente sobre el BCE y la gobernanza de la zona euro, Rafael Pampillón y Cristina Mingorance acerca de una política de empleo única y Gregorio Izquierdo sobre el delicado tema de las implicaciones económicas del cambio demográfico en la UE dan cuerpo y entidad a esta publicación.

Espero que este primer libro de la serie tenga larga descendencia al estudiar una UE cada vez más fuerte como destino compartido próspero y en paz por los europeos.

Enrique Barón Crespo

PARTE I

EL VIDEOJUEGO COMO HERRAMIENTA DE CONSTRUCCIÓN IDENTITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Héctor Puente Bienvenido
Universidad Francisco de Vitoria
Costan Sequeiros Bruna
Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se fundó la Comunidad Económica del Carbón y el Acero en 1950, el plan original era avanzar para alcanzar una Europa federal, tal y como aparece expresamente indicado dos veces en la Declaración Schuman (1950). Sin embargo, los fundadores de las Comunidades Europeas eran conscientes de los múltiples retos que suponía construir un entorno federal para seis países independientes, con sus propias leyes, historias e identidades. Seis Estados a los que, además, se esperaba que con el tiempo se fueran añadiendo más, como así ha sido, aumentando exponencialmente la diversidad interna de las comunidades y, posteriormente, de la Unión.

De modo que la construcción se diseñó no para tener lugar en un momento, sino para producirse a lo largo del tiempo, basándose en colocar progresivamente bloques diferentes en conexión con el proyecto, como si de un juguete Lego se tratase. Schuman (1950) lo expresa literalmente cuando dice: *<<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>>*. Y así ha sido, pues a la CECA se le unieron las Comunidades Económicas, el Euroatom, el Espacio Schengen etc.

Uno de los principales retos que planteaba esta situación era lograr que los ciudadanos se sintiesen europeos, además de su identidad nacional previa. Para lograrlo, y en consonancia con la idea expresada por Schuman de *“avanzar haciendo realizaciones concretas”*, Jean Monnet ideó un método que lleva su nombre. Por supuesto, su método era mucho más amplio que el aspecto que aquí vamos a considerar, pues era la herramienta que se iba a usar en la construcción de toda la Unión, a partir de unificar elementos económicos y vitales para generar un espacio de soberanía compartida (Draghi, 2017).

El núcleo del método, en el aspecto identitario que aquí nos interesa, se encuentra en una forma específica de entender el proceso de construcción de la identidad de las personas. Según su aproximación, muy en línea con los postulados foucaultianos (1978, 1983) y microsociológicos (Goffman, 1959; Garfinkel, 1963) la identidad es algo que se construye, en buena medida, en base a las experiencias que cada persona tiene a lo largo de su vida, que van moldeando su forma de entender el mundo y su lugar en él. De este modo, en la interacción con la vida cotidiana de un español se forma la identidad del español, igual que la del francés o el alemán se forman en la interacción de esas personas con sus entornos más inmediatos y diarios.

Sobre esa base, lo que el método Monnet propone es cambiar esos entornos cotidianos por unos entornos donde se hayan estandarizado una serie de elementos. Esta estandarización se haría a nivel de toda Europa, de modo que se construyese así aspectos concretos de la vida que son iguales en cualquier lugar del continente. De este modo, en la interacción diaria con esos elementos, no hay diferencias entre un español, un francés y un alemán, generando con ello piezas comunes en sus identidades (Goffman, 1972): la identidad creciente de Europa y de ser europeos.

Un ejemplo muy sencillo de esto es el de los enchufes de la toma de corriente. Si todos empleamos los mismos enchufes, cambiar de país no cambia nuestra vida: podemos enchufar nuestros aparatos y funcionarán en todos ellos, haciendo que podamos seguir nuestra rutina diaria sin que exista diferencia. De este modo, en toda interacción con los enchufes que hacemos los europeos, no tenemos divergencias, facilitando así que se compartan experiencias entre los habitantes del continente, especialmente cuando viajan al exterior y ven que fuera las cosas son de un modo distinto. Así que esta experiencia compartida a nivel europeo refuerza inevitablemente esa identidad que se quiere generar de que todos están en el mismo barco.

Si bien el ejemplo de los enchufes les otorga una gran importancia identitaria muy superior al impacto real que esa medida tuvo, la clave del método es que no busca poner en común solo los enchufes, sino que busca concreciones específicas (como señalaba Schuman) pero en todos los ámbitos. Desde lo pequeño como los enchufes o los tipos de pasta de dientes, a los más grandes como la política económica (el Euro), educativa (el Plan Bolonia), la calidad del aire y la política medioambiental, o la desaparición de fronteras en el viaje (el Espacio Schengen), por poner algunos ejemplos.

Por supuesto, con esto no queremos decir que la única razón por la que existe el Euro es para generar una identidad común de los europeos al hacer

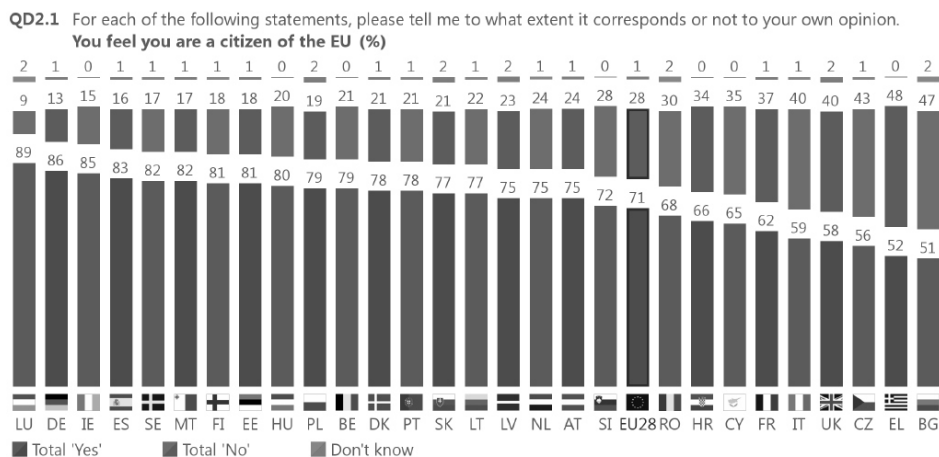
transacciones con la moneda común. Como señalaba al principio, el método es mucho más grande que solo la creación de identidades comunes. Pero lo que sí queremos decir es que todo este tipo de elementos generan actividades que son compartidas y encajan dentro del modelo del método Monnet para crear una identidad compartida de los europeos, a mayores de tener otros efectos en la construcción de un espacio común europeo.

Sin embargo, todas estas acciones surgen, según el método, de una uniformización de las legislaciones y normativas, así como la aplicación de directivas europeas a todo el espacio de la Unión. Esto implica que el peso central se encuentra en la Alta Autoridad (actualmente, la Comisión Europea) que es la encargada de legislar y uniformizar los estándares de los productos y elementos de la vida europea. Dejando de lado los choques políticos entre Estados, Comisión y Parlamento, aun tomando una situación ideal en que todo funcionase suavemente, lo que esto supone es que el proceso de construcción de la identidad europea se genera en un modelo *top-down*, donde arriba la Comisión toma una decisión y sus efectos se sienten abajo. Es, por tanto, un modelo jerárquico y legalista, basado en que las normativas homogéneas dictadas desde la Comisión creen una identidad compartida a nivel europeo.

Pero el hecho de que sea un método invisible y jerárquico hace que a menudo se sienta como distante. La razón de esto es que, a diferencia de otros modelos de comunidad imaginada (Anderson, 2006), la adscripción a la identidad europea no se hace de un modo en que la gente es consciente de la misma. Al contrario, se hace de un modo sutil, poniendo elementos en común, pero no de un modo abierto: no hay así grandes discursos reclamando la identidad europea en las campañas políticas, a diferencia de los fuertes discursos nacionalistas que encontramos por toda la Unión.

La identidad europea, por ello, se genera como todo lo europeo, de un modo que se siente distante y alejado de la gente que vive en Europa, de un modo casi burocrático y opaco. A diferencia de la mayor parte de nacionalismos, que se generan sobre un sustrato identitario étnico previo (Smith, 2004, muestra muy bien la relación entre estos elementos), el potencial nacionalismo europeo no se puede sustentar sobre una etnicidad europea porque los sentimientos de los europeos no eran fuertes hacia Europa antes de que la UE existiese.

Pese a esta falta de una herencia cultural e histórica común sobre la que se asienta la identidad nacional de la mayor parte de Estados del mundo, el método Monnet está demostrando ser eficaz a la hora de generar una identidad europea, aunque resulte lento en ello. Así, según el último Eurobarómetro publicado en el momento de escribir estas letras (Comisión Europea, 2018), el 71% de los europeos se sienten como tales. Sin embargo, como se ve en el gráfico, este sentimiento varía enormemente del 89% de Luxemburgo al 51% de Bulgaria.



Fuente: Comisión Europea (2018: 33).

Una cosa importante de ese gráfico es que muestra muy bien la correlación entre eficacia y sentimiento europeo (así la baja adhesión de Grecia, donde la *troika* probablemente ha complicado más la recuperación económica de lo necesario) así como la presencia de fuertes discursos nacionalistas, a menudo eurófobos (Reino Unido, Francia e Italia siendo muy buenos ejemplos de esto).

Esto se debe a que la adhesión al sentimiento europeo se basa en esta suerte de experiencias compartidas difusas que se crean con el método Monnet. Estas experiencias, si bien marcan a las personas, son a menudo más susceptibles de verse afectadas por las coyunturas del momento (como la crisis económica) y el modo en que las diversas situaciones específicas se han visto resueltas (como la intervención de la *troika*). Especialmente cuando esas situaciones no se hacen por el “bien de Europa” sino que son percibidas como imposiciones de unos países sobre otros, en base a sus intereses parciales, como ocurrió durante los rescates griegos.

Sin embargo, es destacable que, según el Eurobarómetro especial de 40 años, cuando se les pregunta a los europeos sobre qué es lo que realmente les

une a otros europeos, las tres respuestas más frecuentes son la cultura, la historia y la economía (Comisión Europea, 2013: 6). De los cuales los dos primeros son profundamente identitarios de un modo muy tradicional y sobre los cuales el método Monnet ha incidido poco, apenas con algunas iniciativas como la creación de EuroNews. De modo que en la creación de la identidad europea hay más en juego de lo que parece desde el método Monnet.

2. IDENTIDAD Y VIDEOJUEGOS

Pero, si uno de los ejes centrales sobre los que pivotan las inquietudes presentadas en este artículo es la identidad, ¿a qué nos referimos exactamente por dicho concepto? Las nociones recurrentes de subjetividad e identidad (Foucault, 1978, 1983; Liston y Zeichner, 1993, Puente y Lasén, 2015) son entendidas por la tradición sociopolítica como una disposición particular e interna de la mirada y de los sentidos, un modo único de pensamiento y comprensión que entraña una forma particular de interactuar y ser en el entorno.

De este modo, la subjetivación hace referencia al proceso de configuración identitaria del *yo* (el proceso de constituírnos y articularnos como sujetos en base a nuestras percepciones, experiencias, actuaciones, prácticas con dispositivos, recuerdos...); un proceso de configuración que también implica cierta sujeción (a personas, lugares y espacios...) y que puede ser cartografiado a través de dispositivos tecnológicos o fenómenos de remediación (videojuegos, redes sociales, representación de avatares, fotos de perfil...).

Es una cuestión sobre la que ha incidido y trabajado muchísimo Foucault (1978) y que Lego, en consonancia con el autor francés, diría que es el resultado de “*la incidencia de los mecanismos de normalización en el individuo*” (Lego, 2013: 3), haciendo referencia a los modos en que se articulan los dispositivos disciplinarios a fin de lograr un tipo de mentalidad cultural acorde a las condiciones hegemónicas. Dichos mecanismos de normalización (familia, grupo de pares, amigos, escuela...) moldean progresivamente las acciones y marcos de interpretación de los individuos, tratando con ello de evitar que surjan conductas desviadas respecto a la cultura dominante. “*El cuerpo es una suerte de tejido que puede ser moldeado, trabajado, inscrito con hábitos y normas, inscrito con gestos que duren más allá de las paredes de la institución, es decir, grabado con historia. El método para la inscripción es la disciplina.*” (Doménech, López y Tirado, 2004: 1). Se convierte así en un producto social que sirve para la conformidad y la estabilidad de la sociedad, en

tanto en cuanto ciñe a todos sus miembros a formas particulares de actuar y de entender la vida.

Según Foucault (1978) o Doménech et al. (2004), en las sociedades disciplinarias, el objeto de inscripción y disciplinamiento sería el cuerpo (el cuerpo se convierte en el dispositivo sobre el que se imprimen, graban o fijan los hábitos y sanciones normativizadoras). Un ejemplo tradicional que ilustra muy bien los procesos de inscripción o normativización del cuerpo sería la escuela, un lugar donde a través de procesos sancionadores se van moldeando las actitudes, posicionamientos, imaginarios y prácticas (reproduciendo sistemas de dominación hegemónica). Cómo debemos sentarnos en el aula, qué actitudes son las correctas, qué tipo de respeto debemos guardar para con las autoridades, cómo debemos coger el bolígrafo... Se dan unas instrucciones acerca de cómo tiene que colocarse la persona, cómo tiene que forzar su cuerpo para mantener la compostura esperada. Detrás de ello, hay un proceso de disciplinamiento, de disciplinar las relaciones hegemónicas de poder (alumno-profesor, institución-individuo). Un proceso muy bien reflejado en la primera mitad del film *La Ola*, que muestra cómo el hecho de que se discipline el cuerpo de modo distinto cambia la identidad que se genera. De este modo, a través de los procesos disciplinarios y de inscripción, las experiencias de los sujetos van dejando marcas o improntas que reconfiguran la subjetividad de los individuos, que trabajan y moldean los cuerpos y que articulan los procesos de construcción del *yo* (las inscripciones reajustan los modos en los que nos configuramos como sujetos y experimentamos nuestro entorno).

¿Y cómo encajan los videojuegos en el debate sobre la identidad? Las experiencias con los dispositivos lúdicos nunca no son neutras, sino que nuestras prácticas previas con los videojuegos se inscriben en nuestro cuerpo reconfigurando nuestra identidad mediante procesos de subjetivación e inscripción (a través de recuerdos, afectividades, experiencias pasadas...). De hecho, los escenarios lúdicos se han ido convirtiendo progresivamente en espacios de conflicto y construcción de identidades de aquellos jugadores que invierten su tiempo en ellos. De esta manera, las experiencias y disciplinamientos que se producen en los entornos sociales de juego modifican e inscriben la subjetividad de los jugadores de una manera emergente (*bottom-up*). Por ejemplo, las afectividades, identidades o culturas *gamer* que se generan dentro de los juegos *online* producen un sentimiento de pertenencia o identificación con una serie de ideales, prácticas o espacios de juego que rearticulan y configuran una subjetividad determinada (a la par que van galvanizando una serie de repertorios y marcos identitarios compartidos).

Las acciones ritualizadas de juego (Puente y Sequeiros, 2019a, 2019b) responden a complejos sistemas organizados (y emergentes) que renegocian las jerarquías y relaciones de poder. Debido a esto, mucho más allá de su aparente irrelevancia, el conocimiento y práctica de juego rearticula y refuerza los sistemas identitarios y hegemónicos de dominación.

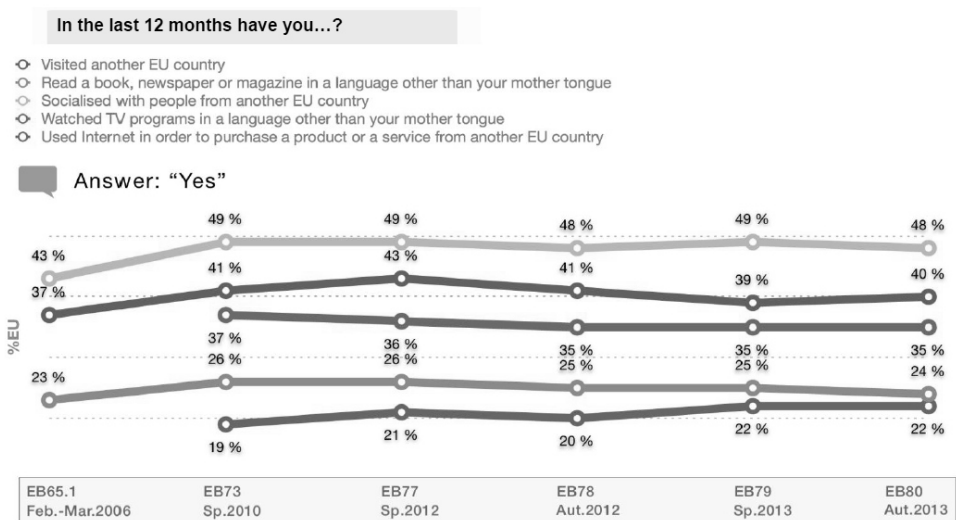
Tal y como se muestra a lo largo del artículo, la ritualización de la acción reproduce las prácticas y desigualdades dominantes que se imbrican y transitan entre diferentes espacios y contextos. Un ejemplo claro sería la conformación de repertorios y afectividades compartidas, donde se reproducen y consolidan prácticas identitarias. Así pues, si imaginásemos una relación entre novio-novia en el ámbito de los videojuegos donde el novio está enseñando a jugar a su pareja, veríamos que se dan unas instrucciones acerca de cómo tiene que colocarse la mujer, cómo tiene que colocar las manos o incluso podría verse cómo el chico se las coloca. Detrás de ello, hay un proceso de disciplinamiento, de normativizar las relaciones de poder y control (novio-novia), reproducidas y mediadas a través de la actividad compartida que es el juego.

Pero la realidad es mucho más amplia que únicamente una situación de pareja, pues conversaciones, batallas, negociaciones, exploración... todas las actividades presentes en los videojuegos implican la interiorización de unas prácticas, sentimientos y posiciones concretas: qué teclas tengo que presionar, cómo tengo que mover el ratón, qué dedos tengo que utilizar, hacia dónde debo dirigir la atención... Estas prácticas disciplinan y configuran progresivamente el cuerpo, incidiendo tanto en el nivel puramente físico como en la experiencia y los procesos de construcción de la identidad.

Las reglas subyacentes que se van configurando y emergen a través de la práctica y actividad diaria, operan, por tanto, como un corsé que no únicamente constriñe nuestras acciones, sino que reconstituye el propio orden y sentido de la interacción, reforzando y justificando prácticas desiguales y de identificación. Estructuran nuestra interacción con el juego, pero también las relaciones de poder existentes en el mismo y en su comunidad.

Todas estas formas de construcción de identidad se basan en la idea de que la interacción entre la gente es fuente de generación de identidades compartidas. Una idea que, como se expuso antes, es parte central del método Monnet. Sin embargo, en el entorno de los videojuegos, la lógica con la que esta idea opera resulta muy diferente a la lógica tradicional con la que se construye la identidad europea.

Así, los videojuegos inciden directamente en la categoría más frecuente que usa para medir el interés de los europeos por otros países de la Unión: el hecho de socializar con gente de otros países (Comisión Europea, 2013: 5). Según dicho eurobarómetro, socializar con otros europeos es la actividad más frecuente que un europeo hace con gente de fuera de su país, con un 48% de los ciudadanos señalando que lo han hecho en el último año.



Fuente: Comisión Europea (2013: 5).

Los videojuegos, especialmente los multijugador, son una plataforma central para potenciar esta interacción, como se verá en la próxima sección. Pero es que esta interacción se realiza de un modo muy diferente a la prevista por el método Monnet: se hace con una lógica *bottom-up*. De modo que en vez de ser un mandato europeo que obliga a los ciudadanos a hablar unos con otros (como en el caso de los enchufes estandarizados), lo que tenemos es que surgen espacios desregulados donde esa interacción se produce de forma fluida y natural. Espacios, como los videojuegos, que no han sido creados por intervención de la Comisión Europea o aprobados por el Parlamento, sino que han surgido espontáneamente como lugares de interacción entre gente de intereses afines.

Esto es resultado, y además causa, de una globalización creciente de los medios de comunicación que usa la gente en su cotidianeidad para jugar, informarse, entretenerse, etc. Y constituye, con ello, un espacio enorme y compatible con el método para generar una serie de interacciones cotidianas de elementos compartidos que permitan fortalecer esa identidad europea.

Es esto lo que acaba dando sentido a que los europeos sigan considerando elementos como la historia o la cultura compartida como los centrales en su identidad como europeos: porque fuera de las instituciones, sigue habiendo muchos espacios donde esa historia y cultura compartida pueden ser recreados y, al hacerlo, volver a imbricarse en las identidades cotidianas de la gente como europeos. Un ejemplo perfecto de esto en los videojuegos, como veremos en la siguiente sección, es *Kingdom Come: Deliverance*, que si bien cuenta la historia del hijo de un herrero en la Bohemia de principios del siglo XV, en realidad es una recreación de la vida medieval con la que buena parte de los europeos pueden sentirse identificados. Es un trozo jugable de toda nuestra historia compartida, que puede interactuar con todos los europeos y, al hacerlo, reconstruir esos valores culturales e históricos comunes que nos unen de modo invisible.

3. MECANISMOS DE GENERACIÓN IDENTITARIA

Los videojuegos pueden generar este efecto de creación de identidad compartida a través de varios caminos diferentes, pues se tratan de mundos performativos y espacios sociales de interacción donde brotan afectividades, identidades y prácticas lúdicas emergentes. Los jugadores tal y como indica Taylor, “*crean identidades para sí mismos, tienen una variedad de redes sociales, toman roles y obligaciones, construyen historias y comunidades. La gente vive, y a través de la vida, juega*” (2006: 29). El modo en el que las experiencias previas conforman la subjetividad e identidad de los jugadores evidencia que los jugadores hacen uso de los esquemas y marcos de experiencia (Goffman, 1974) adquiridos en juegos o sistemas (como PEGI) previamente jugados o conocidos, que condicionan sus prácticas, afectividades e interacciones mediadas (Latour, 2007, 2001; Tirado y Doménech, 2015) moldeando una identidad concreta.

El primero de mecanismos de generación identitaria se basa en cómo se construye la experiencia multijugador en su interior. Para entender esto, hay que empezar por una cuestión básica de los límites de la tecnología: para que un juego *online* sea fluido, es necesario que el ordenador del jugador y el servidor puedan hablar con extremada rapidez entre sí, de modo que no se note la espera entre uno y otro (el *lag*, o *ping*). Para que esto sea posible, es necesario que los servidores se encuentren lo más cerca posible del jugador. Sin embargo, es cierto que montar un servidor tiene un coste económico, con lo cual a las empresas les interesa montar el mínimo número de servidores posibles.

El resultado de ello es que el mundo se acaba dividiendo en diferentes regiones, cada una controlada desde uno o más servidores centrales. Cada región se conecta a esos servidores, que están lo suficientemente cerca como para dar una conexión fluida a todos los jugadores, de modo que todos los que juegan en esa región juegan básicamente juntos. Por supuesto, hay juegos que no siguen esta estructura, como *EvE Online* que tiene un único macro-servidor para todo el mundo, pero es una estructura muy frecuente en la industria porque permite minimizar costes dando al mismo tiempo un servicio con el mínimo *lag* posible a los jugadores.

Lo que importa de esta estructura para lo que nos interesa en este texto, es precisamente que los jugadores europeos juegan en servidores europeos. De este modo, un jugador que juegue frecuentemente a *Smite* en Inglaterra se conectará a los mismos servidores que un italiano, o un polaco, haciendo que jueguen juntos sin importar el lugar desde el que se conectan. Y, si se lo pasan bien juntos, es posible que acaben jugando a menudo en compañía del otro, porque es divertido.

Y aquí damos el siguiente paso. Los videojuegos no son solo una arena compartida más allá de las fronteras donde la gente juega junta sin importar sus banderas, sino que da pie a comunidades híbridas (Jenkins et. al., 2015). Dentro de cada juego multijugador suele existir, con distintos nombres, una estructura que se llama clanes: agrupaciones de jugadores que juegan juntos para alcanzar objetivos compartidos. Para alcanzar esos objetivos, a menudo es necesario atraer a muchos jugadores, o acaso a jugadores con ciertos perfiles.

Imaginemos que en un juego ha salido una expansión nueva con un poderoso dragón y un clan quiere enfrentarse a él. Han desarrollado una táctica que requiere seis jugadores, pero ellos son cinco y necesitan que ese sexto sea un mago. Para acometer la batalla contra ese dragón no necesitan un belga o un holandés, necesitan un hechicero de nivel apropiado y con el equipo necesario. Así que buscan a un jugador que cumpla ese perfil y este resulta ser estonio; tras matar al dragón y divertirse juntos, descubren que su forma de jugar se ajusta a la de los demás miembros y al final acaban invitándole a que se una al clan como miembro de pleno derecho. Su diversión, lo que aporta al colectivo, no dependen de su carnet de identidad, pero es inevitable que en las interacciones con sus compañeros, en conversaciones y charlas entre combates por ejemplo, sean conscientes de que es un estonio... y vean que, en el fondo, dentro del juego da igual. Que un europeo es un europeo, al fin y al cabo, porque todos juegan con las mismas reglas, dentro del mismo servidor.

Como esta comunidad es específica de este servidor, sin embargo, llega al surgimiento de estrategias y tácticas propias: el llamado *meta* (Puente y Sequeiros, 2019). Si bien es cierto que en un mundo globalizado la información transita globalmente, de modo que este efecto no es tan fuerte como se pudiese pensar inicialmente, sí que existe un *meta* adaptado que es diferente según regiones, creando un repertorio compartido por los jugadores de las mismas que les marca como ligeramente diferentes a los de otras regiones.

Pero esto se lleva más allá cuando llegamos a los *e-sports*. Los equipos profesionales deben buscar los mejores jugadores para cubrir los roles que necesitan, de modo que tengan oportunidades reales de ganar los torneos en los que compiten, en muchos de los cuales los premios son muy altos. Especialmente durante la temporada normal (al margen de las competiciones en LAN) los equipos compiten dentro de su región: los equipos europeos, compiten contra otros equipos europeos. Lo cual implica que contratan personal que juegue en esos servidores y sean los mejores posibles: si el equipo Fnatic necesita un nuevo *mid-laner*, normalmente van a buscar al jugador europeo que mejor se ajuste a su perfil, dentro de la comunidad europea de *League of Legends*. Y como se enfrentan entre a otros equipos europeos, potencian la aparición de un *meta* propio, ya que adaptan sus estrategias a los rivales con los que se enfrentan a menudo, tanto en los torneos como en los entrenamientos. Así que, durante buena parte del año, los espectadores de las ligas de *e-sports* ven las competiciones europeas, por un lado, y las de las otras regiones por otro.

Pero cuando llegan las grandes LAN, los mejores equipos del mundo se trasladan físicamente a otros lugares a competir en persona. Al hacerlo, se mueven los equipos como conjunto, no se forman equipos nuevos, de modo que los equipos europeos compiten contra los americanos, asiáticos, etc. Y el público, en general, apoya a su región, no a su país, porque el país no tiene modo de representación alguna en el juego. Sin duda hay jugadores de distintos países, pero están entremezclados con los demás de su región porque ningún equipo es realmente nacional. Así que al final, la mayoría de los *fans* europeos apoyan a un equipo u otro europeo, mientras los de otras regiones lo hacen con las suyas, generando así un enorme y muy potente altavoz de una identidad compartida a nivel europeo.

A priori, puede parecer que el impacto que los *e-sports* puedan tener en la construcción identitaria europea es escaso. Y, sin embargo, el Eurobarómetro (Comisión Europea, 2013: 6) cuando analiza lo que realmente unifica y hace sentir europeos a los europeos, coloca a los deportes como la cuarta fuerza, por delante de los valores compartidos o la geografía (y solo por debajo, como

vimos, de la cultura, historia y economía). Inevitablemente, el impacto es mucho mayor de la *Champions League* o el *Eurobasket* que las ligas profesionales de *e-sports*; sin embargo, estas ligas siguen creciendo y, además, operan sobre el mismo mecanismo identitario que los deportes más extendidos a la hora de construir una identidad compartida a nivel europeo.

Pero este efecto de los videojuegos no solo se da en los juegos multijugador. Como veíamos al final de la sección anterior, *Kingdom Come: Deliverance* nos permite jugar un trozo de historia con la que cualquier europeo se puede sentir identificado. Es un juego de un único jugador y, sin embargo, resuena con los principios históricos y culturales que unen a los europeos y tienden lazos entre sus distintos países, que a finales de la Edad Media estaban unidos culturalmente dentro de lo que heterogéneamente se llamaba la Cristiandad. Al fin y al cabo, como vimos anteriormente, los elementos que más unen a los europeos con sentirse como tales son la historia y la cultura compartida.

Hay muchos juegos que usan claves culturales europeas y que, por ello, permiten reconectar con las bases identitarias compartidas y reflexionar sobre ellas o, más importante, sentirlas. Desde juegos históricos y estratégicos como *Crusader Kings II* o *Europa Universalis IV*, a juegos bélicos ambientados en la Primera o Segunda Guerra Mundial (aunque en este caso, suelen ser desde el punto de vista americano) muchos juegos permiten (re)crear momentos clave de la historia compartida por los europeos. Al hacerlo, de un modo subconsciente se trae a colación momentos y situaciones históricas muy diversas, con mucha variedad de enfoques, pero que al final resultan transversales a lo que es la identidad europea. La Segunda Guerra Mundial no fue solo una tragedia para Polonia, sino que sumió todo el continente en el horror de la mayor de las guerras y, si bien a lo largo de la historia de los *Brothers in Arms* jugamos como un soldado americano tras el desembarco de Normandía, la realidad es que nos pasamos la saga de juegos entera recorriendo parajes europeos asolados por una guerra contra un enemigo igualmente europeo como era el nazismo; así, aunque sea una historia contada por un americano con la lógica americana, al mismo tiempo está recreando un momento en que Europa entera está sumida en una situación terrible pero compartida.

De este modo, los videojuegos sirven a menudo para compartir conocimientos de cómo eran partes de nuestra historia, pero sobre todo hacernos sentir partícipes de la misma. Y eso es extremadamente importante, pues como señala Smith (2004), la etnicidad es cuestión de sentimiento, de adscripción identitaria y sobre ello se construyen las identidades nacionales. Los juegos que nos sumergen en esa historia compartida pueden reforzar esos

sentimientos de identidad compartida continentalmente, en la medida en que somos conscientes de que en numerosos puntos de nuestra historia hemos sido afectados por los mismos problemas, hemos avanzado y construido juntos, a menudo sobre bases culturales compartidas como son la griega o la romana. Así, recorrer las calles de la Atenas clásica en *Assassin's Creed: Oddysey* nos retrotrae a toda el legado cultural compartido sobre esa base griega e, inevitablemente, activa esos marcadores culturales que todos los europeos compartimos precisamente por tener esa herencia. Marcadores que, por otro lado, son distintos a los existentes en otras culturas como la japonesa o la americana, reforzando esa disolución de las diferencias internas en un “nosotros” compartidos, frente a un “ellos” percibido como diferente, algo central para que se produzca una adscripción emocional a un grupo compartido.

Un cuarto elemento lo constituyen las organizaciones paneuropeas de regulación del consumo de dispositivos videolúdicos (como PEGI o ISFE) que operan como mecanismos de generación identitaria común a través de la promoción y propuesta de estándares para el consumo responsable de videojuegos (en este caso hablamos del *Pan European Game Information* o PEGI, 2019). Es común, dentro de la industria del videojuego, la existencia general de mecanismos de establecidos al margen de la Comisión (PEGI), y no solo en Europa, si no que este tipo de instituciones también se dan en otras regiones globales.

De una manera resumida, el PEGI puede definirse como el mecanismo de autorregulación de la industria del videojuego para dotar a sus productos de información orientativa sobre la edad adecuada para su consumo como audiencia. Dicho sistema, compartido por Europa y muy diferenciado de otros sistemas existentes en el ámbito internacional (CERO en Japón, ESRB para Estados Unidos y Canadá, GSRR para la mayoría de países del sureste asiático...), se basa en un código de color (rojo, amarillo y verde) que indica la existencia de contenidos no aptos para público infantil o menor, recomendando una edad mínima para su consumo (3, 7, 12, 16 o 18 años en función de la presencia de contenidos no apropiados como violencia explícita, sexo, lenguaje soez, discriminación, apuestas, drogas...). Sorprendentemente, dichos sistemas de regulación, pese a tener elementos en común, varían enormemente entre si, mostrando mayor o menor tolerancia con distintos elementos (como la desnudez, humor paródico, alcohol o la presencia de armas) en función de los valores morales compartidos por la sociedad en cuestión (siendo un reflejo de las tradiciones, imaginarios y cosmovisiones culturales concretas). De esta manera, los consumidores europeos comparten una serie de prácticas e imaginarios que van configurando una identidad común

compartida (ISFE, 2018); moldeando una identidad que les hace ser más o menos tolerantes con distintos elementos que en otra región global podrían ser completamente inapropiados o repudiados (es común encontrar cotas de censura extrema en algunos países del golfo pérsico como Arabia Saudí, Catar o Irán, por ejemplo) o que al contrario pueden tener una mayor aceptación y difusión (como la mayor tolerancia al sexo y erotismo en el sistema de clasificación japonés).

Estos sistemas, por tanto, no sólo resultan eficaces como aglutinadores culturales en la medida en que todos los ciudadanos europeos consumidores de videojuegos saben entender un código PEGI y, en cambio, quizás ignoren cómo funciona el GSRR. Sino que, al indicar qué prácticas resultan apropiadas para qué edades en distintas regiones, sirven para cohesionar la percepción de qué ocurre a ciertas edades. De este modo, diferencias que existen en los códigos legales europeos como la edad a la que se puede consumir alcohol o votar, en el universo de los videojuegos se encuentran englobadas bajo unos preceptos compartidos a nivel europeo de lo que es apto para la edad. Unos preceptos que, en buena medida, reflejan la identidad y valores de los europeos en torno a qué debe ser para contenido adulto y qué no.

Pero el caso del PEGI no es el único elemento diferenciador a nivel consumo y regulación, sino que la propia comunidad europea cuenta con una serie de ediciones de *hardware* y *software* exclusivos para Europa, reforzando una serie de repertorios compartidos, al tratarse de un mercado y *target* común en el ámbito de la mercadotecnia. Ediciones de consolas y videojuegos especiales para Europa (como las ediciones europeas de *Nintendo Entertainment System* o *Game Boy*, diferentes a sus contrapartes japonesas), diseños exclusivos de *hardware* y *merchandising* para el público europeo (peluches, figuras, controladores, contenidos, carátulas, campañas publicitarias...) refuerzan un sentido de identidad y pertenencia común. Este repertorio de productos propios y exclusivos en Europa debe ser destacado por el impacto que tiene a la hora de construir identidad y cómo también se hace al margen de las estructuras tradicionales del método Monnet (de un modo emergente o privado pero con un alto impacto sobre los procesos de construcción identitarios).

Las ediciones exclusivas de *hardware*, principalmente videoconsolas y controladores como mandos, y *software* (videojuegos) son uno de los reclamos más importantes en atracción e impulso de las comunidades de *fans* (Puente y Tosca, 2013). Tradicionalmente, este tipo de diseños exclusivos tienden a reflejar el comportamiento y deseos de consumo de audiencias de los integrantes de una región global (Europa, Asia-Pacífico, Norteamérica...).

Juegos como *Asterix y Obelix*, *PC Fútbol*, *Cauldron*, *Knights of the Temple* o numerosas ediciones europeas de *FIFA* (de hecho, sus carátulas difieren incluso por país para incluir a las estrellas nacionales más prestigiosas), han sido comercializadas exclusivamente en Europa. Uno de los elementos más interesantes de este fenómeno es que las estrategias de lanzamiento de novedades en videojuegos se encuentran muy condicionadas por las demandas expresadas por las comunidades en foros, eventos o comunidades *online* (AEVI, 2018). Los distintos actores de la industria (equipos de *marketing*, investigación de mercados, relaciones comerciales...) recogen dichas demandas latentes y diseñan estrategias fuertemente optimizadas y dirigidas al *target* u objetivo en cuestión (de una manera muy diferente a los postulados tradicionales de Monnet, que buscan abarcar a toda la población sin diferenciar todas las distintas subculturas existentes en su interior).

Así pues, se producen varios efectos. En primer lugar, las diferencias culturales de cada región condicionan el consumo y producción de videojuegos que se realiza en dicha zona (es muy común que varios títulos de juego sean comercializados en algunos países o regiones pero no en otros en función del comportamiento de sus comunidades), marcando así distinciones entre los grandes bloques como Japón, Europa, Estados Unidos... En segundo lugar, el consumo de una serie de contenidos exclusivos condiciona nuevas demandas y deseos que progresivamente se van diferenciando cada vez más de las pautas comunes del mercado global (la industria del videojuego cada vez se diferencia más entre regiones, habiendo evolucionado de estrategias globales a estrategias localizadas). Este hecho, provoca principalmente que los efectos del consumo de videojuegos sobre la identidad cada vez sean más particulares y generen grupos más uniformes internamente pero más heterogéneos en comparación con otros grupos regionales. Así pues, si los países de Europa consumen un mismo tipo de videojuegos, tenderán cada vez a compartir más elementos comunes identitarios y se diferenciarán progresivamente de otros grupos poblacionales que paulatinamente han seguido un camino y evolución de consumo diferente. Algunos de los títulos más célebres que han sido comercializados parcial o totalmente bajo estrategias de exclusividad y contenidos adaptados geográficamente son: *Age of Empires*, *Assasin's Creed*, *Bioshock*, *Call of Duty*, *The Elder Scrolls*, *Kingdom Hearts*, *Resident Evil*...

A modo de conclusión de este epígrafe, podemos destacar como los diferentes elementos mencionados operan como un sustrato de identidad y subjetividades compartidas que moldean una conciencia y práctica del ser "europeo". Y lo hacen sin necesidad de una intervención directa de la Comisión Europea, o una ley que obligue a estandarizar algo, sino que lo hacen

operando sobre las distintas lógicas existentes en otros ámbitos, como los intereses comerciales, las campañas de *marketing* o la interacción continuada de las comunidades híbridas *online* (Hjorth, 2011).

Con esto se crea esa corriente *bottom-up* de la que hablábamos en la sección anterior, que converge con la corriente *top-down* propia del método Monnet tradicional, consiguiendo entre ambas generar con mayor potencia una identidad común europea. Al final, nuestra propuesta pasa por potenciar dinámicas emergentes desde abajo (a través de la difusión de dispositivos tecnoculturales como los videojuegos) y tratar de integrarlos en consonancia con las líneas estratégicas propuestas en los postulados e intereses de la Unión Europea; pues, como hemos ido tratando de reflejar en los epígrafes anteriores, los procesos de construcción identitaria tienen un marcado carácter experiencial, colectivo y contextual que es significativamente construido socialmente de manera co-creada (Latour, 2007).

Al final, como solía decir Bourdieu sobre los campos “*son estructuras, estructuradas y estructurantes*” (Bourdieu, 2008). En este sentido, los campos europeos estructuran las prácticas que en su interior se dan, de modo que es necesario el enfoque *top-down* propio del método Monnet clásico. Pero, al mismo tiempo, los campos son estructurados por las prácticas existentes en su interior, de modo emergente y *bottom-up*, como son los videojuegos.

Es en esta intersección rica y compleja entre la estructura que condiciona, y que a la vez es condicionada, en la que se da la mayor fuerza posible para el cambio social. En este caso, para el cambio y generación identitaria, como es la emergencia de una identidad europea compartida por los habitantes de todo el continente. Una identidad que ya era parte central del objetivo a conseguir por las comunidades europeas originales, desde que Schumann (1950) anunciase que el objetivo a alcanzar era eventualmente una federación europea. Un objetivo que, hoy en día, está a menudo más visibilizado en las cohortes más jóvenes y globalizadas, que han hecho estudios en el extranjero con becas Erasmus y que consumen productos culturales europeos que les ponen en relación con otras partes del continente de modo que experimentan el mundo más allá de sus fronteras, como son los videojuegos.

4. CONCLUSIONES

Por todo lo que hemos expresado en este texto, es inequívoco que los videojuegos pueden ser una herramienta muy potente a la hora de construir una identidad compartida europea. Desde las experiencias que tienen los

jugadores de un clan de *World of Warcraft* a los *fans* de uno de los equipos europeos de *Overwatch*, o los que reviven elementos identitarios e históricos comunes con *Assassin's Creed: Unity*, pasando por los organismos comunes como el ISFE, el *hardware* y *software* específico y otros medios y espacios de intercambio social, los videojuegos están interconectando de modo europeo a los europeos.

Se gesta así una red de experiencias compartidas (Lasén y Puente, 2016), de información que transita de un lado a otro, que permite la creación de una identidad compartida, creada en base a la interacción continuada. Es un ejemplo sin duda perfecto de lo que el método Monnet buscaba aplicar, con una importante diferencia: es un modelo no basado en una decisión normativa tomada por la Comisión Europea, sino que se basa en la emergencia (*bottom-up*) a través de unos procesos comunicativos y experiencias compartidas. No hay una ley europea que obligue a que se generen servidores específicamente europeos, o que los clanes deban tener jugadores de diversidad de naciones (como ocurre, por ejemplo, con los grupos políticos europeos en el Parlamento Europeo) y, sin embargo, ese fenómeno se produce de igual modo.

Los videojuegos se convierten así en una estructura social compartida más allá de las fronteras, que pone en interacción continua a jugadores de distintos lugares del continente, sin que importen sus banderas. Generan una verdadera Comunidad Europea, más allá de poner en común el carbón y el acero como originalmente hacía la CECA. Y lo hacen sin necesidad de imposición alguna, simplemente creando un espacio de interacción compartido.

Por todo ello, a lo largo del presente artículo hemos tratado de poner de manifiesto el impacto que tienen este tipo de dispositivos sobre la identidad y prácticas de los grupos más jóvenes más allá de su relevancia socioeconómica y como alternativa ubicua de práctica cultural entre las cohortes mencionadas. Su potencial cohesionador y vertebrador de discursos, imaginarios, repertorios compartidos (Puente y Tosca, 2013) e identidades imbricadas, favorece un sentimiento y afectividades comunes de lo europeo.

De este modo, reivindicamos una mayor atención a este tipo de dispositivos lúdicos como herramientas eficaces en la conformación y vertebración de identidades e imaginarios comunes a escala europea. Tal y como señala la Asociación Española del Videojuego (2018), la industria *software* lúdico es la principal industria cultural española y europea, con una facturación dos veces más grande que el cine y diez veces superior a la de la música. Así mismo, también se trata de una de las alternativas de ocio predilectas entre

las cohortes más jóvenes de población (INE, 2018) y que progresivamente es más ubicua entre todas las edades y espacios de interacción (permeando transversalmente la realidad cotidiana de la ciudadanía europea).

Por tanto, ¿debe la UE considerar la capacidad de generación identitaria de los videojuegos como una herramienta de cohesión y valores compartidos? La respuesta parece ahora muy clara. Una identidad común sólida sólo es posible cuando también se fomenta la emergencia cultural socioconstruida desde la propia comunidad, desde abajo hacia arriba. ¿Por qué elementos como la cultura o la historia siguen siendo los que mayor grado de adhesión generan? Porque son valores, conceptos y narraciones que se reproducen cotidianamente, cada vez que los europeos interactúan entre sí; historias que poseen un fuerte componente emocional que escapa a razonamientos instrumentales de eficacia y eficiencia. Y eso es una fuente inagotable y tremendamente potente de creación de identidad compartida, una que desgraciadamente no se está viendo alimentada de modo suficiente desde las instituciones, normalmente más centradas en elementos como la cohesión del mercado común, los beneficios sectoriales, intereses nacionales o las decisiones de política monetaria sobre el Euro; se privilegia así una integración mercantil que en muchas ocasiones es invisible en las relaciones sociales a nivel micro y ajena a la conciencia de la realidad cotidiana de la ciudadanía.

Sin embargo, bajo toda esa red de decisiones burocráticas y tecnocráticas que se toman en los salones de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, la comunidad de los europeos sigue existiendo y crece en otros ámbitos y de otras formas más ricas y numerosas de las que Monnet inicialmente imaginaba y que merecen recibir la atención y el interés de los científicos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- AEVI-Asociación Española del Videojuego (2018). Anuario 2017. Madrid: AEVI.
- Anderson, B. (2006). *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism* (2ª edición). Londres: Verso.
- Bourdieu, P. (2008) *El sentido práctico*. Madrid: Siglo XXI.
- Comisión Europea (2013) Eurobarómetro especial 40 años. Accesible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Archive/index>
- Comisión Europea (2018) Eurobarómetro estándar de noviembre, nº 90. Accesible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215>

- Doménech, M. López, D. Tirado, F. (2004). Centros de inercia, TIC's y nuevos espacios institucionales. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 1 (8), 170 (45). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-170-45.htm>
- Draghi, M. (2017) The Monnet method: its relevance for Europe then and now. Banco Central Europeo, accesible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170504.en.html>
- Foucault, M. (1983). *The Subject and Power: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. En Dreyfus H., Rabinow, P. (Ed.), *Beyond Structuralism and Hermeneutics* (208-226). Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1978). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.
- Garfinkel, H. (1972). *Studies in the Routine Grounds of Everyday Activities*. En Sudnow, D. (Ed.), *Studies in Social Interaction* (1-30). Nueva York: The Free Press.
- Goffman, E. (1961). *Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Goffman, E. (1963). *Behaviour in Public Spaces. Notes on the Social Organization of Gathering*. Nueva York: The Free Press.
- Goffman, E. (1959). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hjorth, L. (2011). *Games and Gaming (An introduction to new media)*. Nueva York: Berg.
- INE- Instituto Nacional de Estadística. (2018). INEBase. Estilos de vida y prácticas preventivas. Cifras absolutas. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t15/p419/a2006/p03/10/&file=03095.px>
- ISFE (2018). *GameTrack Digest: Quarter 1*. Disponible en: https://www.isfe.eu/sites/isfe.eu/files/gametrack_european_summary_data_2018_q1.pdf
- Jenkins, H., Ito, M. y Boyd, D. (2015) *Participatory culture in a networked era: A conversation on youth, learning, commerce and politics*. Cambridge: Polity Press.
- Lasén, A., Puente, H. (2016). *La Cultura Digital*. En: *Tecnologías Sociales de la Comunicación*. Barcelona: Materiales docentes de la UOC. Accesible en: https://www.researchgate.net/publication/305446340_La_cultura_digital
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora, ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.
- Lego, M. (2013). *La construcción de la subjetividad*. Accesible en: <http://es.slideshare.net/imanol2013/la-construccion-de-la-subjetividad>
- Liston, D., Zeichner, K. (1993). *Formación del profesorado y condiciones sociales de la escolarización*. Madrid: Ediciones Morata.
- PEGI (2019). *Sistema de clasificación PEGI*. Bruselas: Interactive Software Federation of Europe.
- Puente, H. y Lasén, A. (2015) *Coreografías de género en espacios de juego online: Jugadoras, fans y conflictos en videojuegos*. *Revista para el Desarrollo Social de la Comunicación (REDES)*, 11, 155-183.
- Puente, H. y Sequeiros, C. (2019a) *A Sociological Look at Gaming Software: Erving Goffman's Dramaturgy in Video Games*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 166, 3-22. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.166.3>).

- Puente, H. y Sequeiros, C. (2019b) Goffman y los videojuegos: Una aproximación sociológica desde la perspectiva dramaturgica a los dispositivos videolúdicos. *Revista Española de Sociología*, disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/68948/41523>
- Puente, H., Tosca, S. (2013). The Social Dimension of Collective Storytelling in Skyrim, Proceedings of DiGRA 2013. Eccasible en <http://www.digra.org/digital-library/publications/the-socialdimension-of-collective-storytelling-in-skyrim/>
- Schuman, R. (1950) “Declaración de Robert Schuman” en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es, accedida el 29/11/2018.
- Smith, A. D. (2004) *Nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Tirado, F., Doménech, M. (2005). Asociaciones heterogéneas y actantes: El giro post-social de la teoría del actor-red. *Revista de Antropología Iberoamericana*, núm. especial, 1-26.

LOS SISTEMAS ELECTORALES EUROPEOS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO (1979-2014)

Óliver Soto Sainz

Universidad Complutense de Madrid
Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

1. INTRODUCCIÓN

Hasta 1979 la Asamblea de las Comunidades Europeas estaba conformada por diputados nacionales delegados por cada una de las cámaras legislativas de los países miembro de acuerdo a sus propias normas internas. En 1976 se decide aprobar el Acta Electoral Europea. A partir de 1979 las elecciones europeas han venido desarrollándose cada cinco años conforme a un marco normativo particular. Las elecciones europeas tienen un doble marco jurídico de desarrollo. Por un lado el Acta Electoral configura todas las normas básicas de organización electoral. Dichas normas son normas muy generales que requieren la concreción por parte de los Estados miembro conforme a su propia legislación nacional, así como a sus tradiciones constitucionales. Esto genera un marco disperso que hace complicado la definición general de las elecciones. Estas normas se han mantenido inalteradas en lo fundamental hasta la reforma que se ha propiciado en junio de 2018 y que los Estados deben transponer a sus ordenamientos jurídicos para estar listas de cara a las elecciones de 2024.

La elección directa de los eurodiputados en 1979 supuso un hito en el proceso de democratización y apertura de las instituciones europeas al conjunto de la ciudadanía. No obstante, las particularidades de los Estados miembro con respecto a las elecciones tienen una serie de efectos. Así, si bien todos los europeos comparten una única cámara de representantes, las fórmulas y mecanismos electorales siguen respondiendo a las tradiciones en materia de elecciones de todos y cada uno de los Estados miembro. A lo largo del tiempo esta circunstancia ha tenido un efecto distorsionador en el modo en que se genera la representación en el seno del Parlamento Europeo, notablemente a medida que la Unión Europea ha crecido y nuevas tradiciones electorales se han ido sumando al elenco que componen el sistema electoral europeo, que

carece de un mecanismo centralizado y único de conversión de la voluntad popular en representación.

En este artículo revisamos primero las aproximaciones teóricas sobre el análisis de los sistemas electorales y plantearemos cómo medir los efectos de la distorsión de los sistemas electorales. En segundo lugar describimos cuál es el marco general que delimita el Acta Electoral de 1976 y su reforma de 2002 y 2018 así como las normas fundamentales que se emplean en cada uno de los Estados miembro para las elecciones europeas. Posteriormente estudiaremos los efectos que dichas normas han tenido en la representación al Parlamento. Para ello nos centraremos en observar qué partidos han visto su representación favorecida por el funcionamiento del sistema electoral y cuáles han quedado más perjudicados por la dispersión de normas. Por último plantearemos las principales novedades que traen las elecciones de 2019, las perspectivas de la reforma del sistema electoral y qué derechos están en juego en términos de derechos políticos en las próximas elecciones como consecuencia de esta.

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

En este apartado mostraremos las distintas perspectivas en que se ha abordado la cuestión del sistema electoral a nivel europeo desde un punto de vista académico. Si bien en el apartado 3 de este trabajo lo veremos con mayor detalle, podemos avanzar que la legislación de la Unión Europea prevé un sistema electoral que sea de tipo proporcional, aunque deja a discreción de los Estados miembro cómo esto ha de concretarse. Esta laxitud de la norma electoral da pie a plantearse si estamos realmente ante un sistema electoral propiamente dicho o múltiples sistemas electorales. Por ello, en primer lugar nos detendremos a analizar el concepto mismo de sistema electoral y su aplicabilidad al contexto de la Unión Europea, teniendo en cuenta cómo podemos definirlo y clasificarlo. Con ello pretendemos añadir un elemento que no se ha tratado en profundidad hasta la fecha, que es el propio alcance del concepto de sistema electoral y en qué medida puede emplearse en ámbitos de elección complejos como son los propios de los Estados compuestos. Posteriormente discutiremos sobre el concepto de desproporcionalidad como manera para entender los efectos que tiene el sistema electoral de tipo proporcional y ver en qué medida el sistema electoral a nivel europeo cumple con sus objetivos de proporcionalidad.

2.1. Concepto de sistema electoral

Los vocablos ‘sistema electoral’, al igual que ‘sistema político’, se emplean con frecuencia tanto en el lenguaje común como en el académico. Esto ha llevado, en ciertas ocasiones, a un uso despreocupado de los términos, que se desdibujan entre sus múltiples acepciones y nos impiden saber con precisión a qué nos estamos refiriendo y qué implicaciones tiene su uso. Por ello, antes de atender a qué entendemos por sistema electoral es preciso poner estos términos en un contexto adecuado. Así, primero veremos qué entendemos por sistema en términos generales, qué entendemos por sistema político, del cual el sistema electoral es un subsistema, para, entonces sí, poder precisar qué es un sistema electoral.

Según Bertalanffy (1989: 56), “un sistema puede ser definido como un complejo de elementos interactuantes”. En la conceptualización de Bertalanffy, interacción significa que un conjunto de elementos están en relaciones de suerte que el comportamiento de un elemento es diferente de su comportamiento en otra relación, lo afecta, de manera que la alteración de una parte constituye una alteración del conjunto. Por ello, si los comportamientos en dos relaciones subsiguientes no difieren, no hay interacción, y los elementos se comportan independientemente con respecto a las relaciones y, por tanto, no constituyen un sistema (Bertalanffy, 1989: 56). En este sentido, según Arnold y Osorio (1998: 3), “se identifican los sistemas como conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directo o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo”.

Por su parte, Cotarelo (1979: 52-54) señala que la principal forma de clasificar entre los distintos tipos de sistemas es atendiendo a si son abiertos o cerrados (Bertalanffy, 1989: 146). Los sistemas cerrados son conjuntos ordenados que no están expuestos a la interacción con el ambiente, mientras que los sistemas abiertos intercambian materia con los elementos circundantes y son los que corresponden a los seres vivos. A partir de esta división hay otros tipos de clasificaciones, pero siempre dentro de una categoría dicotómica que, según este autor, reenvía en última instancia a la noción de sistema abierto o sistema cerrado. Así se distingue (en Cotarelo, 1979: 53) entre sistemas empíricos y simbólicos (Easton), naturales y conceptuales (Laszlo), naturales y artificiales (Hall y Fagen) o simples y complejos (Rapoport).

Por tanto, recogiendo las ideas anteriores, tenemos que un sistema es un conjunto ordenado de elementos que interactúan entre sí y con el entorno de manera estable y que persigue el logro de algún tipo de objetivo. Trasladado

a la vida política, de acuerdo con Easton (2006: 138) “un sistema político es el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad, y que, las más de las veces, los integrantes de una sociedad acepta en su mayor parte estas asignaciones como de autoridad”. En este conjunto de interacciones el sistema político se caracteriza porque recibe una serie de entradas (*inputs*) que se visualizan en la forma de demandas y apoyos, que procesan las autoridades para producir unos resultados (*outputs*) que generan unas reacciones en el entorno social y, mediante el mecanismo de retroalimentación, el proceso comienza de nuevo generando nuevas demandas y apoyos.

Para la generación de esas autoridades que tienen capacidad para establecer una serie de resultados de obligado cumplimiento los sistemas políticos se valen de un elemento específico, el sistema electoral, que produce esa transformación de las prioridades ciudadanas en resultados. En esta línea, Nohlen (2015: 19) establece que los sistemas electorales “determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones legislativas) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.)”. Este autor distingue así el concepto de sistema electoral de régimen electoral o derecho electoral, que entiende como el conjunto de normas que regulan el modo en que se desarrollan las elecciones. Nohlen (1981: 53) prefiere el concepto de sistema a otros como procedimiento electoral pues el concepto de sistema expresa de modo más adecuado la interdependencia de los elementos y el hecho de que la transformación de un elemento afecta al conjunto.

Por tanto, el sistema electoral funciona tanto como un mecanismo para la canalización de demandas (es decir, un *input*), como un resultado del sistema político pues viene reflejado en leyes producto del sistema político (es decir, también es un *output*). En tanto que *input* del sistema político el subsistema electoral da voz y delimita quién puede detentar la representación de las distintas ideas políticas en competición, de manera que sirve de articulador de la representación. Como resultado del sistema político, el sistema electoral es una ley más producida por las estructuras de decisión y, por tanto, no se puede entender de manera aislada y ajena al entorno sociopolítico que le da origen. Esta doble naturaleza de los sistemas electorales lleva con frecuencia a los estudiosos a preguntarse si los sistemas electorales son causas (Duverger, 2007; Rae, 1977; Lijphart, 1995) o consecuencias (Rokkan, 1968; Sartori, 1986) de los subsistemas de partidos, pero con frecuencia se olvida precisamente su doble naturaleza.

El sistema electoral está constituido por una serie de elementos principales que lo conforman. Nohlen (2015: 23-29) señala que los elementos configuradores del sistema electoral son la distribución de las circunscripciones electorales, la conversión de votos en escaños, la barrera electoral y las formas de candidatura y de votación,. Por su parte, Lijphart (1995) destaca el umbral de representación, la magnitud de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño de la Asamblea. A continuación explicamos brevemente en qué consisten cada uno.

El tamaño de la Asamblea condiciona la capacidad de proporcionalidad de un sistema, siendo potencialmente menos proporcionales a medida que disminuyen en tamaño. La distribución de las circunscripciones electorales para la composición de la Asamblea determina el número y tamaño de las circunscripciones en las que se asignan escaños. Las formas de candidatura y de votación se refieren al modo en que se configuran las papeletas y cómo el elector puede elegir entre listas cerradas o abiertas, así como el número de votos de que dispone. La conversión de votos en escaños hace alusión a las fórmulas matemáticas que sirven para asignar los escaños entre los distintos candidatos o partidos que compiten en las elecciones. La barrera electoral establece el umbral mínimo que es preciso lograr para obtener representación, ya sea éste un porcentaje de votos o un determinado número de mandatos directos. Por orden de importancia de todos los elementos, el tamaño de la circunscripción es el más relevante, seguido de la fórmula electoral, el umbral electoral y, por último, las formas de expresión de la candidatura.

2.2. La proporcionalidad y los sistemas electorales

Cuando definimos un sistema electoral, uno de los atributos principales que analizamos es la proporcionalidad (Hernández y Laiz, 2017; Lijphart, 1995; Loosemore y Hanby, 1971; Nohlen, 1981, 1998 y 2015; Ocaña y Oñate, 1999a; Urdanoz, 2006). Los sistemas electorales pueden dividirse en mayoritarios y proporcionales y son precisamente los efectos de distorsión de la representación (o proporcionalidad) lo que los separa. Mientras que los sistemas electorales mayoritarios se apoyan en la representación de la mayoría y la mayor facilidad a la hora de formar gobiernos, los proporcionales persiguen la representación de la pluralidad de la sociedad. Por ello, el atributo de la proporcionalidad es especialmente relevante cuando además el sistema electoral busca la proporcionalidad, tal y como es el caso para la Unión Europea. En concreto, el artículo 1 de la Decisión 2002/772/CE Euratom del Consejo determina que “los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por

votación de listas o mediante el sistema de voto único transferible, de tipo proporcional”. Por tanto, se observa que para el legislador europeo el carácter proporcional de las elecciones es un atributo importante, más teniendo en cuenta que la práctica totalidad de los Estados miembro emplean fórmulas electorales de tipo proporcional en sus propias elecciones nacionales.

Por tanto, para evaluar el funcionamiento del proceso electoral el foco de la atención se desplaza al cálculo de la proporcionalidad y qué fórmula es la más adecuada. Medir la desproporcionalidad para cada partido es relativamente sencillo y hay consenso al respecto entre los estudiosos. Para ello hay que calcular la diferencia entre el porcentaje de escaños que un partido recibe respecto del porcentaje de voto que logró en las elecciones (Lijphart, 2000: 153). La cuestión se vuelve más compleja cuando se trata de ver el grado de proporcionalidad de un sistema electoral. Ocaña y Oñate (1999b) analizan diversos índices como son el índice de desproporcionalidad de Rae, el índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby, el índice de desproporcionalidad Saint Lagüe, el índice de desproporcionalidad de cuadrados mínimos de Gallagher y el índice de desproporcionalidad de cuadrados mínimos corregido por Lijphart. Concluyen que la herramienta resulta más adecuada en función del tipo de fórmula electoral que se está analizando y el número de partidos pequeños. Mientras que algunos índices tienden a tener en cuenta en exceso a los partidos pequeños (Rae), otros no los consideran suficientemente (Loosemore y Hanby), especialmente cuando se agrupa a todos los partidos que no han obtenido representación en la categoría de ‘otros’, lo cual sobredimensiona su importancia (Gallagher). Urdanoz (2006), por su parte, critica el uso extensivo que se ha hecho para la medición de la desproporcionalidad electoral de la técnica de los mínimos cuadrados de Gallagher. Sostiene Urdanoz (2006: 291) que el índice absoluto de Loosemore y Hanby (1971) es el adecuado para la investigación comparada porque “permite comparaciones y puede elaborarse con él una escala de resultados de diferentes repartos (arrojados por diferentes sistemas electorales), combinando una relación directa con la realidad con una mayor sencillez metodológica. Por el contrario, tal y como sostiene Urdanoz (2006: 294), “las matemáticas sólo tienen sentido cuando tras un valor y una cifra percibimos un significado aplicable al mundo real”. Frente a otros índices que sólo tienen valor en sí mismos (y por tanto no podemos comparar), el índice absoluto de desproporcionalidad nos indica el porcentaje de escaños que no han sido estrictamente atribuidos de manera proporcional. Por ello, será el índice que calculemos en esta investigación.

3. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EUROPEAS

El Acta sobre la elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal directo de 1976 supuso un gran avance en la construcción europea, pues, por primera vez, daba la voz a sus ciudadanos de manera directa, rompiendo con las relaciones intergubernamentales que generaba la asignación de eurodiputados por parte de los parlamentos nacionales y colocando las primeras piedras para una rendición de cuentas directa de los representantes europeos ante los ciudadanos. En su artículo 1 se establece ya que “los representantes en la Asamblea de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo”. A pesar del acuerdo de la elección directa de los eurodiputados, no fue tal cuando se trató de cómo se iba a implementar dicho acuerdo. Por ello se generó una serie de reglas comunes, mientras que se permitió a los Estados miembro conservar sus tradiciones electorales. A continuación veremos primero los elementos comunes para, posteriormente, atender los elementos en que difieren cada uno de los Estados, contribuyendo a crear, más que un único sistema electoral europeo, tantos sistemas electorales europeos como países componen la Unión.

3.1. Regulación común de las elecciones europeas

La regulación a nivel europeo de las elecciones al Parlamento Europeo viene recogida en el Acta, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, modificada por el Tratado de Maastricht en 1992, por la Decisión del Consejo 2002/772/EC de 25 de junio y 23 de septiembre de 2002 y, en último lugar, por la Decisión del Consejo 2018/994/EC, de 13 de julio de 2018. Durante las negociaciones iniciales para crear el Acta Electoral Europea se intentó llegar a un acuerdo sobre un procedimiento electoral común, pero se constató la dificultad de la tarea (Costa, 2016). Por ello se planteó la creación del Acta dejando amplia capacidad a los Estados miembro en cuanto a la organización de las elecciones. Una vez en vigor, desde el Parlamento Europeo se plantearon múltiples proyectos para reformar el Acta Europea y dotarla de un conjunto de contenidos mínimos comunes para la celebración de las elecciones con las mismas normas (Santamaría, Renuí y Cobos, 1995: 15-19). No obstante se constató la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre un procedimiento electoral común, no sólo ya entre Estados, sino en el propio seno del Parlamento Europeo.

Ante esta ausencia de acuerdo sobre un procedimiento uniforme se procedió a establecer reformas que cubrían los principales consensos alcanzados. Así, en 1992, el Tratado de Maastricht estableció la necesidad de que el Parlamento Europeo diera su consentimiento a las decisiones del Consejo sobre el procedimiento electoral uniforme. También se asentó el concepto de ciudadanía europea, que conllevó el derecho de los ciudadanos de los Estados miembro a presentarse a las elecciones europeas y votar en cualquier lugar de la UE, siguiendo el informe Seitlinger (Costa, 2016: 36).

El informe Anastassopoulos de 1998 promovió una primera reforma directa del Acta Electoral en junio de 2002. La Decisión del Consejo 2002/772/EC aceptó la generalización del principio de proporcionalidad y estableció la incompatibilidad entre ser eurodiputado y ser miembro de un parlamento nacional. La reforma dejó a los Estados miembro libertad para imponer un umbral electoral de un máximo del 5% de los votos, de optar por listas abiertas o cerradas, de utilizar el voto proporcional el voto transferible único o el voto preferencial y de crear circunscripciones regionales. También los dejó a cargo de decidir cómo llenar las vacantes cuando se produce la renuncia o baja de un eurodiputado (Costa, 2016: 37).

En julio de 2018 la Decisión del Consejo 2018/994/EC es la última de las reformas aplicadas al Acta Electoral Europea, si bien sus normas no son de implantación inmediata, sino que los Estados miembro tienen hasta 2024 para implementarlas. Para evitar la fragmentación de la cámara entre las nuevas normas se establece un umbral electoral entre el 2 y el 5% cuando la circunscripción reparta más de 35 escaños. Este porcentaje es el mínimo de votos que deberá cosechar un partido para poder recibir un eurodiputado. Algunos Estados ya implementan barreras electorales pero otros no, de manera que hasta las elecciones de 2024 no se verán estas barreras. En términos prácticos, dada la configuración de la organización electoral esta norma afectará fundamentalmente a España y Alemania, que son los únicos Estados miembro que reparten más de 35 escaños en una circunscripción y que carecen actualmente de barrera electoral.

Por otra parte la reforma de 2018 solicita a los Estados que establezcan medidas que articulen el voto electrónico y postal. Esto debería ir aparejado de medidas efectivas que eviten que se produzca el doble voto, es decir, que un elector vote en más de una circunscripción, estableciendo medidas de control de los censos para ello. Además se solicita que las papeletas incluyan algún tipo de identificación de los partidos europeos en las papeletas nacionales. Estas medidas aún están pendientes de ser implementadas y afectarán a gran parte de los Estados miembro como veremos.

Recopilando lo mencionado anteriormente podemos establecer que el Acta Electoral Europea prescribe las siguientes reglas comunes. Como hemos comentado anteriormente, hasta la fecha la Asamblea Parlamentaria de las Comunidades Europeas estaba compuesta por diputados nacionales que eran delegados por sus respectivos parlamentos. Esto hacía que tuvieran un doble mandato poco claro en términos políticos y que no rindieran cuentas por su acción como eurodiputados ante los electores. Por ello se diseñó para la elección de los eurodiputados un amplio catálogo de incompatibilidades del escaño de eurodiputado. Por ejemplo no se puede ser eurodiputado si se es miembro de un gobierno, diputado nacional o miembro en activo de otra institución europea. Esto creó por primera vez un cuerpo político que hacía depender exclusivamente su elección del pueblo europeo.

Algunas otras normas del Acta Electoral obligaron a reformas incluso de tipo constitucional dentro de los Estados miembro. La segunda norma que impone la regulación europea es que los ciudadanos europeos son electores y elegibles independientemente del país de residencia. Esto significa que los Estados miembro tienen que articular legislación nacional para asegurar que los nacionales de otros Estados miembro tengan derecho a ser electores y elegibles al menos en las elecciones europeas, siempre y cuando se acredite la residencia. En términos prácticos esto ha significado que hayan sido candidatos eurodiputados de nacionalidad distinta a la del país por el que se presentaban.

Derivado de la prescripción anterior tenemos una prohibición. La legislación europea prohíbe que haya duplicidad de voto. Dado que el voto se reconoce a los residentes, esto podría significar que algunos ciudadanos europeos residentes en un país distinto al de origen pudieran votar tanto en el país en el que residen como del que son nacionales. Incluso en determinadas ocasiones podría ocurrir que hasta se acumulara la posibilidad de votar hasta en más de dos países distintos. Ante esta situación los Estados deberían articular medidas para evitar el voto múltiple. A efectos prácticos esto no se ha llevado a cabo y la duplicidad del voto es relativamente sencilla por la inexistencia de cooperación entre las administraciones electorales europeas. En 2018 se aprobó la recomendación a los Estados miembro de estrechar sus lazos de cooperación para evitar este fraude e implementar cada vez más medidas de sanción frente al voto múltiple. En concreto se establece que los Estados miembro deberían compartir su información de las bases de datos de los residentes para evitar la duplicidad de voto.

El siguiente elemento común que contiene el Acta Electoral es la relativa a la fórmula por la que se hace el reparto de escaño. Se establece que las

fórmulas electorales deben estar basadas en la representación proporcional. Esto significa que debe haber algunas circunscripciones en las que se reparta más de un escaño y que la asignación de dichos escaños debe responder a la proporcionalidad, procurando representar la pluralidad política europea.

El Acta Electoral no prescribe de qué tamaño tienen que ser las circunscripciones electorales. Los Tratados sí establecen cuántos eurodiputados corresponden a cada país, pero cómo son elegidos éstos no es algo que esté previsto. La mayoría de los Estados optaron por establecer una circunscripción única de ámbito nacional, es decir, que se asignaran todos los escaños en un único reparto, pero Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Polonia y Reino Unido han optado en algún momento por establecer más de una circunscripción. Uno de los efectos de las grandes circunscripciones únicas, unido al hecho de emplear fórmulas de representación proporcional pensadas para circunscripciones más pequeñas, ha sido que los partidos pequeños de protesta han tenido más fácil acceder al Parlamento Europeo. Esto ha hecho que la Eurocámara haya sido un espacio que haya recogido la voz de partidos políticos disidentes al nivel nacional que han visto en esta institución su único altavoz, como es el caso notable de partidos como *United Kingdom Independence Party*, *Front National* en otros países y en el caso de España el Partido del Trabajo y Empleo-Agrupación Ruiz-Mateos.

Para atajar estas situaciones la reforma de 2018 ha previsto, tal y como mencionamos, que cuando se constituyan circunscripciones electorales para las elecciones al Parlamento Europeo en las que se vayan a repartir más de 35 escaños será preciso establecer una barrera electoral. Dicha barrera electoral deberá ser de al menos un 2% y podría ascender hasta el 5%. Corresponde a cada Estado fijar el umbral que estime oportuno.

3.2. Regulación particular de cada Estado miembro

Como hemos visto en el apartado anterior, el grado de concreción de la normativa electoral europea es bajo. Esto significa que corresponde a cada uno de los Estados miembro, conforme a sus tradiciones constitucionales, fijar todos los aspectos que no hayan sido previstos por la normativa europea. Esto conlleva en la práctica definir bastantes elementos tanto del régimen electoral como del sistema electoral. En concreto los Estados deberán fijar no sólo cuestiones logísticas de régimen electoral como el tipo de papeleta, el día en que se celebra la elección o el mecanismo de escrutinio, sino que también tienen capacidad para determinar el método de asignación de escaños, los diseños de las circunscripciones, la elegibilidad o la barrera electoral. A

continuación iremos desgranando cada uno de los elementos que constituyen el sistema electoral.

3.2.1. Régimen electoral: organización de las elecciones

La normativa europea apenas fija elementos procedimentales a la hora de celebrar las elecciones. Esto significa que no existen previsiones comunes en todos los aspectos administrativos y de gestión de las elecciones. Así, el día de celebración de los comicios, la determinación del censo, su control, la preparación de las elecciones en sus aspectos logísticos, la condición de elector y de elegible, entre otros muchos aspectos de gestión electoral, quedan a la libre determinación por parte de la legislación de cada Estado miembro.

El primero de los elementos de régimen electoral importantes es la capacidad de sufragio activo y pasivo, porque atañe directamente al derecho político a participar en las elecciones. Si bien vimos que todos los Estados miembro tienen la obligación de reconocer a los demás europeos el derecho a votar como a sus propios nacionales, esto no implica una estandarización de los criterios para ser elector y elegible. En este sentido observamos que Austria es el único país que ha implementado el voto desde los 16 años, mientras que el resto de países reconocen el derecho a voto a partir de los 18 años. En cuanto al sufragio pasivo, es decir, la capacidad de ser elegible, la situación varía mucho más entre los Estados miembro. La mayor parte de los países establecen que hacen falta 18 años para poder ser candidato al Parlamento Europeo. No obstante algunos países elevan esta edad hasta los 21. En el caso de Rumanía la edad para poder ser elegible asciende a los 23 años. El umbral más alto lo sitúan Grecia e Italia, que exigen que los candidatos tengan al menos 25 años. En la siguiente tabla podemos ver un resumen de toda la legislación de cada uno de los Estados miembro.

Tabla 1. Sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo

País		Sufragio activo	Sufragio pasivo	Voto obligatorio
Alemania	DE	18	18	
Austria	AT	16	18	
Bélgica	BE	18	21	Sí
Bulgaria	BG	18	21	
Chipre	CY	18	21	Sí

Croacia	HR	18	18	
Dinamarca	DK	18	18	
Eslovaquia	SK	18	21	
Eslovenia	SI	18	18	
España	ES	18	18	
Estonia	EE	18	21	
Finlandia	FI	18	18	
Francia	FR	18	18	
Grecia	EL	18	25	Sí
Hungría	HU	18	18	
Irlanda	IE	18	21	
Italia	IT	18	25	
Letonia	LV	18	21	
Lituania	LT	18	21	
Luxemburgo	LU	18	18	Sí
Malta	MT	18	18	
Países Bajos	NL	18	18	
Polonia	PL	18	21	
Portugal	PT	18	18	
Reino Unido	UK	18	18	
Republica Checa	CZ	18	21	
Rumania	RO	18	23	
Suecia	SE	18	18	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo.

La segunda de las cuestiones con la que nos encontramos es la fijación de la fecha en la que tendrán lugar las elecciones. La mayor parte de los países celebrarán las elecciones el 26 de mayo de 2019. No obstante, algunos países las celebrarán en otras fechas. En concreto Países Bajos las hará el jueves 23, Irlanda probablemente el viernes 24, Malta, Letonia y Eslovaquia probablemente el sábado 25, República Checa el sábado 25 y el domingo 26, junto al resto de países, que las realizarán sólo el domingo 26. Muchos países han establecido ya el día de la votación, mientras que otros tienen otras reglas nacionales y la convocatoria debe hacerse con ciertos días de antelación previamente marcados y sin cuya confirmación esa cita no es oficial.

Tabla 2. Día de votación para las elecciones al Parlamento Europeo

País		Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Alemania	DE				Sí
Austria	AT				Sí
Bélgica	BE				Sí
Bulgaria	BG				Sí
Chipre	CY				Sí
Croacia	HR				Sí
Dinamarca	DK				Sí
Eslovaquia	SK			Sí	
Eslovenia	SI				Sí
España	ES				Sí
Estonia	EE				Sí
Finlandia	FI				Sí
Francia	FR				Sí
Grecia	EL				Sí
Hungría	HU				Sí
Irlanda	IE		Sí		Sí
Italia	IT				Sí
Letonia	LV			Sí	
Lituania	LT				Sí
Luxemburgo	LU				Sí
Malta	MT			Sí	
Países Bajos	NL	Sí			
Polonia	PL				Sí
Portugal	PT				Sí
Reino Unido	UK	Sí			
Republica Checa	CZ		Sí	Sí	
Rumania	RO				Sí
Suecia	SE				Sí

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo.

Por otra parte, no todos los países acuden a esta cita con el mismo criterio de cara a la obligación de sus ciudadanos. En este sentido, países como Bélgica, Bulgaria, Chipre, Grecia y Luxemburgo establecen que votar es una

obligación ciudadana. En algunos casos, si los ciudadanos deciden no votar pueden verse obligados a pagar una multa por ello. El modo en que se deposita el voto también variará entre países. Además del voto en urna, común a todos los países europeos, se puede ejercer el voto por correo, en embajada, por delegación en un tercero o el voto de manera electrónica. El voto por correo permite a los electores enviar su voto antes de la celebración de las elecciones para que se escrite junto a los depositados en su colegio electoral. El voto en embajada permite depositar el voto cuando se reside en el extranjero. El voto por procuración de poderes permite ceder el voto a una persona en la que se delega el ejercicio del voto. El voto electrónico permite el ejercicio del voto a través de una plataforma *online* mediante autenticación de firma digital. En estas elecciones europeas aún no será de aplicación la obligatoriedad de que se pueda permitir el voto por correo.

Tabla 3. Modalidades de ejercicio del voto

País		Voto por correo	Voto en embajada	Voto por procuración	Voto electrónico	Voto obligatorio
Alemania	DE	Sí				
Austria	AT	Sí				
Bélgica	BE	Sí	Sí	Sí		Sí
Bulgaria	BG		Sí			Sí
Chipre	CY		Sí			Sí
Croacia	HR		Sí			
Dinamarca	DK	Sí	Sí			
Eslovaquia	SK					
Eslovenia	SI	Sí	Sí			
España	ES	Sí	Sí			
Estonia	EE	Sí	Sí		Sí	
Finlandia	FI		Sí			
Francia	FR		Sí	Sí		
Grecia	EL		Sí			Sí
Hungría	HU		Sí			
Irlanda	IE					
Italia	IT		Sí			
Letonia	LV	Sí				
Lituania	LT		Sí			
Luxemburgo	LU	Sí				Sí
Malta	MT					

Países Bajos	NL	Sí		Sí
Polonia	PL		Sí	Sí
Portugal	PT	Sí		
Reino Unido	UK	Sí		Sí
Republica Checa	CZ			
Rumania	RO		Sí	
Suecia	SE	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo.

3.2.2. Tamaño de la cámara y de la circunscripción

El primero de los elementos configuradores del sistema electoral es el tamaño de la cámara, y más importante aún, el tamaño de la circunscripción. El tamaño de la Eurocámara ha ido cambiando a lo largo del tiempo en función de los nuevos países que se han ido incorporando y de los acuerdos a los que han ido llegando los Estados miembro fruto de los diferentes tratados. En la siguiente tabla tenemos el tamaño del Parlamento Europeo y los escaños asignados por país.

Tabla 4. Tamaño del Parlamento Europeo por Estado miembro y elección

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Alemania	81	81	81	99	99	99	99	96
Austria	0	0	0	0	21	18	18	18
Bélgica	24	24	24	25	25	24	20	21
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	18	17
Chipre	0	0	0	0	0	6	6	6
Croacia	0	0	0	0	0	0	0	11
Dinamarca	16	16	16	16	16	14	13	13
Eslovaquia	0	0	0	0	0	14	13	13
Eslovenia	0	0	0	0	0	7	8	8
España	0	0	64	64	64	54	54	54
Estonia	0	0	0	0	0	6	6	6
Finlandia	0	0	0	0	16	14	13	13
Francia	81	81	81	87	87	78	74	74
Grecia	0	24	24	25	25	24	21	21
Hungría	0	0	0	0	0	24	22	21

Irlanda	15	15	15	15	15	13	11	11
Italia	81	81	81	87	87	78	73	73
Letonia	0	0	0	0	0	9	9	8
Lituania	0	0	0	0	0	13	12	11
Luxemburgo	6	6	6	6	6	6	6	6
Malta	0	0	0	0	0	5	6	6
Países Bajos	25	25	25	31	31	27	26	26
Polonia	0	0	0	0	0	54	51	51
Portugal	0	0	24	25	25	24	22	21
Reino Unido	81	81	81	87	87	78	73	72
Republica Checa	0	0	0	0	0	24	22	21
Rumania	0	0	0	0	0	0	33	32
Suecia	0	0	0	0	22	19	20	20
Total UE	410	518	522	626	626	732	752	751

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

La mayor parte de los Estados miembro han establecido el conjunto del territorio nacional como circunscripción. Esto provoca que los datos que se ofrecen anteriormente muestren también los tamaños de las circunscripciones para todos los casos excepto Bélgica, Irlanda, Italia y el Reino Unido.

En el caso de Bélgica se han creado tres circunscripciones en función de la adscripción a las comunidades. La comunidad flamenca (12 eurodiputados) está compuesta por la región de Flandes y los votantes de Bruselas que optan por votar por los candidatos en las listas flamencas (los votantes en Bruselas deben primero optar por dónde quieren que su voto deba ser computado). Los votantes de seis municipios alrededor de Bruselas con una minoría reconocida de habla francesa pueden optar por elegir un voto entre los candidatos de la comunidad francesa. La comunidad francesa (8 eurodiputados) abarca la región de Valonia (sin la comunidad alemana) y los votantes de Bruselas que optan por votar a los candidatos en las listas francesas. Por último tenemos la comunidad alemana (1 eurodiputado), que está compuesta por aquéllos que deciden votar en dicha comunidad en Valonia.

En el caso de Irlanda, se han creado tres distritos electorales. El primero de ellos es el distrito electoral de Dublín que comprende los condados de Dún Laoghaire-Rathdown, Fingal y South Dublin; y la ciudad de Dublín (3 eurodiputados). El segundo es Midlands-North-West que comprende los condados de Cavan, Donegal, Galway, Kildare, Leitrim, Longford, Louth, Mayo, Meath, Monaghan, Roscommon, Sligo y Westmeath; y la ciudad de Galway

(4 eurodiputados). El tercero comprende los condados de Carlow, Clare, Cork, Kerry, Kilkenny, Laois, Offaly, Tipperary, Wexford y Wicklow; las ciudades y condados de Limerick y Waterford; y la ciudad de Cork (4 eurodiputados¹).

En el caso de Italia, las circunscripciones agrupan a las regiones y el derecho al voto depende de la residencia en cada una de ellas. Con la agrupación de regiones al final se han confeccionado las siguientes circunscripciones: Nord Occidentale (20), Nord Orientale (14), Centrale (14), Meridionale (17) e Insulare (8).

En el caso de Polonia se han configurado 13 regiones electorales para las elecciones europeas. Las circunscripciones son Voivodato de Pomerania (3), Voivodato de Cuyavia y Pomerania (3), Voivodato de Podlaskie y Voivodato de Varmia y Masuria (2), la parte del voivodato de Masovian que incluye Varsovia y 8 poviats: Grodzisk Mazowiecki, Legionowo, Nowy Dwór Mazowiecki, Otwock, Piaseczno, Pruszków, Varsovia Occidental, Wołomin (5), la parte del Voivodato de Masovian que incluye todos aquellos territorios del Voivodato de Masovian que no están en el distrito 4 (3), Voivodato de Łódź (2), Voivodato de Gran Polonia (5), Voivodato de Lublin (2), Voivodato de Subcarpathia (3), Voivodato de la Pequeña Polonia y Voivodato de Świętokrzyskie (7), Voivodato de Silesia (7), Voivodato de Baja Silesia y Voivodato de Opole (6), y Voivodato de Lubusz y Voivodato de Pomerania Occidental (3).

En el caso de Reino Unido se han constituido 12 regiones para votar, repartiendo un mínimo de 3 eurodiputados y un máximo de 10. Las circunscripciones son Eastern (7), East Midlands (5), London (8), Northern Ireland (3), North East (3), North West (8), Scotland (6), South East (10), South West (6), Wales (4), West Midlands (7) and Yorkshire and Humber (6).

3.2.3. Fórmula electoral

La legislación común europea prevé que se empleen fórmulas proporcionales para el reparto de escaños, pero no prescribe ninguna en concreto tal y como vimos anteriormente. Esto significa que los Estados miembro pueden definir las libremente. Aunque el reparto siguiendo la fórmula de D'Hondt es la más habitual, presente en 17 Estados miembro, en la práctica se puede observar que están presentes las principales fórmulas de reparto de escaños,

¹ En lo sucesivo se incluirán simplemente entre paréntesis el número de eurodiputados que reparten.

teniendo el reparto a través de Sainte-Laguë, Sainte-Laguë corregido, Hagenbach-Bischoff, Hare, Droop y el sistema de voto único transferible.

3.2.4. Barrera electoral

La barrera electoral es otro elemento relevante a la hora de hablar de la configuración de un sistema electoral. Esta barrera es el porcentaje mínimo que debe obtener un partido para poder obtener representación. En conjunción con el tamaño de la circunscripción puede tener un efecto relevante también. La mayor parte de los países no incluyen aún barrera electoral, mientras que países como Chipre la incorporan del 1,8%, del 3% en Grecia, del 4% en Eslovenia, Italia, Austria y Suecia o hasta del 5% en República Checa, Francia, Croacia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía o Eslovaquia.

3.2.5. Formas de expresión del voto a la candidatura

La estructura del voto también es distinta en función de los Estados miembro. En algunos países los ciudadanos europeos tienen la posibilidad de utilizar un sistema de listas abiertas, mientras que en otros casos se usan sistemas de listas cerradas e incluso bloqueadas, es decir, que los electores no pueden quitar a nadie de la lista. Por listas abiertas entendemos los sistemas electorales en los que se permite al elector elegir candidatos de más de una lista, creando su propia lista. Las listas cerradas y bloqueadas permiten al elector decidir entre partidos, pero sin alterar el orden marcado por el partido, mientras que las listas cerradas y no bloqueadas permiten a los electores alterar el orden dentro de la lista confeccionada por el partido (Nohlen, 2015: 24-25).

En el caso de Irlanda y Malta, con su voto preferencial, se permite votar al candidato y ordenarlos por rango de preferencia, de manera que los votos de los candidatos no electos se transfieran a otros candidatos y, por tanto, las listas son abiertas. Las listas están cerradas y bloqueadas en el caso de Alemania, España, Estonia, Francia, Hungría, Portugal, Reino Unido y Rumanía. En el resto de países de la UE existe algún sistema de voto preferencial dentro de la lista de cada partido, lo que permite adelantar a algún candidato puestos en la lista o elegir directamente entre los candidatos presentados.

3.3. ¿Sistema electoral o sistemas electorales europeos? Disparidad de derechos

En el apartado anterior hemos estado viendo los elementos en materia de elecciones al Parlamento Europeo propios de cada Estado miembro, tanto en cuestiones de régimen electoral como las más concretas de sistema electoral. Retomando el concepto de sistema electoral, debemos recordar que se trata de un conjunto ordenado de elementos que interactúan entre sí y con el entorno de manera estable y que persigue la transformación de las opiniones de los ciudadanos en representación, es decir, en escaños. Ya comentamos que la bibliografía específica se ha planteado en múltiples ocasiones sobre el carácter mayoritario o proporcional de los sistemas electorales, pero una cuestión primigenia que se ha pasado por alto es hasta qué punto un conjunto desordenado de normas puede constituir un sistema electoral. Nohlen (1981: IX) mencionaba de pasada que las primeras elecciones directas a la Comunidad Económica Europea se habían realizado bajo nueve sistemas electorales distintos, tantos como Estados miembro componían la CEE entonces. En la tabla siguiente podemos ver los elementos configuradores de un sistema electoral y podemos constatar que, si en 1979 éstos eran nueve, ahora son prácticamente 28.

Tabla 5. Tabla resumen de los elementos configuradores del sistema electoral

País		Tamaño de la circunscripción	Fórmula electoral	Barrera electoral	Forma de expresión del voto
Alemania	DE	Única (96)	Hare-Niemeyer	-	Listas cerradas bloqueadas (asignación Länd)
Austria	AT	Única (18)	D'Hondt	4%	Listas cerradas no bloqueadas (7%)
Bélgica	BE	Tres (1-12)	D'Hondt	-	Listas cerradas no bloqueadas
Bulgaria	BG	Única (17)	Hare	-	Listas cerradas no bloqueadas (5%)
Chipre	CY	Única (6)	Hare	1,8%	Listas cerradas no bloqueadas
Croacia	HR	Única (11)	D'Hondt	5%	Listas cerradas no bloqueadas (10%)
Dinamarca	DK	Única (13)	D'Hondt	-	Listas cerradas no bloqueadas
Eslovaquia	SK	Única (13)	Droop	5%	Listas cerradas no bloqueadas (2 preferencias)

Eslovenia	SI	Única (8)	D'Hondt	4%	Listas cerradas no bloqueadas
España	ES	Única (54)	D'Hondt	-	Listas cerradas bloqueadas
Estonia	EE	Única (6)	D'Hondt	-	Listas cerradas bloqueadas
Finlandia	FI	Única (13)	D'Hondt	-	Listas cerradas no bloqueadas
Francia	FR	Única (74)	D'Hondt	5%	Listas cerradas bloqueadas
Grecia	EL	Única (21)	D'Hondt	3%	Listas cerradas no bloqueadas (4 preferencias)
Hungría	HU	Única (21)	D'Hondt	5%	Listas cerradas bloqueadas
Irlanda	IE	Tres (3-4)	Voto transferible único	-	Listas abiertas
Italia	IT	Cinco (8-20)	Hare	4%	Listas cerradas no bloqueadas
Letonia	LV	Única (8)	Sainte-Laguë	5%	Listas cerradas no bloqueadas
Lituania	LT	Única (11)	Hare	5%	Listas cerradas no bloqueadas (5 preferencias)
Luxemburgo	LU	Única (6)	Hagenbach-Bischoff	-	Listas abiertas
Malta	MT	Única (6)	Voto transferible único	-	Listas abiertas
Países Bajos	NL	Única (26)	D'Hondt	-	Listas cerradas no bloqueadas
Polonia	PL	Trece (3-7)	D'Hondt	5%	Listas cerradas no bloqueadas
Portugal	PT	Única (21)	D'Hondt	-	Listas cerradas bloqueadas
Reino Unido	UK	Doce (3-10)	D'Hondt STV en Ir.	-	Listas cerradas bloqueadas / abiertas
Republica Checa	CZ	Única (21)	D'Hondt	5%	Listas cerradas no bloqueadas
Rumania	RO	Única (32)	D'Hondt	5%	Listas cerradas bloqueadas
Suecia	SE	Única (20)	Sainte-Laguë modificado	4%	Listas cerradas no bloqueadas (1 preferencia)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo.

Si bien no pretendemos comenzar ahora una discusión sobre la materia, resulta de interés para el avance en el conocimiento de los sistemas electorales fijar en qué medida se puede hablar de sistema electoral o de sistemas electorales en función de la falta de unidad de las normas electorales de un país. En este sentido, no es un aspecto que afecte únicamente a la Unión Europea, sino que esta disparidad normativa se produce en otros Estados compuestos, como puede ser el caso de los Estados Unidos de América, donde cada Estado tiene normativa estatal electoral diversa de aplicación en elecciones de ámbito federal. Por tanto, vista la disparidad, sería más correcto politológicamente hablando referirse, más que al sistema electoral europeo, a los sistemas electorales europeos, en plural, tanto por sus efectos como por sus diferencias.

Las diferencias entre Estados miembro no son únicamente diferencias de tipo técnico de interés para el politólogo, sino que tienen a su vez un correlato en el ejercicio del derecho político por antonomasia que es la participación en las elecciones. Generalmente suelen tratarse poco los efectos que tienen esta dispersión normativa en los derechos de los ciudadanos. La UE proporciona unas normas básicas mínimas para el desarrollo de las elecciones y éstas van encaminadas a garantizar que todos los ciudadanos europeos tengan una serie de derechos mínimos, como el ser elector y elegible independientemente de su nacionalidad o residencia. No obstante, la mayor parte del desarrollo electoral es de base nacional, lo que lleva a que, en la práctica, sí se produzcan diferencias importantes entre los ciudadanos de la Unión en función de la residencia. Así, los jóvenes austríacos, que pueden votar al alcanzar los 16 años, verían desaparecer ese derecho si se mudaran a otro país. Lo inverso ocurriría con jóvenes de otros Estados miembro, que verían que al ser residentes austríacos aumentan sus derechos. Tenemos así que el derecho a votar depende de manera directa de la residencia. Y esto sin entrar en mayores detalles como son las restricciones electorales en función de cuestiones más particulares como el cumplimiento de algún tipo de pena o los modos diversos en que se puede perder el sufragio.

En el caso del sufragio pasivo las diferencias son mucho más acusadas. En función de la residencia, la edad puede ser un elemento que marque con bastante importancia el poder ser elegible o no. La mayoría de Estados establecen que la edad se sitúa en la mayoría de edad, es decir, los 18 años, pero algunos Estados elevan esta edad a 21, 23 e incluso 25 años. Esto hace que los ciudadanos pierdan la capacidad de elegibles en función de su lugar de residencia.

Si atendemos a la configuración de los tamaños de la circunscripción, el tipo de listas o los umbrales electorales también observamos marcadas diferencias, haciendo que un elector sueco tenga más capacidad para elegir entre

opciones que uno alemán. Y, por otra parte, dicha disparidad también provoca que partidos con idéntico porcentaje de votos o número total de sufragios cosechados puedan o no tener representación en función del país por el que se presenten. Esto hace que se generen *de facto* distinciones en la posibilidad de alcanzar la representación y, por tanto, quiebras en la unidad de los derechos políticos de sus ciudadanos. En resumen, a pesar de la normativa común, las diferencias de derechos entre los ciudadanos europeos en función de su residencia son aún marcadas ante la ausencia de normas comunes.

4. LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

A continuación en este apartado mostraremos los resultados en elecciones al Parlamento Europeo desde que éste es elegido de manera directa por los ciudadanos. Para ello primero realizaremos un recorrido histórico por los resultados electorales en los años electorales. Por ello no tendremos en cuenta las elecciones de medio mandato cada vez que se incorpora un nuevo Estado miembro a la hora de consignar los escaños, pero sí la participación, para poder ver el recorrido de cada Estado miembro con más detalle. En segundo lugar analizaremos con más detalle las elecciones de 2014, las últimas celebradas hasta la fecha. Por último haremos un análisis teniendo en cuenta las magnitudes de proporcionalidad, para ver en qué medida el Parlamento Europeo se comporta de manera proporcional tal y como fue la intención del legislador europeo.

4.1. Recorrido histórico de las elecciones al Parlamento Europeo (1979-2014)

El Parlamento Europeo cumple en 2019 cuarenta años de citas electorales. Cada cinco años después de las primeras se han venido celebrando elecciones en todos los Estados miembro. Junto a estas elecciones comunes se han venido produciendo también elecciones únicamente en los países que se han ido incorporando, de manera que han podido incorporar sus eurodiputados al hemisiciclo. Las elecciones intermedias debido a la incorporación de nuevos Estados miembro se corresponden con las elecciones celebradas en 1981, 1987, 1995, 1996, 2007 y 2013.

El primero de los elementos que cabe destacar en perspectiva comparada y longitudinal es la cuestión de la participación. A este respecto se mezclan dos aspectos simultáneamente. En primer lugar, para todas las democracias

occidentales se ha observado una tendencia a una creciente abstención en todo tipo de elecciones desde principios de los años 70. Esta tendencia es también palpable para las elecciones al Parlamento Europeo, donde podemos observar que la participación, en términos globales, se ha ido reduciendo con cada nueva cita electoral. Este efecto generalizado en occidente se acumula con el efecto derivado de la incorporación de las nuevas democracias de Europa del sur primero, Europa central y nórdica después y, finalmente, Europa oriental. Salvo Europa central y nórdica, el resto de países que se han ido incorporando a la UE se caracterizan por altos índices de abstención en sus elecciones nacionales. La suma de sendos efectos ha llevado a una caída de la participación en las elecciones europeas por debajo del 50% con la entrada en el siglo XXI. La próxima tabla recoge el detalle de los resultados

Tabla 6. Participación en las elecciones europeas por país (1979-2014)

	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995-6	1999	2004	2007	2009	2013	2014
Alemania	65,73	-	56,76	-	62,28	60,02	-	45,19	43	-	43,3	-	48,1
Austria	-	-	-	-	-	-	67,73	49,4	42,43	-	45,97	-	45,39
Bélgica	91,36	-	92,09	-	90,73	90,66	-	91,05	90,81	-	90,39	-	89,64
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,22	38,99	-	35,84
Chipre	-	-	-	-	-	-	-	-	72,5	-	59,4	-	43,97
Croacia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,84	25,24
Dinamarca	47,82	-	52,38	-	46,17	52,92	-	50,46	47,89	-	59,54	-	56,32

	Lituania	Letonia	Italia	Irlanda	Hungría	Grecia	Francia	Finlandia	Estonia	España	Eslovenia	Eslovaquia
	-	-	85,65	63,61	-	-	60,71	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	81,48	-	-	-	-	-	-
	-	-	82,47	47,56	-	80,59	56,72	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68,52	-	-
	-	-	81,07	68,28	-	80,03	48,8	-	-	54,71	-	-
	-	0	73,6	43,98	-	73,18	52,71	-	-	59,14	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	57,6	-	-	-	-
	-	-	69,76	50,21	-	70,25	46,76	30,14	-	63,05	-	-
	48,38	41,34	71,72	58,58	38,5	63,22	42,76	39,43	26,83	45,14	28,35	16,97
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	20,98	53,7	65,05	58,64	36,31	52,61	40,63	40,3	43,9	44,9	28,33	19,64
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	47,35	30,24	57,22	52,44	28,97	59,97	42,43	39,1	36,52	43,81	24,55	13,05

	Suecia	Rumanía	Reino Unido	R. Checa	Portugal	Polonia	Países Bajos	Malta	Luxemburgo
Total UE	61,99								
	-	-	32,35	-	-	-	58,12	-	88,91
	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	32,57	-	-	-	50,88	-	88,79
	-	-	-	-	72,42	-	-	-	-
	-	-	36,37	-	51,1	-	47,48	-	87,39
	-	-	36,43	-	35,54	-	35,69	-	88,55
	41,63	-	-	-	-	-	-	-	-
	38,84	-	24	-	39,93	-	30,02	-	87,27
	37,85	-	38,52	28,3	38,6	20,87	39,26	82,39	91,35
	-	29,47	-	-	-	-	-	-	-
	45,53	27,67	34,7	28,3	36,78	24,53	36,75	78,79	90,75
	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	51,07	32,44	35,6	18,2	33,67	23,83	37,32	74,8	85,55

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

Como podemos observar en la tabla anterior, durante todo el período la participación a las elecciones europeas ha descendido de manera continua.

Esta caída en la participación ha ralentizado su ritmo de decrecimiento con las últimas elecciones de 2014 pero, a pesar de ello, la tendencia a la baja es la constante. Entre alguno de los Estados miembro la baja participación comienza a ser severa, tal y como atestiguan el 13,05% de participación en Eslovaquia, el 18,2% de República Checa o el 23,82% de Polonia.

Otro de los elementos relevantes para caracterizar el sistema político europeo es observar el resultado que se ha desprendido de las distintas elecciones. Podemos observar que la vida política del Parlamento Europeo ha estado dominada por dos grandes corrientes ideológicas, el grupo democristiano y el grupo socialdemócrata. Entre ambos han sumado de manera consistente más del 50% de los escaños de la cámara. Si bien las mayorías parlamentarias han sido socialistas en los años 90, con el cambio de siglo las principales mayorías que podemos encontrar son de tipo democristiano. En la siguiente tabla detallamos dichos resultados.

Tabla 7. Resultados electorales por grupo político

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Grupo Popu- lar Demo- cristiano	108	110	121	156	232	268	265	221
Grupo So- cialista	112	130	180	198	180	200	184	191
Grupo Libe- ral	40	31	49	44	50	88	84	67
Grupo de la Izquierda	44	41	24+18	28	42	41	35	52
Grupo Ver- des	11	20	30	23	48	42	55	50

Grupo Conservador Reformista	63	50	34			54	70
Grupo Nacional Conservador	22	29	20	27+26+19	31	27	
Grupo Euroescéptico					16	37	48
Grupo Nacionalista		16	17				36
Grupo Regionalista			13	19			

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

De los datos anteriores se desprende, que, en promedio, aproximadamente el 30% de los escaños repartidos han ido a parar al Grupo Popular o al Grupo Socialista. Le sigue en importancia como grupo los liberales. El Grupo Liberal ha venido cosechando durante todos estos años alrededor del 10 de los escaños del Parlamento Europeo. El Grupo de la Izquierda históricamente ha constituido cerca del 7,5% de los escaños repartidos, cantidad muy cercana al peso del Grupo de los Verdes. El Grupo de los Conservadores y Reformistas se ha situado cercano al 7% de los escaños, mientras que los grupos euroescépticos se han situado entre el 5 y el 10%, en función de su capacidad para unir a independientes sin partido a escala europea pero que comparten las propuestas de reducir el peso específico de la UE.

4.2. Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014

Las cifras que hemos mostrado con anterioridad en escaños requieren de cierta precisión para saber en qué medida el pueblo europeo opta mayoritariamente por democristianos y socialdemócratas y qué parte de este resultado

depende de la influencia que tienen los sistemas electorales europeos en el resultado final de asignación de escaños. Este análisis nos permitirá ver en más detalles las dinámicas electorales que se producen en el seno de las elecciones. Para ello detectaremos en primer lugar las dinámicas absolutas en términos de votos. En segundo lugar atenderemos a las dinámicas relativas en términos de porcentaje de votos. En la próxima tabla ofrecemos el nombre del partido político, quién fue su cabeza de lista o *spitzenkandidaten* en las elecciones de 2014 y el número total de votos absolutos que recabó cada uno de ellos en los comicios. En algunos casos los partidos no dispusieron de cabeza de lista pero, no obstante, se ofrecen igualmente datos de los principales partidos.

Tabla 8. Resultados en votos de partidos y candidatos en las elecciones de 2014

Partido	Candidato	Votos
Partido Popular Europeo	Jean-Claude Juncker	38.610.376
Partido de los Socialistas Europeos	Martin Schulz	40.202.068
Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa	Guy Verhofstadt	11.652.405
Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos		8.612.168
Europa de las Libertades y la Democracia Directa		10.830.339
Los Verdes	Ska Keller y José Bové	12.058.475
Izquierda Unitaria Europea	Alexis Tsipras	9.243.548

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

Tal y como vemos en la tabla anterior, en número de votos el ganador de las elecciones europeas fue Martin Schulz, que obtuvo más de 40 millones de votos. En segundo lugar le seguirían Jean-Claude Juncker, también destacado con más de 38,5 millones de votos. Le seguirían en importancia los verdes, liberales y algunos grupos eurescépticos. Para ver la correspondencia entre esos votos y los escaños obtenidos ofrecemos la siguiente tabla.

Tabla 9. Resultados en porcentaje de votos y escaños en las elecciones de 2014

Partido	% de votos	Escaños	% de escaños
Partido Popular Europeo	20,32%	221	29,43%
Partido de los Socialistas Europeos	21,16%	191	25,43%
Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa	6,13%	67	8,92%
Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos	4,53%	70	9,32%
Alianza Europea por la Libertad	5,70%	38	5,06%
Los Verdes	6,35%	47	6,26%
Izquierda Unitaria Europea	4,87%	52	6,92%
Europa de las Libertades y la Democracia Directa	5,70%	48	6,39%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

Como podemos observar, la tabla anterior arroja una imagen ligeramente distinta de lo visto en la tabla 8. Así, al observar el número de votos podemos comprobar que, si bien democristianos y socialdemócratas son los grupos políticos más importantes en votos y escaños, suponen aproximadamente el 40% del electorado europeo. A su vez podemos observar ciertos desajustes con otros grupos políticos, como es el caso de los Verdes, que habrían logrado ser la tercera fuerza con más votos en las últimas elecciones europeas pero dicho resultado no se traduce en una mayor representación. Para analizar estas cuestiones sobre la desproporcionalidad trataremos la cuestión con más detalle en el siguiente apartado.

4.3. Análisis de la proporcionalidad

Uno de los modos fundamentales para evaluar el funcionamiento del sistema electoral es el cálculo de la proporcionalidad. Teniendo en cuenta la voluntad del legislador europeo de lograr resultados que reflejen la pluralidad del espectro político europeo, corresponde medir en qué medida los sistemas electorales de la UE cumplen con las expectativas. Medir la desproporcionalidad para cada partido es relativamente sencillo pues requiere calcular la diferencia entre el porcentaje de escaños que un partido recibe respecto del porcentaje de voto que logró en las elecciones. Por ello en la siguiente tabla

ofrecemos, por un lado, el porcentaje de voto obtenido por cada partido, así como todos los escaños que le fueron asignados, para luego estudiar la diferencia que existe entre el porcentaje de voto y el porcentaje de escaños. Si el resultado es positivo, el partido estaría sobrerrepresentado. Si el resultado es negativo, el partido estaría infrarrepresentado.

Tabla 10. Proporcionalidad en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014

Partido	% de votos	Escaños	% de escaños	Diferencial
Partido Popular Europeo	20,32%	221	29,43%	9,11%
Partido de los Socialistas Europeos	21,16%	191	25,43%	4,27%
Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa	6,13%	67	8,92%	2,79%
Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos	4,53%	70	9,32%	4,79%
Alianza Europea por la Libertad	5,70%	38	5,06%	-0,64%
Los Verdes	6,35%	47	6,26%	-0,09%
Izquierda Unitaria Europea	4,87%	52	6,92%	2,06%
Europa de las Libertades y la Democracia Directa	5,70%	48	6,39%	0,69%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

Los datos muestran que los partidos más sobrerrepresentados en el Parlamento Europeo son, por orden, el Partido Popular Europeo, la Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos y el Partido de los Socialistas Europeos. En el espectro contrario se encuentran Alianza Europea por la Libertad y Los Verdes, que son los únicos partidos que están infrarrepresentados en la cámara, pero por un margen tan estrecho que apenas produciría variación de un escaño en ambos casos. Por el contrario, el efecto de la sobrerrepresentación de los partidos sí es muy importante. Por ejemplo, en el caso del PPE, que obtuvo 221 escaños, hubiera obtenido 152 escaños en un sistema de reparto proporcional puro, por lo que estamos hablando de una desviación de cerca de setenta escaños. En el caso del partido socialista, que obtuvo 191 escaños, en proporción le tocarían 158 escaños y así podría estar por delante del PPE no sólo en votos, sino también en escaños. En el caso de la Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos la diferencia es aún más acusado, pasando de 70 a 34 el número de escaños que le correspondería si el sistema fuera más proporcional.

País	Escaños	Desproporcionalidad
Alemania	DE 96	2,26
Austria	AT 18	5,86
Bélgica	BE 21	13,22
Bulgaria	BG 17	11,37
Chipre	CY 6	12,80
Croacia	HR 11	9,94
Dinamarca	DK 13	7,89
Eslovaquia	SK 13	10,82
Eslovenia	SI 8	15,97
España	ES 54	5,50
Estonia	EE 6	12,03
Finlandia	FI 13	6,77
Francia	FR 74	11,16
Grecia	EL 21	8,57
Hungría	HU 21	5,21
Irlanda	IE 11	18,34
Italia	IT 73	3,36
Letonia	LV 8	8,23
Lituania	LT 11	7,24
Luxemburgo	LU 6	10,42
Malta	MT 6	6,69
Países Bajos	NL 26	5,92
Polonia	PL 51	6,35
Portugal	PT 21	5,01
Reino Unido	UK 73	11,12
Republica Checa	CZ 21	10,43
Rumania	RO 32	11,66
Suecia	SE 20	5,69
Resultado UE	EU 751	12,22

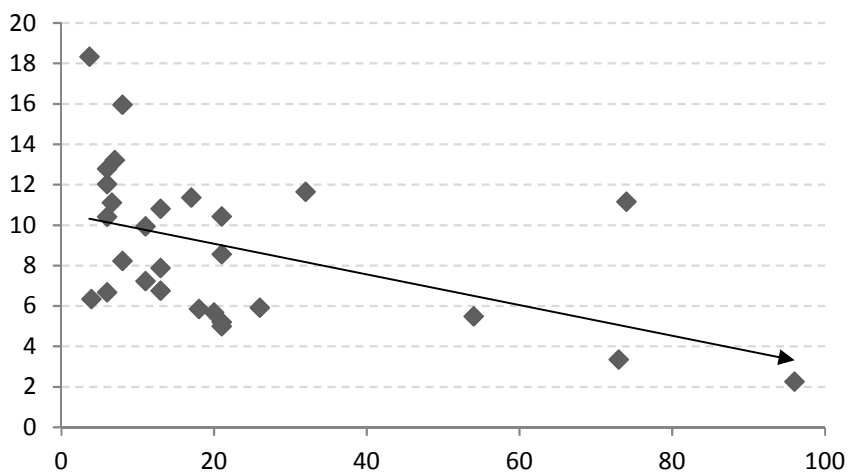
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

En la tabla anterior mostramos el índice de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby (1971). Dicho índice, tal y como comentábamos en el apartado 2.2., refleja el porcentaje de escaños que no se corresponden con la proporcionalidad estricta. A nivel de la UE significa que el 12,22% de los escaños

de la cámara no se corresponderían con los que deberían ser de acuerdo con un criterio de proporcionalidad. Si bien la UE no registra los resultados más elevados en comparación con la desviación calculada circunscripción a circunscripción.

Ahora bien, de todos los factores que componen el sistema electoral, ¿cuál de ellos puede tener mayor repercusión en esta desproporcionalidad? A continuación tenemos algunos indicios que pueden ayudar.

Gráficos 1. Tamaño de la circunscripción y desproporcionalidad



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

Si bien la relación estadística no es muy fuerte debido al bajo número de casos, observamos que, a medida que aumenta el tamaño de la circunscripción, disminuye el grado de desproporcionalidad del sistema electoral. De esta manera el efecto de la circunscripción va en la línea esperada.

Tabla 11. Efectos de los elementos del sistema electoral en la proporcionalidad

Fórmula electoral	Media	N	Desv. Típica
D'Hondt	8,97	17	3,25
Droop	10,82	1	.
Hagenbach-Bischoff	10,42	1	.
Hare	7,40	5	4,68
Sainte-Laguë	8,23	1	.
Sainte-Laguë modificado	5,69	1	.
Voto transferible único	12,51	2	8,23
Total	8,92	28	3,75

Umbral electoral	Media	N	Desv. Típica
Sin umbral	9,06	14	4,14
2%	12,80	1	.
3%	8,57	1	.
4%	8,39	3	6,67
5%	8,47	9	2,48
Total	8,92	28	3,75

Expresión de la candidatura	Media	N	Desv. Típica
Listas abiertas	11,81	3	5,94
Listas cerradas bloqueadas	7,99	8	3,87
Listas cerradas no bloqueadas	8,84	17	3,27
Total	8,92	28	3,75

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

En primer lugar, con respecto a las tablas anteriores, cabe matizar que en múltiples ocasiones la *n* con la que estamos trabajando es muy baja, por lo que no cabe realizar generalizaciones sobre los casos al tratarse de observaciones de un único país. Haciendo abstracción de esta situación en el comentario, con respecto a la fórmula electoral la mayor desproporción se produce en sistemas electorales bajo la fórmula del voto transferible único. Droop y Hagenbach-Bischoff le siguen en grado de desproporcionalidad, posteriormente los casos de D'Hondt, que se sitúan en la tabla media del espectro y, finalmente, las cuotas Hare, que registran menos niveles de desproporcionalidad. Con respecto al umbral electoral, vemos que los resultados no siguen ninguna lógica particular, de manera que una mayor o menor barrera electoral no puede asociarse necesariamente a contribuir a la desproporcionalidad de la cámara. Por último, relativo a la expresión de la candidatura, hemos detectado que los sistemas de listas abiertas están asociadas con mayores niveles de desproporcionalidad en el sistema electoral, sin que haya grandes diferencias entre las dos modalidades de listas cerradas.

5. CONCLUSIONES

En esta comunicación hemos estado viendo los elementos en materia de elecciones al Parlamento Europeo propios de cada Estado miembro, tanto en cuestiones de régimen electoral como las más concretas de sistema electoral. Retomando el concepto de sistema electoral, debemos recordar que se trata de un conjunto ordenado de elementos que interactúan entre sí y con el entorno de manera estable y que persigue la transformación de las opiniones de los ciudadanos en representación, es decir, en escaños. Ya comentamos que

la bibliografía específica se ha planteado en múltiples ocasiones sobre el carácter mayoritario o proporcional de los sistemas electorales, pero una cuestión primigenia que se ha pasado por alto es hasta qué punto un conjunto desordenado de normas puede constituir un sistema electoral. Es precisamente éste el caso de los sistemas electorales que rigen las elecciones al Parlamento Europeo, que cuarenta años después de las primeras elecciones siguen sin tener un desarrollo en una ley electoral común que dé los pasos armonizadores para crear un procedimiento electoral común.

Las diferencias entre Estados miembro no son únicamente diferencias de tipo técnico de interés para los académicos, sino que tienen a su vez una correspondencia directa la participación en las elecciones. Tal y como están configuradas las elecciones europeas hoy día algunos ciudadanos gozan y dejan de gozar de derechos políticos fundamentales en función de la residencia. Asimismo, la posibilidad para ser elegido depende en gran medida de las leyes particulares del Estado, haciendo que determinadas visiones políticas del mundo tengan una más difícil implantación por la circunscripción en la que concurren.

Estas diferencias apenas se han venido señalando ni se han sentido como injustas en el contexto europeo. En un género parecido de cosas, la victoria en las elecciones europeas, asociada ahora a la propia elección del Presidente de la Comisión, en ocasiones arroja anomalías debido a dichas normas. Así, en las anteriores elecciones el partido con más votos no logró ser el principal partido en la Cámara en número de escaños. Este tipo de desajustes del sistema electoral son aún más dañinos si el espíritu de la norma precisamente era el de lograr una mayor proporcionalidad. Durante décadas los MEP han esquivado tener que establecer un régimen electoral común, pero deberán dejar de lado sus tradiciones constitucionales nacionales y empezar a trabajar en esta nueva legislatura de 2019-2024 para construir los consensos necesarios para que los ciudadanos europeos gocen *de facto* los mismos derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnold, M. y Osorio, F. (1998): “Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas” en Cinta de Moebio, nº 3 (abril) consultado el 22 de abril de 2019, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100306>
- Bertalanffy, L. v. (1989): Teoría General de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones, México, Fondo de Cultural Económica.
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Volkens, A., Bara, J., Tanenbaum, E. with Fording, R.C., Hearl, D.J., Kim, H.M., McDonald, M. and Mendez, S. (2001): Mapping Policy Preferences.

- Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998. Oxford, Oxford University Press.
- Bux, U. (2018): "The European Parliament: electoral procedures" en Fact Sheets on the European Union, consultado el 15 de abril de 2019 disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.4.pdf
- Colomer, J.M., (ed.) (2008): Comparative European Politics, Nueva York, Routledge.
- Costa, O. (2016): The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Cotarelo, R. G. (1979): Crítica de la teoría de sistemas, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Duverger, M. (2007): "La influencia de los sistemas electorales en la vida política" en Batlle, A. (ed.): 10 textos básicos de Ciencia Política, Barcelona, Ariel.
- Easton, D. (2006). Esquema para el análisis político, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Hernández Lafuente, A. y Laiz Castro, C. (2017): Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016), Madrid, Síntesis.
- Klingemann, H.D., Volkens, A., Bara, J, Budge, I. McDonald, M. (2006): Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003. Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1995): Sistemas electorales y sistemas de partidos, Madrid, CEC.
- Lijphart, A. (2000): Modelos de democracia, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Loosemore, J. y Hanby, V. J. (1971): "The theoretical limits of maximum distortion: some analytical expressions for Electoral Systems" en British Journal of Political Science, nº 1, pp. 467-477.
- Nohlen, D. (1981): Sistemas electorales del mundo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1998): Sistemas electorales y partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2015): Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación, Madrid, Tecnos.
- Oelbermann, K. F., Palomares, A. y Pukelsheim, F. (2010): "The 2009 European Parliament elections: From votes to seats in 27 ways" en European Electoral Studies, vol 5, nº 1, pp. 148-182.
- Ocaña, F.A. y Oñate, P. (1999a): "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), nº 86, pp. 223-245.
- Ocaña, F.A. y Oñate, P. (1999b): Análisis de datos electorales, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Poptcheva, E. M. (2015): "Reforma de la legislación electoral de la Unión Europea", Servicio de Estudios para los Diputados, PE 569.025, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569025/ EPRS_ATA\(2015\)569025_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569025/ EPRS_ATA(2015)569025_ES.pdf) consultado el 1 de abril de 2019.
- Rae, D. W. (1977): Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Estudio comparativo, Madrid, Ediciones CITEP.
- Rokkan, S. (1968): "Electoral Systems", en Sills, D. L. (ed.): International Encyclopedia of the Social Sciences, Nueva York, vol. 5, pp. 6-21.
- Rose, R. and Munroe, N. (2009): Parties and Elections in New European Democracies. Colchester, ECPR Press.

- Sanmartín Pardo, J. J. (2002): “El voto y el derecho. Una propuesta de reforma electoral para Europa” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 3, 2º semestre 2002, pp. 57-68.
- Santamaría, J., Reniu, J. M. y Cobos, V. (1995): “Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 90, octubre-diciembre, pp. 11- 43.
- Sartori, G. (1986): “The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods”, Grofman, B., Lijphart, A. (eds.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, pp. 43-68.
- Scharpf, F.W. (1988): “The decision making trap: from German Federalism to European integration” en *Public Administration*, vol. 66 nº 2, pp. 239-278.
- Urdanoz Ganuza, J. (2006). “Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, nº 115 (1), pp. 257-295.

Bases de datos empleadas

Algunos de los datos aplicados en el análisis en esta publicación se basan en el material de la “Base de datos de elecciones europeas”. Los datos se recopilan a partir de fuentes originales, preparados y puestos a disposición por el NSD - Centro Noruego de Datos de Investigación (NSD). NSD no es responsable de los análisis / interpretación de los datos presentados aquí. Para referir dichos datos se citan a Budge et al. (2001), Colomer (2008), Kinglemann et al. (2006), Oelbermann et al. (2010) y Rose et al. (2009).

Centro Noruego de Datos de Investigación (2009): *European Election Database*, disponible en https://nsd.no/european_election_database/ consultado el 15 de abril de 2019.

Parlamento Europeo (2019): *European election results*, disponible en <https://election-results.eu/> consultado el 15 de abril de 2019.

ANÁLISIS DEL AUJE DE LA EXTREMA DERECHA EN EUROPA: PRESENTE Y FUTURO

Ana del Paso

Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

En apenas dos décadas, los movimientos y formaciones políticas de extrema derecha que fueron testimoniales a finales del siglo pasado en la Unión Europea están consiguiendo hacerse un hueco en los principales parlamentos del viejo continente. La situación económica, el incremento del paro, la crisis de identidad, la falta de convicción en el sistema bipartidista, la llegada masiva de emigrantes y refugiados, el incremento de ataques terroristas de corte islamistas radicales son algunas de las variables que han beneficiado al surgimiento y asentamiento de partidos que rozan los principios de la Unión Europea. Con unas elecciones europeas a la vista, Europa tiene mucho en juego y más que perder si los gobiernos no se implican en reconducir la situación.

1.1. Cambios de posturas

El auge del populismo y de la extrema derecha se apodera de la vieja Europa. El enfriamiento o ralentización económica, el aumento de la inseguridad por los numerosos ataques terroristas con perfil salafista, la entrada masiva de refugiados y de emigrantes temidos como la amenaza de un “Caballo de Troya”, han contagiado al voto fácil que imploran las voces mesiánicas de nuevas formaciones políticas que poco a poco van haciendo mella en los votantes.

El discurso dominante de todos los partidos de extrema derecha es “primero mi país” invocado inicialmente por Jean-Marie Le Pen, fundador de la Agrupación Nacional, después Frente Nacional que presidió de 1972 a 2003 cuando su hija, Marine se hizo con el puesto.

Europa está viendo, de la noche a la mañana, un retroceso democrático en Polonia y en Hungría, numerosas dificultades en las negociaciones del Brexit,

la amenaza arancelaria del presidente estadounidense, Donald Trump, y su persistencia en que los miembros europeos de la OTAN aumenten en un 2% sus presupuestos de Defensa, el intento poco exitoso del presidente francés, Emmanuel Macron, de formar unas Fuerzas Armadas europeas, la intromisión rusa en asuntos de política nacional (sobre todo, de Hungría), el desafío griego a la Comisión Europea a la que ahora se han sumado otros países (también Hungría apoyada por Polonia e Italia), el papel de Turquía en la guerra de Siria y el avance de China como futuro hegemón y sus dispares relaciones con Europa.

Las razones del auge de partidos o formaciones políticas de corte ultraconservador o, incluso, de extrema derecha son bastante similares en los países en los que han brotado y que con el tiempo, su representación y peso se han ido consolidando. Entre otros aspectos, ha influido la lenta recuperación económica europea, el aumento de la inseguridad en nuestro continente por el auge de ataques de corte salafista, el incremento en el número de emigrantes que llegan a Europa procedentes del Sahel y del Magreb, así como de refugiados que huyen de la guerra de Siria o la inestabilidad e Irak y en el resto de países de Oriente Medio. Todos estos factores han hecho que la situación sea complicada para los que veían una fácil salida de la crisis que ha azotado nuestro continente durante diez largos años.

1.2. Factores del cambio

Es importante analizar cada uno de los factores que han favorecido el caldo de cultivo de que la extrema derecha (far right) se esté instalando paulatinamente en países como Polonia, Hungría, Francia, Austria o Italia, en los que estas formaciones políticas eran residuales o inexistentes.

El factor económico es importante y determinante para que los resultados de una cita electoral se decanten hacia uno y otro lado. Según Federico Steinberg, investigador del Real Instituto Elcano, “el mundo no parece seguir un rumbo marcado por la polaridad, (de unipolar a bipolar o multipolar) sino que más bien se trata de apolaridad. (...) Esto puede convertirse en un problema de falta de liderazgo en un entorno económico interdependiente”. En cuanto a la creación de unos “Estados Unidos de Europa”, Steinberg insiste “en la necesidad de encontrar una narrativa que justifique el proyecto europeo con vistas a los próximos cincuenta años. La identidad europea necesita definirse de manera que no se contradiga con las identidades nacionales pero que permita enfrentarse a la globalización con mayor fortaleza”. (Steinberg 2013).

En la pasada cumbre del Foro Económico Mundial celebrada en enero en la localidad de Davos, las perspectivas a medio plazo para Europa eran conseguir una estabilidad económica, tras la crisis internacional, aumentar los porcentajes de empleo –en particular en Europa del Sur y del Este–, y consolidar la zona euro de manera que la Unión Europea fuera lo suficientemente fuerte como para poder afrontar nuevas amenazas o riesgos de inestabilidad macroeconómica, como de las sacudidas del mercado monetario.

Reducir el paro genera riqueza, activa el gasto y la economía se mueve creando más puestos de trabajo y acerca la sociedad al esperado estado de bienestar.

A pesar de los vaticinios de los expertos más optimistas asistentes al citado Foro de que la economía europea iba a crecer un 4%, la realidad es otra. El comisario europeo de Asuntos Económicos y Financieros, Pierre Moscovici, ya anticipó que en febrero de 2018, la proyección de crecimiento para la eurozona y para la Unión Europea de este año sería de 2,3%. Es decir, el aumento sería constante, pero débil y menor que el anterior que fue del 2,4% (el mayor desde el inicio de la crisis económica que ha azotado nuestro continente durante diez años). Este aumento del porcentaje del crecimiento apenas modificado con respecto al ejercicio anterior es apenas perceptible al igual que las previsiones de la inflación para este año que se moverán entre el 1,5% y el 1,6% (European Research Council, 2018).

Según las proyecciones de la Comisión Europea, los países de la eurozona registrarán mayores expansiones económicas este año serán Malta (5,6%), Irlanda (4,4%), Eslovenia (4,2%) y Eslovaquia (4%). Por contra, los únicos países con crecimientos inferiores al 2% serán Italia (1,5%) y Bélgica (1,8%). Por su parte, el PIB de Francia se incrementará un 2% en 2018, mientras que el de Alemania alcanzará un 2,3%. Grecia crecerá un 2,5%, según las proyecciones de Bruselas para el año en el que está previsto que la economía helena salga del rescate (Comisión Europea, 2018a).

Sin embargo, las expectativas de crecimiento no se han cumplido del todo a juzgar por los resultados de los últimos trimestres. En el pasado mes de junio, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, fue más realista al anunciar que la previsión de crecimiento en el viejo continente no va a ser del 2,4% prevista en mayo sino que no llegaría al 2,1% y para 2019, no sobrepasaría de los dos puntos porcentuales. De hecho, el Informe de Perspectivas Macroeconómicas de Verano de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2018b), ya daba por hecho la ralentización de la actividad económica europea en el primer trimestre del año por la subida del precio del

petróleo, la desconfianza del Brexit, la incertidumbre política de algunos Estados miembro por la aparición o consolidación de partidos de extrema derecha no provocarían otro efecto más que la desconfianza Estadísticas a escala de la UE.

Por último, entre los países de la Unión Europea que no pertenecen al euro, los que más crecerán este año serán Rumanía (4,5%), Polonia (4,2%), Bulgaria (3,7%) y República Checa. La economía se expandirá un 1,4% este año y un 1,1% en 2019, ejercicio en el que el Reino Unido abandonará el club, aunque asumiendo un escenario en el que las relaciones comerciales con la Unión Europea seguirán siendo las mismas.

Las negociaciones sobre el Brexit han retrotraído el flujo comercial entre Reino Unido y la Unión Europea, el pulso italiano a la Comisión Europea que no acepta las cuentas del Ejecutivo italiano para los presupuestos de 2019, y la imposición de aranceles al sector del automóvil por parte de la Administración de Donald Trump que afectará a 50.000 millones de euros en exportaciones de la Unión Europea, no hacen más que añadir más incertidumbre al mercado. A estos factores, según el informe de Funcas, “Previsiones económicas para España 2018-2019” habría que añadir “los riesgos para este escenario proceden básicamente del exterior. Factores como la situación de los mercados emergentes, el auge del proteccionismo, el elevado nivel de endeudamiento de la economía a nivel global, las posibles burbujas que puedan existir en determinados mercados financieros o el ascenso de los populismos antieuropeos, podrían desencadenar crisis de confianza y correcciones en los mercados, y trasladarse a la economía real. En tales circunstancias, el elevado nivel de nuestro déficit estructural y el endeudamiento público no dejarían margen para desarrollar una política fiscal anticíclica”.

2. ESTUDIO DE CASOS

2.1. Italia

En los últimos meses, Italia ha protagonizado el mayor distanciamiento de todos los países comunitario con Bruselas. Desde que tomase el poder, el pasado 1 de junio, el Gobierno italiano formado por los ultraderechistas Liga Norte –liderado por Matteo Salvini- y M5S –con Luigi di Maio al frente. El 2 de junio de 2018, Giuseppe Conte fue nombrado nuevo primer ministro italiano con el visto bueno del M5S y la Liga. Él gobernará bajo el consenso de Luigi Di Maio y de Matteo Salvini- ha optado por una posición euroescéptica. Primero se ha mostrado contrario a dar asistencia a los refugiados y

migrantes que cruzan el Mediterráneo desde las costas de Libia. La coalición de ambos partidos evitó la celebración de nuevos comicios.

Ambos líderes ostentan las vicepresidencias del Ejecutivo y los Ministerios de Interior, para el líder de la Liga del Norte, y Trabajo y Desarrollo Económico, para Di Maio. Poco después de su toma de posesión y tras estallar la crisis de los emigrantes, Salvini hizo que el Consejo de Ministros aprobase el llamado “Decreto Salvini” que consiste en endurecer las condiciones para solicitar asilo político, facilitar la expulsión de todo aquel que no disponga de documentación en regla, que sea considerado un “peligro social” o que tenga una condena en primer grado. Además, limitará la protección humanitaria^{1 2} de los inmigrantes a solo aquellos que argumenten razones evidentes. Y se sustituirá por un permiso de residencia de un año solo para casos extremos como urgencias sanitarias, desastres naturales en el país de origen o haber realizado algún mérito en suelo italiano.

Segundo, Salvini se propone aumentar el gasto público con la finalidad de hacer crecer el PIB y poder hacer frente a su deuda que se haya en el 132% (de su PIB). De hecho, en los últimos tres años y según datos de Eurostat, se sitúa en el 2,4%. El anuncio de Salvini provocó un efecto negativo en el mercado dando como resultado la subida de su prima de riesgo y de la cotización del euro.

Además, Salvini pretende una expansión fiscal cuyo efecto sería la vuelta a la crisis de 2012, aunque, en esta ocasión, no será económica sino política porque precisará de una respuesta institucional europea. Los analistas sitúan el aumento de déficit hasta 40.000 euros y lo más probable es que provoque un efecto dominó y contagie al mercado de deuda de la Unión Europea. En ese momento, nada podrá hacer el Banco Central Europeo.

Es curioso observar que parecido planteamiento lo tuvo Alexis Tsipras, líder de la Coalición de la Izquierda Radical, conocida como Syriza –antisistema, europescéptica y de extrema izquierda-, que pasó de ser partido residual a líder de la oposición y a ganar las elecciones parlamentarias de Grecia en septiembre de 2015. Tsipras tuvo que recular y lo mismo deberá hacer Salvini, aunque ambos obtuvieron réditos electorales por hacerle frente al Eurogrupo.

¹ Hasta ahora y según ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) se concedía a un tercio de los solicitantes de asilo.

² Esta es una de las tres formas de protección vigentes junto al asilo y la protección subsidiaria.

El primer ministro griego se percató de que estar en Europa evitaba el crack del mercado heleno y todas las contramedidas que prometió aplicar sociales, fiscales y económicas, solo podrían ponerse en marcha si su déficit primario se establecía en el 3,5% del PIB para este año y los posteriores. Salvini tendrá que hacer lo mismo.

La inestabilidad social y política en Italia han dado a la extrema derecha, la oportunidad de crecer ante la imposibilidad de encontrar soluciones o respuestas a los problemas. Nunca antes la ultraderecha tuvo tanto éxito electoral.

El primer partido en incurrir en la vida política fue Fuerza Nueva, fundada en 1997 por Roberto Fiore³. Al igual que su homónimo español, esta formación italiana tiene profundas raíces católicas y tradicionalistas, pero muy lejos de la Democracia Cristiana que retrocede puestos.

Desde su nacimiento en 2003, Casa Pound Italia (CPI) -que debe su nombre al poeta Ezra Pound-, su presidente, el cantante Gianluca Iannone, se propuso crecer desde la sociedad más pobre, salvando mucho las distancias, al igual que hiciera el movimiento Hermanos Musulmanes en Egipto y Argelia. Este partido calca el saber hacer de los islamistas al concentrar sus esfuerzos en los barrios más desfavorecidos.

La CPI es la formación de extrema derecha europea que más ha crecido en los últimos años, al pasar del 0,15% de los votos en las elecciones de febrero de 2013, a un 1% de los sufragios en los comicios de marzo de 2018, lejos del 3% que precisa para estar representado en el Parlamento. Su secretario general, Simone Di Stefano, siempre ha mantenido un discurso de extrema derecha, euroescéptico y contrario a la emigración, pero no por xenofobia, sino porque considera que en Italia, los emigrantes no van a recibir un trato mínimamente digno en cuanto a salarios, coberturas sociales y condiciones. El mercado laboral italiano no tiene alternativas para ellos y, por lo tanto, no hay lugar para los emigrantes.

El movimiento Fratelli d'Italia (FdI, Hermanos de Italia) procede del fascista Movimiento Social Italiano (MSI) creado en 2012 como un partido de centroderecha nacional.

En las últimas elecciones de marzo de 2018, su líder, Giorgia Meloni, se presentó dentro de una coalición tripartita encabezada por Silvio Berlusconi y el FdI consiguió un 4,3% de los votos, es decir, dos puntos por debajo de lo

³ En 1985, el Tribunal Superior de Justicia le condenó a nueve años de prisión por pertenencia a banda armada.

previsto por las encuestas. La retórica de la Liga⁴ es un ejemplo paradigmático de cómo el discurso xenófobo pueda ser falso, pero eficaz. Al grito de “primero los italianos” y fomentando el miedo al extranjero, el partido de Matteo Salvini ha pasado del 4% de los votos en

2013 al 17% en las últimas elecciones. Y las últimas encuestas le atribuyen el liderazgo político con más del 30% de las preferencias.

Como la mayoría de sus partidos homólogos, su narrativa gira alrededor de la defensa en preservar la familia al más puro tradicional, anteponer el bien de los italianos a los intereses de las empresas, potenciar el euroescepticismo, la salida de Italia de la zona euro y parar la emigración hasta que se extinga. Este último concepto entra en contradicción con los datos macroeconómicos que muestran que los 2,4 millones de extranjeros que trabajan en Italia han generado un 9% de su PIB. Además, los emigrantes reciben menos servicios y prestaciones del Estado italiano que lo que aportan en producción y fiscalidad.

Salvini no ha podido llevar a cabo, ninguna de sus promesas electorales. Ha abandonado la idea de celebrar un referéndum para decidir si Italia permanecía o salía de la Unión Europea. Además, el Instituto Nacional de Estadística ha demostrado que la entrada de extranjeros en Italia (unas 100.000 personas entre 2014 y 2017) ha coincidido con una reducción del crimen en el país.

2.2. Hungría

Quizá uno de los países que más quebraderos de cabeza causa a la Comisión Europea sea Hungría, seguido de su socio, Polonia. Ambos entraron a formar parte de la Unión Europea en 2004, junto a otros ocho Estados, en lo que fue considerado un hito porque fue la ampliación más numerosa realizada de una vez en Europa. Entrar implicaba aceptar el Estado de derecho, la diversidad, los principios de libertad, la democracia y la estabilidad, entre otros pilares de la Unión.

Javier Solana, entonces Alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) escribió: “En cumplimiento

⁴ Hasta 2013, su nombre era Liga del Norte y su eslogan “primero el Norte”. Su objetivo era distinguir la zona industrial frente las regiones corruptas del sur y defender la identidad italiana. Su discurso ha cambiado al de “primero Italia” o “primero los italianos”. Ahora defiende un país fuerte frente a las amenazas externas.

de su compromiso de no tolerar nuevas líneas divisorias en Europa, la política de vecindad de la Unión Europea se orienta a fomentar la estabilidad y la prosperidad allende las nuevas fronteras de la Unión tanto al este como al sur. Según esta iniciativa, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea adoptarán una serie de planes de acción en junio de este año con el objetivo de desarrollar la cooperación y estimular las reformas en una serie de países. Esto profundizará nuestras relaciones bilaterales existentes en beneficio tanto de la Unión como de sus vecinos, permitiéndoles participar progresivamente en programas y políticas de la UE de la mayor importancia, incluido el mercado único de la Unión”, (Comisión Europea, 29 de abril de 2004).

Nada hizo pensar que Hungría y Polonia pudieran poner en duda las palabras de Javier Solana (La ampliación de la UE: un acontecimiento histórico, *El País*, 29 de abril de 2004) y que la comunidad internacional tuviese que replantearse la situación. Pero el devenir de los acontecimientos no augura buenos presagios.

El líder de la ultraderecha Víktor Orban, primer ministro de Hungría desde hace once años y con mayoría absoluta desde 2010 ha puesto en jaque a los principios de la Europa unida. De la mano de su partido Magyar Polgári Szövetség (Federación de Jóvenes Demócratas-Alianza Cívica Húngara, Fidesz), que fue fundado en 1988 para hacer frente al Comunismo impuesto desde el Politburó de Moscú, ha ido ganando terreno en el Parlamento húngaro. En las elecciones de abril de 2014, consiguió mantenerse en el poder con el 44,8% de los votos y en las últimas elecciones, celebradas en abril de 2018, obtuvo el 49,27% del escrutinio, es decir, 133 escaños de los 199 que conforman la Asamblea Nacional.

Una de las propuestas más duras planteadas por Orban, aunque formaba parte de su programa electoral, fue ordenar el cierre de sus fronteras a emigrantes y refugiados procedentes de Irak y de Siria, que transcurren por Bulgaria, Grecia y Serbia para intentar llegar a Alemania y Reino Unido.

Haciendo honor a su euroescepticismo, ha ido más lejos al convertirse en el primer país de la Europa Comunitaria en construir una frontera con alambradas, además de ser acusados por Naciones Unidas, la Unión Europea y ACNUR por no asistir a los refugiados, deber que les corresponde al pertenecer a la Unión. En septiembre de 2015, el Consejo Europeo acordó unas cifras de solicitantes de asilo que cada Estado debía acoger para disminuir la presión migratoria en Italia y Grecia. Hungría hizo caso omiso.

Fundado en 2003, el ultraconservador partido húngaro Jobbik, se hizo con el 20,2% de los sufragios en los comicios de abril de 2014, siendo la tercera formación en obtener mayor número de votos. Sin embargo, en abril de 2018, su líder, Gabor Vona, se vio incapaz de superar los resultados de Orban y optó por movilizar a sus seguidores hacia el centro derecha que quedaba huérfano de líder. La estrategia resultó muy positiva si nos ceñimos a los resultados obtenidos ya que, pese a reducir hasta los 19 puntos porcentuales su voto efectivo, su partido pasó a segunda posición. Sin embargo, esta “moderación ideológica” no le desmarca de mantener propuestas tan histriónicas como pedir la celebración de un referéndum sobre la permanencia de Hungría en la Unión Europea, propuesta que, como ya hemos visto, es secundada por la mayoría de partidos de extrema derecha.

2.3. Polonia

El 11 de noviembre de 2017, día de la Independencia de Polonia, tuvo lugar en Varsovia una marcha encabezada por 60.000 nacionalistas y neonazis (en la de 2011, asistió un 30% menos) que dio la vuelta al mundo por su repercusión en los medios de comunicación, porque servía para ilustrar el crecimiento de movimientos radicales en ese país.

Fue organizada por los grupos neonazis y ultracatólicos Juventud Pan-Polaca y Acampada Nacional Radical, formaciones xenófobas y de ultraderecha que se crearon a la sombra de las surgidas en Alemania en la década de los 90 del pasado siglo. Al igual que sus correligionarias, estos grupos piden al Gobierno que celebre un referéndum para que sus ciudadanos decidan sobre la permanencia o no de Polonia en la Unión Europea. No han sido pocas las veces que la Comisión Europea ha llamado a capítulo a Polonia por incumplir los principios básicos en los que fundamenta la Unión, al igual que ha sucedido recientemente con Hungría que ha antepuesto su autoritarismo y que le ha llevado a ambos países a ser sancionados.

La causa de que el radicalismo se irrumpiera en la política de ese país de la forma que lo ha hecho responde a un caldo de cultivo de descontento fundamentado en su tasa de desempleo 5% (muy por debajo de la española, pero por encima de las previsiones económicas), es una tasa baja comparada con otros países en los que la crisis económica y también el desempleo han servido para que brotase el ultraconservadurismo. En los últimos veinte años, el desempleo juvenil llegó a ser del 50%. Su adhesión a la Unión Europea hizo que la pequeña y mediana empresa se descapitalizase porque no pudieron

hacer frente a la feroz competitiva de las grandes compañías. Si bien es cierto que el sector social más desfavorecido consiguió notables mejoras al conseguir salir del ostracismo, no se puede decir lo mismo respecto al grueso poblacional de la clase media que fue el que más sufrió las consecuencias del ingreso de Polonia en la Unión Europea que exigía cambios radicales en la economía de ese país.

Jaroslaw Kaczynski supo aprovechar estas circunstancias y su partido Ley y Justicia (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) se hizo con el 37,6% de los votos, lo suficiente como para tener una mayoría absoluta. Desde entonces, mantiene una política de nacionalsocialismo al que le han salido numerosas críticas desde los sindicatos y los movimientos obreros.

Hace tres años, se creó la organización política llamada Kukiz '15 de la mano de Paweł Kukiz, un músico contestatario y nazi que rechaza las formaciones políticas, pero que las utiliza cuando las precisa. Este fue el caso de las elecciones generales de 2015 en las que se presentó como movimiento alternativo obteniendo el 21% de los votos, es decir, 41 diputados. Hicieron coalición con el Movimiento Nacional (Ruch Narodowy) de extrema derecha con el fin de sumar votos a cambio de un porcentaje de escaños en el Parlamento. De hecho Kukiz'15 les cedió cuatro de sus escaños.

2.4. Austria

Austria fue el primer país que dejó perpleja a la Europa comunitaria cuando en las elecciones de 2013, el Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), liderado por el ultraderechista Christina Strache obtuvo el 20,5% de los votos. El resultado rompió todas las encuestas.

Al igual que la mayoría de partidos analizados, su ideología se fundamenta en valores tradicionales como la familia, la patria, el estado de bienestar, la xenofobia, el euroescepticismo y la necesidad de cerrar sus fronteras a los refugiados que consideran un peligro potencial. Su líder, Heinz-Christian Strache, está vinculado a círculos neonazis y fue detenido en 1989 cuando participaba en una protesta junto con un grupo de las Juventudes Hitlerianas (que fueron prohibidas en 1994).

Su siguiente cita electoral tuvo lugar en los comicios europeos en los que se consolidó como tercera fuerza política al conseguir 20 puntos porcentuales del recuento final de votos. Sin embargo, la prueba más importante para catapultar a este partido reaccionario tuvo lugar en octubre de 2017, con el resultado que obtuvo en las elecciones generales. El FPÖ volvió a quedar en

tercera posición con un 26% de los votos, por detrás del Partido Popular Austriaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) y el Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ).

En 2017, el ultraconservador de 31 años, Sebastian Kurz y líder del Partido Popular Austriaco (ÖVP) desde mayo, se hizo con el 31,4% de los votos en las legislativas austríacas de octubre de 2017. Su rebautizado partido ahora llamado “Lista Sebastian Kurz” hizo desbancar al ultraderechista FPÖ que obtuvo 27,4% de los resultados y a los socialdemócratas SPÖ del canciller Christian Kerne. De esta forma, se llegó a convertir en el jefe de Gobierno más joven de la Unión Europea gracias a un sencillo mensaje: proteccionismo de Austria tanto económico como social. Es decir, “Austria primero”.

Sin embargo, Kurz no pudo formar gobierno en solitario y se vio obligado a tenido que pactar con el FPÖ a cambio de que éste renunciase a algunas de sus promesas electorales como, por ejemplo, la petición de expulsión total de emigrantes o la celebración de un referéndum para que Austria decida su permanencia o salida de la Unión Europea. De nuevo, vemos otro partido que se suma a la misma reivindicación.

A Austria, le siguieron los resultados de Suecia. En los comicios de 2014, el partido Demócratas Suecos (SD) se hizo con el 12,9% del voto electoral. Como hemos explicado anteriormente, se da circunstancia de que en ese mismo año, la extrema derecha del Movimiento por una Hungría Mejor (Jobbik) conseguía el 20,2% del escrutinio, pero lo peor aún estaba por llegar.

En 2015, como hemos dicho, varios países coincidieron en su cita electoral, pero los resultados más preocupantes se dieron en Polonia, cuando el partido Ley y Justicia (PiS) convenció al 37,6% del electorado y en Dinamarca, el Dansk Folkeparti (Partido Popular Danés, DF) conseguía el 21,1% del sufragio.

No menos sorprendente fue el caso de Suiza, que sin ser socio comunitario, vió cómo el Partido del Pueblo Suizo (SVP) sumaba 29,4% de los votos.

En Dinamarca, el DF sorprendió en las elecciones de junio de 2015. Este partido de extrema derecha consiguió convertirse en segunda fuerza política, obteniendo el 21,2% de los votos y 37 escaños. El DF, que fue fundado en octubre de 1995, tiene como presidente a Kristian Thulesen Dalh, un puro defensor del conservadurismo, el nacionalismo, la antiglobalización, el euroescepticismo y el populismo de derecha. Su propósito es expulsar a todo emigrante ilegal porque vincula el supuesto incremento de delincuencia (no demostrado) a la entrada de extranjeros sin papeles. La incorporación de éstos

a la sociedad y al mercado laboral –emigrantes o refugiados- debe hacerse de forma legal.

Esta formación política propone el cierre de fronteras y de la libre circulación, centra su atención en el cuidado del sector social más vulnerable que es el de la tercera edad, defiende a ultranza el euroescepticismo y la defensa del Estado por encima de todo.

2.5. Reino Unido y el Brexit

Un año antes del Brexit, el Reino Unido celebraba elecciones y, por fortuna, la extrema derecha representada por el United Kingdom Independence Party (Partido por la Independencia del Reino Unido, UKIP) apenas acariaba un 1,8% de votantes. El resultado supuso un respiro ante lo que se avecinaba: el Brexit, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, es decir romper con el cordón umbilical con la Europa continental.

Cuando el 29 de marzo de 2017, la premier británica, Theresa May, activaba el Artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y comunicaba al Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, la voluntad del Reino Unido⁵ de abandonar la Unión en un plazo máximo de dos años como contempla el articulado, se abrió un camino por el que ningún país antes había transitado.

El UKIP abanderó la salida del Reino Unido de Europa no solo en sus propuestas iniciales, sino durante toda la campaña para pedir la celebración de un nuevo referéndum sobre el Brexit⁶. El entonces primer ministro David Cameron –de 2010 a 2016- presionado por su propio partido y por el UKIP lanzó un órdago y convocó el referéndum para salir de la UE. El líder ultraconservador del UKIP, Henry Bolton, recogió el voto de castigo que los desencantados de Cameron querían depositar. En realidad, no fue un plebiscito contra Europa y sí contra el primer ministro al que los resultados le pillaron desprevenido.

Fundado en 1993 por Alan Sked, UKIP es claramente ultraconservador y euroescéptico hasta el punto de que sus miembros consideran que el Tratado de Maastricht merma la soberanía del Estado al ser Bruselas la que impone la política que los miembros comunitarios deben seguir. Desde su formación

⁵ El Reino Unido ingresó en la Unión Europea en 1973.

⁶ El último había sido en 1975 y entonces, el UKIP votó de forma favorable a la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea.

hasta hoy, ha tenido siete dirigentes con discrepancias sobre cuáles debían ser las directrices ideológicas del partido.

En las elecciones europeas de 2014, UKIP obtuvo el mejor resultado comparado con el resto de formaciones políticas hasta el punto de que se hizo con 24 escaños en el Parlamento Europeo, muy lejos del número de votos que obtiene cuando se trata de elecciones generales. En 2015, apenas obtuvo el 12,6% de apoyo, es decir, un escaño.

La tendencia alcista de crecimiento y representación parlamentaria fue gradual hasta las elecciones de junio de 2017 que apenas rozaron el 2% de los votos, una gran diferencia si lo comparamos con los resultados de los mismos comicios celebrados en mayo de 2015 en los que se hicieron con un 12,6%.

Los atentados terroristas de corte yihadista que ha sufrido el Reino Unido -16 desde 2005- han servido a la formación ultraconservadora para pedir el cierre de las fronteras, el rechazo a acoger refugiados a los que consideran un peligro que amenaza la seguridad del Reino Unido. Sin embargo, también han fomentado el odio. El fanático ultraderechista perteneciente al grupo neo-nazi National Alliance Thomas Maris gritaba "Britain First" mientras mataba a la parlamentaria que pocos días antes había publicado un artículo en el que argumentaba las razones por las que Reino Unido debía permanecer en la Unión Europea y que salir de la misma iba a traer grandes problemas para afrontar los retos del futuro.

Básicamente, tras el nefasto resultado del Brexit que supuso un golpe para los defensores de una Europa unida, el partido UKIP se quedaba sin argumentación suficiente como para justificar su razón de ser y desde entonces, sus resultados han sido nimios lo cual parece indicar que su desaparición podría estar cerca.

Los cimientos de la Europa unida se tambaleaban y la postura extremista del Reino Unido animaba a euroescépticos ultraconservadores que pedían que sus países siguieran el camino emprendido por Londres. De esta manera, Holanda (Netxit) y República de Chequia (Chexit) estuvieron a punto de secundar la locura de celebrar un referéndum que permitiese a ambos Estados abandonar uno de los clubes más selectos del mundo. Solo los resultados negativos que arrojaban las encuestas frenaron que Holanda y Chequia dieran un paso más.

2.6. Países Bajos

Tras el fiasco del Brexit, el euroescepticismo tuvo repercusiones dispares en Europa. Los euroescépticos y, por el contra, los defensores de la Unión hicieron grandes esfuerzos en campañas de imagen para ganar adeptos a la causa.

En Países Bajos, el Partijvoor de Vrijheid (Partido por la Libertad PVV), liderado por Geert Wilders, supo aprovechar los resultados del Brexit para afianzar su hilo argumental de que la Unión Europea limitaba el poder de decisión de sus miembros.

De hecho, una de sus propuestas electorales es la celebración de un referéndum para que los holandeses decidan la permanencia o salida de su país de la Unión Europea en lo que bautizó se con el término Nexit. Defiende el retorno de su divisa, el florín, para abandonar la zona euro y el cierre de sus fronteras y salida de Schengen. En las últimas elecciones que se celebraron al Parlamento Europeo en 2014 Wilders afirmó que dejar la UE no sólo permitirá recuperar nuestra soberanía nacional [...]. Ofrecerá a Países Bajos una salida a la crisis. (Herrero, 2016).

Wilders no es el único que mantiene esta línea argumental. En 2016, el primer ministro holandés, Mark Rutte, líder del partido *Olkspartij voor Vrijheid en Democratie*, (Partido Popular por la Libertad y la Democracia, VVD), llegó a afirmar que su país no quiere que la UE se ocupe de asuntos que los Estados miembros pueden organizar perfectamente bien, como la sanidad, la educación, las pensiones y la política fiscal, (op. cit.).

En las elecciones de marzo de 2017, el PVV consiguió 20 escaños, aumentando así su porcentaje de voto respecto a elecciones anteriores cuando consiguió 15.

Entra las propuestas del PVV se incluye bajar la edad de jubilación a los 65 años, ya que en la actualidad está previsto un aumento progresivo hasta llegar los 67 en 2021, aspecto para el que aún no ha obtenido un respaldo generalizado de la sociedad por la controversia que conlleva.

Otro de sus argumentos electorales consiste en lo que él ha denominado “desislamizar” Holanda, a través del cierre de mezquitas, prohibir la venta del Corán y la entrada de musulmanes. Wilders considera que “el Islam es el caballo de Troya en Europa. Si no detenemos la islamización ahora, Eurabia y Holanrabia serán solo cuestión de tiempo, (Elgot, 2014). Por afirmaciones como esta, la Fiscalía le acusó de enaltecimiento al odio a y a la discriminación religiosa.

Pero 2017 fue un año realmente preocupante. El eje franco-alemán que necesita constantemente de respiración asistida hacía aguas y sus votantes también. En Francia, el Frente Nacional (FN) registraba sus mejores resultados desde su fundación de la mano de Jean Marie Le Pen que había pasado el testigo a su hija, Marie. Consiguió el 22,4% de los votos.

2.7. Francia

Los partidos ultraconservadores le deben a Jean-Marie Le Pen, presidente de la formación política Frente Nacional entre 1972 y 2015 y fundador (el 5 de octubre de 1972) de la misma, la famosa frase de “Francia primero” y que todos los partidos correligionarios han adaptado a su propio país.

Le Pen participó en la guerra de Independencia de Argelia y tuvo la ocasión de conocer a Charles de Gaulle cuando éste fue presidente de la República entre 1958 y 1969.

Este partido ultranacionalista pide no solo el fin de la entrada de emigrantes, sino su expulsión. Quiere que se celebre un referéndum para decidir la salida o permanencia de Francia en la Unión Europea, denuncia los acuerdos de Maastricht y de Schengen porque consideran que irrumpe en la toma de decisiones que corresponden únicamente a los parlamentos nacionales, por supuesto, y como hemos visto en partidos de parecida ideología, considera necesaria la vuelta al franco francés y, por lo tanto, la salida de Francia de la zona euro.

El 11 de septiembre de 2008, anunció que abandonaba la participación activa de la política y en enero de 2011 cedió la presidencia del partido a su hija, Marine Le Pen, quedando él como presidente honorífico. Sin embargo, el 4 de mayo de 2015, fue expulsado del partido después de que hiciera unas declaraciones sobre el negacionismo del holocausto nazi. A pesar de que fue readmitido, tres meses después fue definitivamente expulsado. Fue condenado a tres meses de prisión provisional y a pagar 10.000 euros por decir en 2005 que la ocupación nazi de Francia “no fue particularmente inhumana. Previamente había sido condenado en otras ocasiones por el mismo motivo.

En las últimas elecciones presidenciales en Francia, celebradas en 2017, Marine Le Pen se postuló como candidata, tras recibir el legado político de su padre, Marie Le Pen. Consiguió pasar a la segunda vuelta, al igual que sucediera con su progenitor en 2002, pero tampoco ganó. En esos comicios recibieron el 21,3 % de los votos en primera vuelta (23 de abril) y el 33,9 % en la

segunda vuelta (7 de mayo). Durante la campaña electoral, recurrieron con frecuencia al aumento de la inseguridad ante los ataques terroristas de corte islamista⁷ radical que se han producido en Francia en los últimos años.

Ante la opinión pública, Marine Le Pen se empeñó en suavizar la imagen de partido de ultra, porque con la cerrazón política de su padre había llegado a tocar suelo. Por ello, decidió expulsar a Jean-Marie Le Pen –al que los rivales políticos habían acusado de antisemita- y a una serie de militantes que llevaban años fraguando esa imagen del FN. A pesar de estos cambios hay quienes afirman que se trata solo de una fachada, como así lo explica Christèle Marchand-Lagier, profesora titular de Ciencias Políticas en la Universidad de Aviñón y experta en los electores del FN, quien declara que las propuestas de Marine Le Pen: “son prácticamente las mismas medidas electorales con las que se presentaba a finales de los años noventa Jean-Marie Le Pen” (Bonet, 2017). En definitiva, la lideresa del FN se presenta como salvadora de Francia y, para que pueda llevar a cabo esta “salvación”, también utiliza, como hemos visto en los países anteriores, el lema “los franceses primero”, idéntico, por otra parte, al utilizado por Trump: “America, first”, por su homólogos alemán y austríaco.

Desde Europa, se mira con preocupación este ascenso del partido de Marine Le Pen, sobre todo, en el contexto de la salida de Reino Unido de la UE, el llamado Brexit⁸. Este hecho se debe a que, el Frente Nacional contempla también la celebración de un referéndum para decidir la salida o permanencia en la UE, así como eliminar el Tratado de Schengen (ambas iniciativas coinciden con las de su partido homólogo en Dinamarca; DF), así como la expulsión de inmigrantes ilegales y la imposibilidad de regularizar a los que ya se encuentran en Francia. Le Pen ha conseguido captar al votante de clase obrera, incluso del antiguo comunista. Para lograrlo ha ido haciendo campaña

⁷ En el año 2014, se produjeron dos atropellos al grito de “Alá es grande” en Nantes y Tour causando al menos 19 heridos. En enero de 2015 se produjo el tiroteo en Charlie Hebdo falleciendo 12 personas, al día siguiente un hombre vinculado a los atacantes disparó a un policía municipal y días después asaltó una tienda y mató a 4 rehenes judíos. En noviembre de 2015 se produjo la mayor matanza en la sala Bataclan, donde murieron 130 personas en varios tiroteos durante un concierto de Eagles of Death Metal, produciéndose también tiroteos en los alrededores del Estadio de Francia. En junio de 2016 un hombre apuñaló a un policía y su esposa en Magnaville. Finalmente, en julio de 2016 se produce un arrollamiento por parte de un camión en la ciudad de Niza durante los fuegos artificiales en el día de la fiesta nacional, murieron 77 personas.

⁸ Brexit es un acrónimo inglés formado por Britain (Gran Bretaña en español, y por extensión Reino Unido) y exit (salida). Esta palabra fue utilizada para aludir al referéndum en el cual los británicos votaron a favor de la salida de su país de la Unión Europea.

por los pueblos y ciudades más pobres donde viven trabajadores no especializados y que temen quedarse sin empleo. En definitiva, ha tratado de ir ganándose a esas personas que con la globalización se han ido empobreciendo progresivamente por la dura crisis económica que ha azotado el mundo desde 2008. Durante la última campaña electoral, decía con frecuencia: “Nuestro proyecto político representa la superación de las antiguas demarcaciones políticas de izquierda y derecha. Más allá de la antigua izquierda y la antigua derecha está la unión del pueblo contra los privilegiados” (Fernández, 2016^a: 26). En este discurso se puede apreciar claramente ese sesgo de populismo que ataca en todo momento a aquellos que han estado gobernando y que han generado descontento entre la población. Es un claro discurso anti-establishment, que tiene como fin alimentar el sentimiento de desilusión hacia las élites, para así presentarse como la novedad y la solución a los problemas de Francia.

Marine Le Pen sabe utilizar el lenguaje y la simbología, algo que es muy importante para los partidos populistas: “He escogido la rosa como símbolo de campaña porque es un símbolo de feminidad y para recordar que yo seré la única mujer que se presente a las elecciones de abril. He elegido la rosa porque durante mucho tiempo ha representado la esperanza de miles de trabajadores y trabajadoras francesas en un futuro mejor. Una rosa azul simboliza al mismo tiempo la esperanza de la izquierda y los deseos de la derecha, porque mi propósito es unir a todos los franceses y francesas en un proyecto común de futuro” (Fernández, 2016: 28).

2.8. Alemania

Mientras, el partido Alternativa para Alemania (AfD) se hacía con el 13,2% de las papeletas, lo que suponía 94 escaños de un total de 709. En otras palabras, se había convertido en tercera formación política parlamentaria y habían conseguido lo que no pudieron en septiembre de 2013 en cuyos comicios obtuvieron un 4,7% del total de los votos. Fue ese resultado y no otro el que hizo que la canciller Angela Merkel volviese a presentarse a canciller.

Pese a perder las elecciones en noviembre de 2017, después de doce años al frente de la Cancillería, como vaticinaban las encuestas tras el rechazo de la población alemana al proyecto de acogida de un millón de refugiados, Merkel consiguió formar gobierno con el Partido Socialdemócrata (SPD) liderado por Martin Schulz y después de 136 días de negociaciones.

Esta coalición evitó el colapso de la política alemana y el tener que volver a celebrar elecciones lo que hubiera beneficiado al AfD porque según las encuestas realizadas en febrero de 2018 por el instituto de opinión pública INSA, esta formación de la ultraderecha acaparaba una intención de voto de 16 puntos porcentuales, por delante del SPD que tenía 15 puntos porcentuales, desbancándole a la tercera posición y a la defenestración política definitiva de Martin Schulz.

Tras ser castigada con el desplome de resultados en las elecciones regionales de Hesse (centro de Alemania)⁹, el 29 de noviembre, Merkel anunciaba que no optaría en diciembre a liderar de nuevo su partido Unión Democristiana (CDU) ni a liderar la candidatura a canciller prevista para 2021.

Hasta entonces, el AfD acecha con su discurso xenófobo y euroescéptico, el deseo de que Alemania salga de la zona euro, el propósito de volver a ser un auténtico país líder sin tener que depender de Bruselas, cerrar definitivamente las fronteras a los refugiados porque les culpabilizan de la inseguridad en su país.

3. EL CAMBIO DE RUMBO EN LATINOAMÉRICA

Los resultados de las pasadas elecciones presidenciales del 28 de octubre en Brasil, el país más grande de Latinoamérica, han dado como vencedor a Jair Bolsonaro del Partido Social Liberal que ha obtenido casi diez millones de votos más que su rival Fernando Haddad del Partido de los Trabajadores que parece haber dado sus últimos estertores tras la huella dejada por los casos de corrupción del también expresidente Luis Lula da Silva y de la destituida de Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores-PT).

La destitución de Rousseff, el 31 de agosto de 2016, cuando estaba al frente de un país que dejaba de formar parte de los BRICS para consolidarse económicamente, abrió una brecha enorme de desconfianza entre los votantes que vieron cómo se evaporaba el sueño brasileño de prosperidad. Tomó las riendas, Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño-PMDB que el 1 de enero de 2019, cederá el bastón de mando al nuevo presidente electo.

⁹ En las elecciones de Hesse, la CDU perdió 11,3 puntos respecto a las elecciones de 2013, es decir, un 27% de votos. Su socio en la coalición nacional, el SPD, descendió 10,9 puntos hasta el 19,8% de los votos, es decir, el peor resultado que esta formación política ha obtenido en el centro de Alemania desde 1946.

En la actualidad, el número de mandatorios latinoamericanos de corte conservador de centro derecha respecto a los de izquierda está casi parejo. Tenemos, por una parte, a Ecuador, Venezuela, Bolivia, Chile, Uruguay, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica dirigidos por presidentes con partidos de izquierda.

En el caso concreto de Bolivia, su mandato expira en 2019.

Por su parte, Colombia, Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Puerto Rico tienen presidentes que representan a partidos conservadores.

En el caso de Colombia, el mandato expira en 2020 que será cuando se convoquen las urnas.

Esta victoria de la derecha conservadora se suma a la que estamos viendo en Europa desde 2014 y que a partir de ese año, han conseguido obtener los suficientes votos como para tener representación parlamentaria.

4. CONCLUSIONES

Los partidos de extrema derecha se han expandido por el continente americano, europeo e, incluso ha llegado a Filipinas de la mano de Duterte. Rompen el bipartidismo que hasta ahora se había mantenido en algunos parlamentos en los que no habían conseguido tener representación parlamentaria.

Su hilo argumental es idéntico. Apelan a la narrativa del miedo y del caos y adoptan un mensaje mesiánico de que sus formaciones políticas van a devolver la tranquilidad del status quo que supuestamente se ha perdido.

Recogen el voto dudoso que toma fuerza por la crisis económica, el aumento del paro, la expansión de división de clase alta y baja, la desconfianza hacia los políticos y el desconcierto social. Los partidos convencionales se muestran como incapaces de dar respuesta a las exigencias de los votantes.

El lema “mi país primero” o “nuestros ciudadanos primero” cala en el electorado y se extiende rápidamente por partidos que se apoyan en la xenofobia, el euroescepticismo, el requerimiento a celebrar nuevos referenda para que el pueblo pueda decidir su permanencia o salida de la Unión Europea, del sistema euro y del espacio Schengen arremetiendo contra todo lo que significó de avance europeo la firma del Tratado de Maastricht.

Envuelven su discurso con una narrativa simplista recurriendo al sentimiento nacionalista y poniendo el foco de la atención en volver a formatos tradicionales como son, en su opinión, la familia. Por el contrario, son racistas, intolerantes con el colectivo LGTB¹⁰ y reaccionarios.

La masiva salida de refugiados procedentes de las guerras de Irak, Siria, Libia y Afganistán, sumado al numeroso grupo de emigrantes que salen de sus países fundamentalmente del Sahel y del Magreb en busca de oportunidades y añorando unas mejoras de vida y de trabajo para sus familias, es objeto de críticas y de amenazas por estos partidos extremistas xenófobos. Caen en el simplismo de que su entrada es una argucia que comparan con el “Caballo de Troya” por el que, sin descontrol, entrarán a Europa, miembros de bandas criminales e, incluso terroristas. Este argumento también han sido desmontado porque no mantiene correlación y el efecto que ha causado la entrada de refugiados y de emigrantes ha sido justo el contrario, es decir, mayor control y menor delincuencia.

En cuando al aumento de mano de obra procedente de la emigración ha quedado también demostrado que, teniendo en cuenta el envejecimiento de la sociedad europea (fundamentalmente de España y de Italia), estos trabajadores aportan más a las arcas del Estado en tributación y gasto que lo que ellos perciben del país en el que se han establecido.

Hungría y Polonia, siendo ambos países de los últimos en ingresar en la Unión Europea, preocupan en gran medida al Consejo Europeo porque comienzan a adoptar decisiones políticas que absolutamente son contrarios a los principios y las bases desde las que descansan los pilares de la Unión Europea. Pese a las reprobaciones que han levantado algunas de las medidas que están aplicando por ejemplo, con declaraciones de sus mandatarios o el cierre de sus fronteras a los refugiados y a los emigrantes, están poniendo en entredicho las capacidades del Parlamento Europeo que responde con las herramientas que tiene, aunque no parece que sean suficientes.

Es difícil hacer un pronóstico sobre lo que puede pasar en la próximas elecciones europeas respecto a los resultados de los partidos más reaccionarios porque puede ser que hayan alcanzado su techo de votos y apoyos electorales, pero tampoco se puede descartar que sigan recogiendo parte del elector desencantado y residual que siempre hay. Por ello, es posible que aún

¹⁰ Colectivo de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales, recogido en 1998 por Richard D. Mohr en *Gays/Justice: A Study of Ethics, Society and Law*”, Columbia University, New York..

dispongan de un margen para crecer lo cual sigue siendo muy preocupante y los partidos convencionales de la derecha y más conservadores de Europa, al menos, deben hacer una profunda reflexión sobre lo que está pasando y si su forma de hacer política es suficientemente contundente como para reconducir la situación.

Esperemos que el aumento de estos partidos y formaciones políticas sea sectario y que responda a una moda absolutamente temporal que, por otra parte, está durando demasiado en el tiempo y se está extendiendo excesivamente rápido a América, Europa y Asia.

BIBLIOGRAFÍA

- Antón-Mellón, J. (2018), “El auge electoral de los partidos populistas de derecha radical en Europa: nativismo y liberalismo etnocrático”, *The Economy Journal*, Número Nacionalismo y extrema derecha (II), <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrat/1049333/auge-electoral-partidos-populistas-derecha-radical-europa-nativismo-liberalismo-etnocratico>.
- Bonet, E. (2017), “Bienvenidos a la Francia con la que sueña el Frente Nacional”, París, *Revista Contexto ctxt*, Número 103 de 8 de febrero de 2017 <http://ctxt.es/es/20170208/Politica/11058/Francia-Frente-Nacional-Marine-Le-Pen-programa-presidenciales.htm>.
- Camus, J. (2008), “L’Extrême droite: une famille ideologique complexe et diversifiée”, París, *Fragments sur les temps presents #FTP*, 9 de octubre. <https://tempspresents.com/2008/10/09/lextreme-droite-une-famille-ideologique-complexe-et-diversifiee/>
- Comisión Europea (2008), *President Barroso welcomes Davos statement on Millennium Development Goals*, Bruselas, Press Release Database 25 enero, IP/08/93. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-93_en.htm
- Comisión Europea (2018a), *Previsiones y resultados económicos*, Bruselas. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts_es
- Comisión Europea (2018b), *European Economic Forecast. Summer 2018 (Interim)*, 12 de julio, Bruselas, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-economic-forecast-summer-2018-interim_es
- Dansk Folkeparti (2002), Programa Electoral Partido Popular Danés, *Dansk Folkeparti.*, Copenhague, <https://danskfolkeparti.dk/politik/in-another-languages-politics/partido-popular-danes-programa/>
- European Research Council, *World Economic Annual Meeting 2018-Davos Summit*, Bruselas, Europa.eu, <https://erc.europa.eu/event/world-economic-forum-annual-meeting-2018>
- Fernández Vázquez, G. (2016). “Marine Le Pen y las palabras”, *Revista Contexto ctxt*, Número 96, 21 de diciembre, <http://ctxt.es/es/20161221/Politica/10142/Marine-Le-Pen-Francia-Frente-Nacional-politica-retorica.htm>

- Funcas [n.d.] (2018), *Previsiones económicas para España 2018-2019*, Madrid, 13 de septiembre. file:///C:/Users/Ana/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/P180913%20(1).pdf
- Halikiopoulou, D. y Vasilopoulou, S. (2014). "Support for the Far Right in the 2014 European Parliament Elections: A Comparative Perspective", Bruselas, *The Political Quarterly*, 28 octubre. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-923X.12102>
- Malone, J. (2014), *Examining the Rise of Right Wing Populist Parties in Western Europe*, Collegeville, Minnesota, Estados Unidos, College of Saint Benedict and Saint John's University, Digital Commons@CSB/SJU, Honors Theses,. https://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1044&context=honors_theses
- Morris, M. (2013), *Conflicted Politicians The populist radical right in the European Parliament*, Reino Unido, Counterpoint Publishers. <http://counterpoint.uk.com/wp-content/uploads/2013/06/Conflicted-politicians-the-populist-radical-right-in-the-European-Parliament.pdf>
- Raemdonck, Dan Van, Crespi, E.. y Laval, P. (2016), *Hungary: Democracy under Threat Six Years of Attacks against the Rule of Law*. Número 2016/684a, Bruselas, FIDH, p.51. Disponible en: https://www.fidh.org/IMG/pdf/hungary_democracy_under_threat.pdf
- Rodríguez-Aguilera, C. (2014), "The Rise of The Far Right in Europe", Barcelona, Geographical Overview/EU's Mediterranean countries, Panorama, Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed). https://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/avancaments-anuari-2013/The%20Rise%20of%20the%20Far%20Right%20in%20Europe_med2014.pdf [Consultado: 11 de Octubre de 2017].
- Solana, J. (2004), "La ampliación de la UE: un acontecimiento histórico", Madrid, *El País*, 29 de abril.
- Steinberg, F. (2013), "Índice Elcano de Presencia Global: Europa, mejor unida", Madrid, *Estudios de Política Exterior*, 19 de julio de 2013, <https://www.politicaexterior.com/actualidad/indice-elcano-de-presencia-global-europa-mejor-unida/>
- Tejada Gámez, M. (2013). "El avance de la xenofobia en Europa", Madrid, *Fundación Ideas*, abril. <http://web.psoe.es/source-media/000000559500/000000559531.pdf> [Consultado: 15 de Abril de 2018].

PARTE II

EL ROL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GOBERNANZA GLOBAL

Costan Sequeiros Bruna

Universidad Complutense de Madrid

Héctor Puente Bienvenido

Universidad Francisco de Vitoria

1. UNA HISTORIA DEL MUNDO Y DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Si cogemos la historia del mundo como conjunto, las relaciones interestatales se encuentran presentes tan pronto surgen de un modo u otro los gobiernos, los reinos y los imperios. Sin embargo, inicialmente eran herramientas específicas y puntuales que los reyes usaban en sus relaciones con sus vecinos. Con el paso de los siglos y los milenios, esas herramientas primitivas fueron evolucionando hasta que surgieron los tratados interestatales, las alianzas permanentes, las embajadas, etc. Sistemas muy avanzados de controlar y gestionar las relaciones bilaterales y multilaterales entre Estados específicos, aunque sin un alcance global.

Si bien los primeros organismos permanentes verdaderamente interestatales datan del siglo XIX (siendo la Comisión Central para la Navegación del Rin la primera, en 1815), no se puede realmente hablar por aquel entonces de un intento de crear una gobernanza global. Así, esos primeros organismos no buscaban gestionar los asuntos globales sino, por el contrario, regular y manejar asuntos concretos como la navegación por un río que pasa por varios países, o los sistemas telegráficos que debían conectar distintos Estados. Habría que esperar a que tuviese lugar la tragedia que fue la Primera Guerra Mundial para ver el primer intento de dotar al mundo de cierta gobernanza, con el surgimiento de la Sociedad de Naciones en 1919. Sin embargo su existencia fue breve, fallida y además no organizó realmente un sistema para dar respuesta a la globalidad a su alrededor.

El primer paso serio en este sentido tendría lugar tras la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. La ONU no es sólo relevante por sus propios méritos, sino que además se estableció como el centro de una red mucho más amplia y compleja

de organismos, instituciones y acuerdos que permitieron por primera vez abordar los riesgos globales. La Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial, UNICEF, el G-7... son todos ejemplos de organismos muy distintos que han surgido bien bajo el paraguas de la ONU directamente, o encajando en el sistema con ella para abordar otra serie de cuestiones. El resultado es que, lentamente, se fue gestando una red de organizaciones y acuerdos que abordaban las cuestiones globales de una forma descentralizada pero, sin duda, interdependiente-

Porque la clave para entender el surgimiento de la gobernanza global es darse cuenta de que esta existe en respuesta a la aparición de un entendimiento central: que existen asuntos globales que nos atañen a todos y no pueden ser abordados por cada Estado de modo independiente. Si bien el primero de estos, como se ha visto, fue la guerra, muchos otros han ido surgiendo y exigiendo respuestas; todos ellos se han englobado en lo que comúnmente se denomina riesgos globales, como el cambio climático o las pandemias mundiales, que ya no pueden ser controlados por los distintos países aun cuando proteger a sus ciudadanos es una de las razones de la existencia misma del Estado (ya lo decía Hobbes al hablar del *Leviathan* en 1651, que su función era proteger a los ciudadanos de la inevitable depredación de otros ciudadanos... ahora habría que ampliar mucho la lista de potenciales depredadores).

Es por aquel entonces que comienza el experimento de gobernanza europea que llamamos actualmente Unión Europea, aunque por aquel entonces estaba compuesto por las primeras Comunidades Europeas y el Euroatom. Este experimento ha ido creciendo con el tiempo, pero empezó de una forma lenta, fruto de la debilidad en la que se encontraba el continente tras la guerra y con el esfuerzo de la reconstrucción. Esta debilidad europea de posguerra llevó a que el orden interestatal de la novedosa gobernanza global se construyese con Estados Unidos en su centro, dándole prevalencia.

El mejor ejemplo de esto es el llamado sistema de Bretton Woods, creado a finales de la Segunda Guerra Mundial, que articula la existencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este sistema crea el patrón oro, por el cual una onza de oro siempre valdría 35 dólares americanos; esto implicaba que todos los cambios y valores monetarios se situaban en relación a la moneda americana, confirmando así la centralidad de Estados Unidos en el sistema. Esto se aprobó pese a la oposición de Reino Unido, cuya delegación capitaneaba Keynes, demostrando así que Estados Unidos poseía claramente más fuerza que el resto de potencias de la época. Si bien el patrón oro fue abandonado después por Nixon durante la Guerra de Vietnam, sirve como perfecto ejemplo de cómo Estados Unidos fue creando una gobernanza

global con sus intereses en el centro de la misma, siendo el país que más peso tenía en la mayor parte de instituciones, no en vano la sede general de la ONU está en Nueva York.

El colapso de la URSS y el final de la Guerra Fría confirmaron esto. Hasta entonces, el ámbito de las instituciones de la gobernanza global había estado circunscrito en buena medida a los países democráticos/capitalistas, de ahí la preeminencia de Estados Unidos; por su lado, los países del Pacto de Varsovia tenían sus propias instituciones y organismos, de modo que no participaban en buena parte de las instituciones occidentales. La caída de la URSS vio desaparecer eso y cómo, rápidamente, muchos de los países de la esfera soviética se iban incluyendo en las instituciones interestatales existentes, con las ex-repúblicas soviéticas entrando a formar parte de la Organización Mundial de Comercio, la ONU e incluso algunas uniéndose a la Unión Europea. Con esta entrada masiva del ex-bloque soviético en las instituciones capitalistas de gobernanza, se confirmó que la gobernanza había alcanzado realmente una escala global.

El crecimiento de estos organismos y el desbloqueo de algunos de los que habían estado bloqueados por la confrontación (no en vano, hasta 1991 se habían realizado 243 vetos en la ONU, y de ahí a 2007 solo 20 más, Torres Cazorla (2008)) permitió que la red de instituciones se visibilizase realmente. Las declaraciones al final de los foros multilaterales, las reuniones de importancia de las grandes instituciones, los informes de las organizaciones especializadas... todos estos mensajes fueron calando en la opinión pública global como la emergencia de una serie de instituciones de relevancia en todo el mundo. Esto llevó a que el término gobernanza global se comenzase a usar y popularizase a partir de los años 90 (Dingwerth y Pattberg, 2006), dándole con ello el reconocimiento a una situación que llevaba décadas gestándose bajo la presión de la Guerra Fría y que finalmente había eclosionado en la opinión pública, destruyéndose así la anterior separación entre los hechos (la existencia de esta red de instituciones) y la percepción de la misma (que la gente fuese consciente del impacto y alcance que esta tiene en sus vidas y las de todos).

La hegemonía norteamericana se mantuvo en este nuevo orden, por primera vez sin oposición. Pero fue un dominio mundial breve, pues el 11-S desafió su posición dominante. Como veremos después, este evento debilitó la posición de los Estados Unidos en el mundo y su dominio de la gobernanza global, permitiendo la entrada en la arena global con fuerza a otros actores, en especial China. El resultado es que la situación actual es de un creciente desgobierno del mundo (Lamo de Espinosa, 2010), a medida que los distintos

actores luchan por posiciones de dominio en un entorno crecientemente multipolar, y donde los riesgos globales son cada vez más numerosos. Se genera con ello un rápido proceso de cambio social al nivel interestatal, a medida que el anterior *status quo* se ha ido rompiendo y los distintos actores tratan de conseguir una posición mejor en el nuevo que se está gestando.

Es interesante el uso de palabras como desgobierno del mundo por parte de expertos, en este caso Lamo de Espinosa, porque a diferencia de las teorías realistas clásicas, no hace referencia a la ausencia de gobierno o a la anarquía del mundo. Al contrario, hace referencia a un fallo de gobierno, o lo que es lo mismo, a un gobierno que tiene debilidades y es incapaz de hacer frente a sus tareas. En resumen, lo que a menudo se le achaca a la situación es que la gobernanza no sea eficaz, no que ya no exista algún sistema para llevarla a cabo. Por mucho que se quiera oponer la teoría realista a esta noción.

2. GOBERNANZA GLOBAL A LA EUROPEA

La Unión Europea, como conjunto, es en sí misma una red de instituciones dedicada a mejorar la gobernanza en el viejo continente. Por ello, en cierta medida, la Unión es gobernanza regional, inserta dentro de un sistema de gobernanza global. Si bien, es una gobernanza más centralizada que la que encontramos en el mundo, debido a la relación jerárquica que muchas instituciones tienen sobre otras (en especial la preeminencia de Comisión, Consejo, Parlamento y Tribunal de Justicia), en lugar de la red descentralizada que observamos en la escala global.

Esto constituye un modelo de gobernanza multinivel único en el planeta donde convive una red de instituciones independientes con un conjunto de estructuras jerarquizadas para poner en conexión todas esas instituciones. Y un conjunto que, aunque en numerosas ocasiones posee diferencias en las membresías (los países Schengen no son todos parte de la UE, igual que no todos los países de la Unión pertenecen al espacio Euro), se encuentra principalmente articulado sobre una base sólida de países compartidos por todas las instituciones. Esto permite que los juegos de negociación en el seno de la Unión sean más complejos que en otros ámbitos, ya que cesiones en una cuestión pueden llevar a concesiones en otra, creándose con ello un juego donde se busca una situación donde todos los participantes sean ganadores, aunque obviamente este no sea siempre el caso.

Esta situación alcanzó una mayor visibilidad cuando, en 2001, la Unión hizo pública su visión de lo que entendía que debía ser una buena gobernanza:

el libro blanco de la gobernanza europea (2001/2014). En este, la Comisión Europea estableció la reforma de la gobernanza como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios del milenio, apremiando no sólo a reformar la gobernanza en el marco de los actuales Tratados, sino también favoreciendo un debate más amplio sobre el futuro de Europa en la gobernanza global. Un debate que daría lugar al fallido intento de generar una Constitución europea, así como al Tratado de Lisboa, y que vio su progreso ralentizarse a partir de la expansión al este y con la crisis económica de 2008 hasta que prácticamente se ha detenido todo avance.

Dejando de lado las evoluciones históricas posteriores, a fin de lograr la instauración de una gobernanza más democrática, la Comisión propuso la promoción de cinco principios (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia) que son considerados como la base de una buena gobernanza y del Estado de derecho moderno. Así mismo, dichos principios son escalables y aplicables a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local. Una estructura escalar que se puede basar perfectamente en el principio de subsidiariedad que regula la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno dentro de la Unión, y que bien podría ampliarse añadiendo el nivel global. De este modo, podemos trazar, a partir del análisis de los cinco preceptos expuestos, las inquietudes, sensibilidades y cosmovisiones de la gobernanza global a la europea.

- **Apertura:** cualquier organismo o institución de la Unión Europea debe operar y trabajar de una manera más abierta. En colaboración con otros actores, y apoyados por los Estados miembros, se debería incidir en una estrategia de comunicación más clara y transparente, de tal modo que cualquier ciudadano pudiese comprender sin dificultad la labor de la UE y de las decisiones y políticas que adopta. Para lograr dicho objetivo, sería fundamental emplear un lenguaje nítido y accesible, de tal manera que se acerque la realidad de las instituciones a la ciudadanía.
- **Participación:** la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.

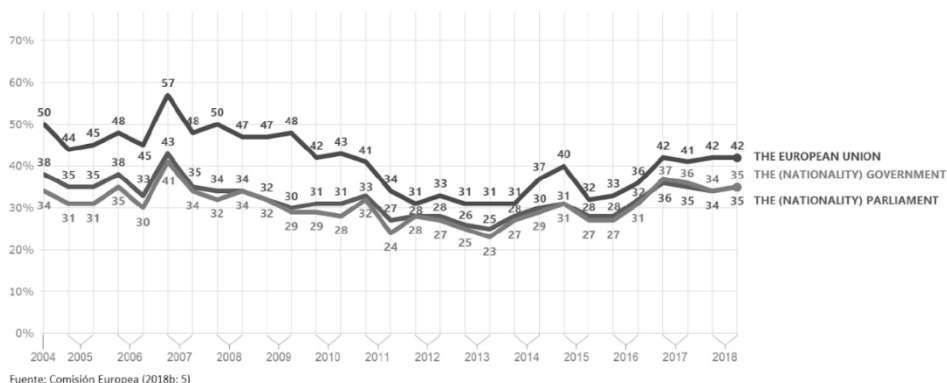
- **Responsabilidad:** las diferentes Instituciones y Estados miembros de la UE deben asumir con claridad las responsabilidades que les incumban en los distintos niveles (responsabilizándose de las acciones que tomen). El principio de subsidiariedad es uno de los preceptos claves a la hora de establecer la responsabilidad, aunque a menudo debe clarificarse más pues puede resultar ambiguo en la asignación a un nivel u otro de la responsabilidad en cada cuestión.
- **Eficacia:** las distintas medidas que se tomen en la UE deben ser notablemente eficaces (en función de una serie de indicadores y objetivos claros) y susceptibles de ser evaluados en función de sus logros e impacto obtenido. Tal y como indica la Comisión *“la eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado”* (2001: 1). Es importante destacar en este sentido que se busca la eficacia (es decir, la consecución de los objetivos propuestos) y no la eficiencia (la relación entre eficacia y coste de la misma), primando con ello un principio no economicista de la gobernanza.
- **Coherencia:** debido a la creciente complejidad de las tareas, funciones y retos que asume la UE (junto a una progresiva imbricación de competencias y diversidad en su seno); la Unión se debe enfrentar a desafíos (migratorios, ecológicos, energéticos, sociales, económicos, tecnológicos...) que rebasan con mucho los límites de las políticas sectoriales que ha venido desarrollando desde su fundación. Las administraciones locales y autoridades regionales progresivamente están más implicadas en las políticas de gestión comunitaria; por ello, la coherencia requiere aunar estrategias y objetivos sinérgicos dentro de un sistema significativamente complejo e interrelacionado para evitar contradicciones y disfunciones. Por ejemplo, tal y como ponen de manifiesto Lasén y Puente (2016), algunos de los retos originados por la ubicuidad y mediación (Tirado y Doménech, 2015) de la cultura digital (ciberseguridad, e-democracia, vigilancia, nuevas prácticas mediáticas...), requieren intervenciones cohesionadas y eficientes.

De este modo, a lo largo del artículo, analizaremos los distintos elementos que están cuestionando y poniendo en riesgo los frágiles equilibrios de la gobernanza europea (centrándonos en algunos de ellos como: Brexit, auge de populismos y nacionalismos excluyentes de tendencia eurófoba, crisis migratorias y, por último, desconfianza y descrédito de la ciudadanía en las instituciones y representantes). Por ahora, evaluaremos los logros y retos pendientes, que ha logrado la Unión Europea en cuanto a la gobernanza.

3. BALANCE GENERAL DE LA GOBERNANZA EN EUROPA

Si bien la Unión Europea fija cinco preceptos distintos para la consecución de la gobernanza, los ritmos y progresos alcanzados han sido muy diferentes en sus diferentes ámbitos. Pero antes de revisar cada uno de ellos, es importante tener en cuenta unos datos previos para dar algo de contexto. Según el último Eurobarómetro disponible (Comisión Europea, 2018b: 5), el 42% de los ciudadanos consultados confía en la UE, un porcentaje que supera a los gobiernos estatales, pero que se encuentra claramente por debajo del máximo del 57% que se alcanzó en 2007, justo antes de la crisis. Esto nos indica que si bien los cinco pilares pueden estar en disputa, la aprobación de los ciudadanos a la Unión sigue siendo lo más alta posible, en el marco de una crisis de legitimidad y aprobación generalizada a los gobiernos de todo tipo y nivel, y extendida por buena parte del mundo.

QABa I would like to ask you a question about how much trust you have in certain media and institutions. For each of the following media and institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.
(% - EU - TEND TO TRUST)

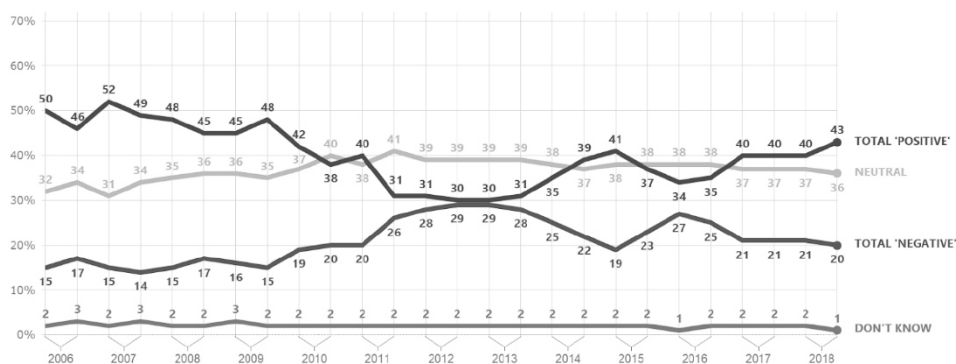


Empezando ya con cada uno de los cinco pilares, en lo referente a la apertura, podemos afirmar que se trata de un objetivo logrado de forma bastante ajustada (si es que consideramos que ha sido efectivamente alcanzado). En general, la mayor parte de ciudadanos consideran a la Unión Europea como un agente significativamente distante y opaco (Moravcsik, 2002), cuyas decisiones se toman de un modo burocratizado e inaccesible y, a menudo, son incomprensibles. Así, no es raro considerar a la Unión como un ente tecnocrático, poco abierto a la ciudadanía. Pese a la distancia percibida, la valoración del 43% de los ciudadanos es de que la UE es positiva, frente al 20% que la valora negativamente (Comisión Europea, 2018b: 8). Por ello,

consideramos que aún quedan esfuerzos muy notables en lo referente al diseño e implementación de estrategias de comunicación clara y comprensible (de tal manera que los ciudadanos puedan identificarse con una organización a la que consideran abierta y transparente) se ha conseguido mantener una cierta aprobación ciudadana pese a la falta de claridad y transparencia.

Respecto al segundo de los preceptos, la participación, podemos considerar que ha sido alcanzado parcialmente a través de dos mecanismos principa-

D78 In general, does the EU conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image? (% - EU)



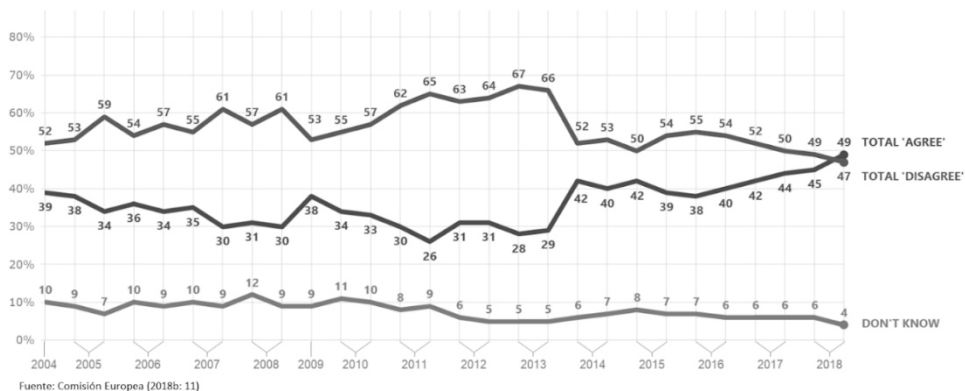
Fuente: Comisión Europea (2018b: 8)

les, las elecciones y procesos participativos y los *lobbys*. Profundizar en la democratización del sistema, parece una de las tareas pendientes para fortalecer la participación y lograr una gobernanza a la europea más sólida, coherente y robusta.

En este ámbito encontramos prácticamente un empate entre quienes consideran que su opinión no cuenta para nada en la Unión (47%) y aquellos que creen que importa (49%); es destacable que esta situación de empate es el resultado de décadas en las que la percepción de importancia ha ido creciendo, en detrimento de quienes creen que no importan, especialmente a partir de 2014 (Comisión Europea, 2018b: 11). En la misma línea, el 71% de los consultados se sienten como ciudadanos europeos (Comisión Europea, 2018b:

33), lo cual implica una percepción del encaje institucional e identitario de los mismos en el seno del espacio común.

D72.1 Please tell me to what extent you agree or disagree with each of the following statements.
My voice counts in the EU (% - EU)



En tercer lugar, es preciso mencionar la responsabilidad, un objetivo que está aún muy lejos de ser considerado como alcanzado. Probablemente, el mayor reto de la Unión Europea en este ámbito es que generalmente es culpada de los fracasos e intervenciones fallidas mientras que los Estados miembro tratan de apropiarse y capitalizar los réditos políticos de las intervenciones exitosas. Lamentablemente, es una estrategia muy habitual que cuando los Estados deben adoptar medidas impopulares, culpen a la Unión Europea como el agente responsable que dictamina y “obliga” a legislar en dicha dirección (a veces incluso en contra de los intereses estatales). Un ejemplo muy claro de dicho fenómeno serían los recortes y controles económicos o las cuotas migratorias o pesqueras. Sin embargo, pese a que la Unión Europea ha hecho posible la materialización de incontables éxitos que han repercutido en una mejora significativa de la vida de los ciudadanos (infraestructuras, protección de derechos, convergencia en desarrollo, potenciación de la actividad investigadora e intercambio científico...), es tristemente frecuente que sean los partidos políticos de cada país los que tratan de apropiarse de dichos logros monopolizando los réditos en la opinión pública. A mayores, aún cuando no se da esta situación, resulta a menudo complicado asignar responsabilidades claras a un agente político u otro de distintos niveles, al estar muchas de las responsabilidades entrelazadas entre varios de esos niveles de gobierno e incluso diversas instituciones.

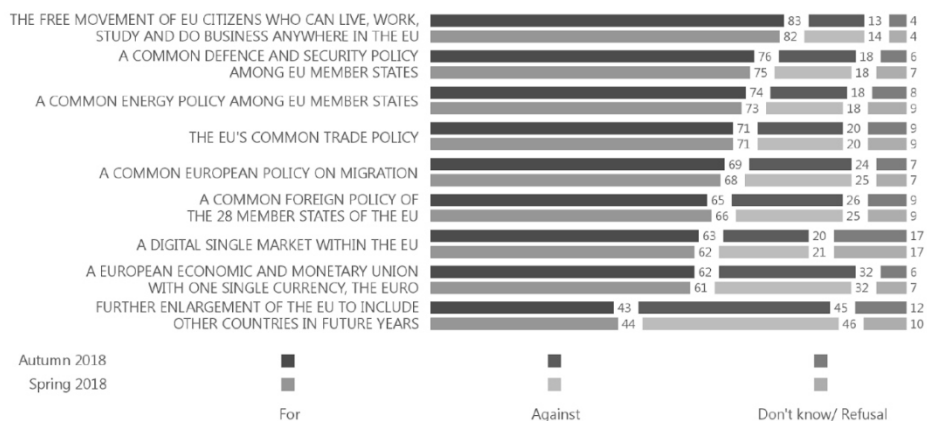
En cuarto lugar, podemos afirmar que los logros acometidos en cuanto a la eficacia varían mucho en función de los sectores a los que dirigamos la

atención. Si bien la Unión Europea ha demostrado ser muy eficaz en ámbitos como la educación (programas de intercambio, equiparación y homogeneización de titulaciones y reconocimientos, actividad investigadora...), medioambiente (cuotas pesqueras, control de emisiones contaminantes, potenciación de energías limpias...), estándares comerciales comunes o salud pública, no podemos afirmar lo mismo en otros sectores. Principalmente encontramos tres ámbitos en los que los avances y la eficacia de las políticas ha sido más que cuestionable, estos serían: economía (discrepancias entre los agentes europeos respecto a las fórmulas para superar la crisis, rescate económico a países miembros...), migración (cuotas de recepción de refugiados, cierre de fronteras...) y la progresiva integración (uno de los objetivos centrales de la Unión en los que apenas se han logrado avances significativos). A nuestro modo de ver, uno de los problemas centrales de la UE para aumentar su eficacia es la falta de fondos económicos, dado que la Unión opera con el 1% de los presupuestos de los Estados miembro, de modo que esta escasez de recursos limita en gran medida la capacidad de acción de las instituciones comunes a la hora de abordar numerosos problemas que requieren de grandes inversiones (como la cuestión de crear un subsidio de paro europeo).

Por último, es el momento de analizar los logros acometidos respecto a la coherencia, los cuales han sido notablemente escasos. En casi cualquier ámbito de análisis que planteemos, las voces de los intereses estatales a menudo contradicen lo que la Comisión y el Parlamento hayan dictaminado. Eso por no mencionar directamente lo difícil que es generar ciertas posiciones comunes cuando los gobiernos priman sus propios intereses por encima de los del conjunto. Por ejemplo, casos como los de Polonia o Hungría donde se han producido retrocesos significativos en los derechos y libertades civiles (confrontando directamente con los principios de la Unión), atentados contra la separación de poderes (politización extrema del sistema judicial) o medidas para controlar férreamente los medios de comunicación (dinamitando la libertad de prensa y el derecho a la información) han llevado a la necesidad de que la Unión ponga en marcha herramientas sancionadoras contra esos países por las medidas que estaban tomando. En relación con esto, no es sorprendente que se esté dando una situación de creciente preocupación de los europeos en torno a la influencia europea en el mundo, considerado como el séptimo riesgo más importante al que se enfrenta la UE (Comisión Europea, 2018b: 12), pues es imposible generar una posición de influencia global si no se construye primero una serie de posiciones internas sólidas que no se vean continuamente puestas en tela de juicio por los propios miembros que componen la Unión.

Es interesante tener en cuenta, como elemento para cerrar este análisis, el hecho de que existe una sólida aprobación ciudadana de la mayor parte de las prioridades políticas de la Unión. Este consenso abarca desde el libre movimiento de ciudadanos, a la defensa común, la política energética, la política comercial, la creación de una política común para migraciones, la política exterior, la creación de un mercado digital único interno y la unión económica y monetaria con el Euro como moneda; en contra, la única que no es aprobada por la mayoría de los ciudadanos es una posible expansión que incluya nuevos países (Comisión Europea, 2018b: 29). Este respaldo ciudadano a las políticas centrales europeas tiene una gran importancia, en la medida en que señala que las políticas que lleva a cabo la Unión, tal y como exigen los cinco pilares de la buena gobernanza, van en consonancia con los intereses de los ciudadanos y se sustentan sobre sus valores, de modo que debería ser más sencillo construir discursos compartidos entre los miembros, y destinar recursos a avanzar en esos ámbitos.

QA15 What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it. (% - EU)



Fuente: Comisión Europea (2018b: 29)

4. ARENA GLOBAL

En esta sección, vamos a analizar el modo en que la creciente multipolaridad que hay en el entorno interestatal está generando cambios a nivel global, amenazando la gobernanza global con ellos. Esta multipolaridad es fruto de los cambios que se están dando en el *status quo* global y en los ajustes de poder de las diferentes potencias, lo cual abre oportunidades, riesgos y opciones para que otras maniobren en busca de posiciones de importancia. Para esto, vamos a estudiar la situación de Estados Unidos, Rusia, China y Reino Unido.

Estados Unidos se encuentra en un claro proceso de retraimiento desde el ataque del 11-S. Hasta entonces, los americanos se entendían a sí mismos y su lugar en el mundo como la superpotencia, como el “*faro en la colina*” o la “*policía del mundo*”, metáforas usadas en muchos de sus discursos. El 11-S cambió eso, introduciendo una sensación de peligro, de que el entorno podía amenazarles, que no estaba presente antes, pues todas las guerras americanas habían sido en el exterior.

La primera respuesta fue usar una de sus herramientas más potentes: el ejército. Y así, el Presidente Bush desplegó tropas en Irak y Afganistán, dos campañas militares que se prolongaron durante muchos años y cuyo balance es difícil definir como positivo para los americanos. Estas campañas pusieron sobre la mesa conceptos nuevos como la guerra asimétrica (Vestrynge, 2007), que no son más que nombres novedosos para antiguas técnicas de resistencia ante la hegemonía, como la guerra de guerrillas empleada por los españoles contra Napoleón. Pero lo importante de esto es que demostraron que el dominio militar norteamericano y su impresionante maquinaria bélica no pueden dar respuesta a muchos de los conflictos que requiere el mundo actual, como es la lucha contra el terrorismo y la defensa de los ciudadanos del Estado.

Tras resultar obvio que uno de los pilares de la hegemonía norteamericana se venía abajo, Obama optó por responder retornando a las instituciones multilaterales y usar el *soft power* americano (Nye, 2004). Si bien tuvo un mayor éxito en ello que Bush en sus campañas militares, la resistencia de su propio Parlamento así como la crisis económica de 2007 dejaron en evidencia que el poder económico americano también había salido debilitado. Si bien la salida americana de la crisis fue mucho más rápida que la europea, Estados Unidos demostró ser ineficaz a la hora de conseguir usar su poder blando para cuestiones clave como garantizar los derechos de la propiedad intelectual en China.

Y todo el capital político global conseguido durante el gobierno de Obama fue destruido por la llegada al poder de Trump y su política de *America First*. Al hacerlo, como se ejemplificó muy bien en el abandono del Tratado de París contra el cambio climático que Estados Unidos había abanderado, los norteamericanos antepusieron una política egoísta y aislacionista a los intereses globales, perdiendo la posición dominante en la estructura de la gobernanza global que ellos llevaban tejiendo décadas. Por supuesto, esto no implica que el veto norteamericano en la ONU valga menos, o tenga menos peso en las decisiones del FMI, pero la continua puesta en tela de juicio de los acuerdos internacionales y los compromisos que ya tenían adquiridos (como el NAFTA) sirvieron para que Estados Unidos haya pasado a ser visto como un

país en cuya posición y liderazgo no se puede confiar. Y su sólido trabajo en la construcción de una gobernanza global, se vea cada vez más como inestable. El hecho de que la administración Trump prefiera entender las relaciones internacionales como transacciones concretas, campos de conflicto donde buscar beneficios a corto plazo y donde presionar para obtener concesiones (Wright, 2019) solo demuestra que esa desconfianza es mutua.

Todo ello implica que, perdida la hegemonía militar ante conflictos para los cuales el ejército no es una respuesta; debilitada su preeminencia económica especialmente en los sectores productivos e industriales; y abandonada su posición central en la diplomacia global, Estados Unidos ha dejado de ser el *hegemón* del mundo. Y esa pérdida ha dejado muchos vacíos de poder que otros corren a ocupar.

Sin duda, esta merma de poder no implica que Estados Unidos haya perdido toda su influencia. Su rol ha pasado de ser la hegemonía soberana e indiscutible, a ser el *primus inter pares*, el Estado más poderoso pero ya no en solitario, sino el más fuerte entre iguales. Una posición que sin duda va a requerir reformular buena parte de la cosmovisión que los norteamericanos tienen de sí mismos y del mundo, como ilustra excepcionalmente bien la introducción del primer capítulo de la serie *The Newsroom*.

Dejando de lado a Estados Unidos, Rusia se comporta en la arena global de una manera completamente diferente. Su herencia soviética la hace ser una *outsider* en buena medida en muchas de las instituciones interestatales, a las cuales llegó durante el periodo de inestabilidad y debilidad posterior a la caída de la URSS. Esto hace que el poder diplomático ruso sea bajo, quitando la ONU donde siempre ha tenido derecho a veto.

Pero Rusia no tiene problema con ello, pues históricamente siempre ha sido un Estado con fuertes tendencias aislacionistas, como muestra Neumann (1995) al recorrer su historia. Una vez asegurada su área de influencia y su propio espacio, los distintos gobiernos rusos suelen volverse hacia su interior, a mantener el poder de sus élites dominantes, en vez de proyectarse al exterior. Por supuesto, hay excepciones, como la invasión soviética de Afganistán o los juegos de poder soviéticos durante la Guerra Fría, pero a menudo son consecuencia de no sentirse segura en su propio espacio porque existe un rival amenazante.

De modo que Rusia oficialmente juega en el interior de las instituciones de gobernanza global, pero en buena medida lo hace de un modo desleal. Si bien es miembro de la ONU, con lo que reconoce la soberanía de los Estados que la componen, sus movimientos en Ucrania (especialmente en Crimea)

muestran que Rusia no se siente atada por los acuerdos interestatales que ha contraído y busca el modo de ganar peso y poder global en los intersticios y las áreas grises que quedan. Su política de presión a base de control de las fuentes energéticas le ha servido en gran medida en este sentido, igual que el juego que lleva en torno a las *fake news*, la creación de opinión y la industria del *hacking*.

Así, lo que Rusia hace a menudo es empujar en distintos ámbitos, en busca de una posición mayor de poder e influencia. Estas presiones a menudo se hacen en contra de las leyes y acuerdos interestatales, pues simplemente Rusia confía en que los otros Estados no van a actuar en respuesta porque no les interesa. Este sistema de apuestas arriesgadas se ha traducido en que numerosas veces ha obtenido una gran influencia en ciertos ámbitos, al mismo tiempo que se ha encontrado con que en ocasiones, al empujar demasiado, se ha visto enfrentada a sanciones económicas y otro tipo de acciones cuando la comunidad interestatal ha reaccionado en su contra.

El resultado de todo ello es que Rusia es un Estado permanentemente en vías de desarrollo, que no crece tanto como otros de los BRICS. Y, sin embargo, es un país con un peso político mucho más alto de lo que le correspondería en base a sus datos económicos (Nixey, 2015) o de posición en las instituciones, fruto de una combinación de aprovechar sus recursos y jugar con los límites de lo que puede y no puede hacer sin que el resto estén dispuestos a actuar en su contra. Las numerosas discusiones en torno a las sanciones a Rusia que se dan entre los gobiernos europeos son buena muestra de esto y de lo bien que a Rusia se le da la clásica estrategia del “*divide et impera*”, popularizada hace milenios por Julio César.

Por su parte, la China de Xi Jinping no solo ha consolidado su dominio sobre su zona de influencia tradicional (Coreas, Mar de China, Taiwan...), especialmente a partir del fortalecimiento de las relaciones e interdependencias económicas en el área, sino que ha apostado por el control de recursos y materias primas en grandes explotaciones africanas (la llamada nueva Ruta de la Seda) y latinoamericanas, comenzando una agresiva expansión internacional sustentada sobre su poderío económico e inversor.

La gira durante julio de 2018 del presidente Xi Jinping por África contrasta con la desidia mostrada por Trump hacia el mismo continente. Desde la última década, China es el primer inversor en África, donde ha abierto líneas de crédito por valor de más de 100.000 millones de dólares, ha construido más de 6000 kilómetros de ferrocarril y gestiona más de 500 explotaciones de extracción mineral (MERICS, 2018). Estos son claros indicadores del peso del

gigante asiático, que usa de modo muy estratégico su capacidad de invertir en el exterior como manera de avanzar su agenda política e incrementar su influencia global.

Pero, a diferencia de Rusia, China lo hace desde dentro del orden interestatal. China no desea acabar con las instituciones de gobernanza global ni construir un sistema nuevo con ella en el centro, sino que, por el contrario, lo que busca es expandir su influencia y capacidad de acción dentro de las instituciones existentes. El mejor ejemplo de esto es la competencia comercial con Estados Unidos: debido al modo en que China está usando a su favor las normas de comercio interestatal (al mismo tiempo que ignora las que le interesan, como la propiedad intelectual), la respuesta que ha dado Trump a la situación ha sido iniciar una guerra de aranceles contra el gigante asiático, que ha hecho que sea Estados Unidos el país que se aleje de las normas interestatales acordadas con anterioridad.

Por ello, el modo de actuar chino se basa no en el corto plazo propio de las democracias (que necesitan acciones positivas cada vez que se acercan elecciones para poder contentar al electorado), ni en el modo de actuar oportunista de Rusia (que optimiza el uso de cada situación que surge en busca de presionar y hacerse hueco) sino que China sigue un *planning* con la mirada puesta en el medio y largo plazo. Esto es fruto de que sus élites no rinden cuentas ante el pueblo ni necesitan beneficios a corto plazo, y que esta estabilidad no democrática les permite ejecutar planes cuyos resultados se vean más adelante en el tiempo, al no tener que preocuparse por su estabilidad interna como ocurre en Rusia.

El resultado de todo ello es que China está consolidando una creciente influencia global al tiempo que ocupa los espacios que Estados Unidos va abandonando. Es obvio que, con ello, el gigante asiático está lanzando un poderoso pulso por la posición dominante en el planeta, un pulso en el que tiene numerosas herramientas en su haber (como su crecimiento económico o su inversión en el exterior) pero que aún cuenta con algunas debilidades claves cuya superación es prioridad del gobierno chino (como el aumento en inversión militar, el desarrollo de ciencia propia y sus propias patentes, etc.) y que están llevando al mismo tiempo a un crecimiento de la desigualdad interna y a la creación de nuevas medidas de vigilancia y seguridad que dificultan una potencial evolución democrática futura.

Finalmente, el último Estado que abordaremos en esta sección es Reino Unido. El 23 de junio de 2016, el primer ministro David Cameron llevó a cabo un referéndum sobre la permanencia del país en la Unión Europea cuyo

resultado favorable al abandono. En una campaña llena de propaganda e información manipulada, que un año más tarde sería tildada de la primera votación europea con fuerte presencia *fake news* (Stone, 2017), el reloj comenzó a contar hacia el 29 de marzo de 2019 (fecha en la que, si nada varía, se materializará la salida). De acuerdo con varios de los análisis políticos realizados (Gardner, 2017; Tetlow y Stojanovic, 2018), uno de los factores determinantes que inclinó la balanza a favor del abandono (junto a la recuperación de soberanía, sensación de despilfarro, ineficiencia y control de fronteras) fue el deseo de recuperar la identidad y esplendor del imperio británico entre las cohortes más envejecidas de la población (para volver a ser un actor de prestigio en el tablero internacional fuera del paraguas de la UE en el que progresivamente se ha ido diluyendo la identidad y “ser” británico); al contrario, en contra del *brexit* votó buena parte de las cohortes más jóvenes, así como las grandes ciudades, más globalizadas que el entorno rural.

Como resultado de este referéndum se produjo una enorme crisis política que llevó a una ola de dimisiones entre algunas figuras clave de los principales partidos políticos de Reino Unido (tories, laboristas, liberales y UKIP). Tras ello, Theresa May, se convierte en la primera ministra el 13 de julio de 2016, poniéndose al frente de un país ante el precipicio político y una sensación de desconcierto absoluto. Un gobierno débil que intentaría en 2017 forzar unas nuevas elecciones para ganar poder y que, en cambio, saldría aún más debilitado de las mismas.

Desde entonces, diferentes estudios (Tetlow y Stojanovic, 2018; Shankar y Booth, 2018) han analizado algunas de las primeras consecuencias del divorcio, entre las que se encuentran: bajada del producto interior bruto, traslado de sedes corporativas y empresariales a la eurozona, tramitación de permisos de residencia y trabajo... en lo que bien podría considerarse como el paso más fuerte a favor del aislacionismo que un país ha dado a lo largo del siglo XXI. Un aislacionismo que, por sus impactos en el mercado de trabajo británico y tantos otros ámbitos, choca frontalmente con las normas de mercado globalizado y liberalizado y de tránsito de personas que un mundo cada vez más interconectado favorece.

El resultado de ello es que Gran Bretaña se ha dedicado a desperdiciar así buena parte de su posición y sus herramientas de acción globales, en busca de la persecución de un ideal del pasado que ya no encaja con la realidad contemporánea. La mayor parte de los independentismos existentes, como el catalán, encajan en este modelo, al responder a la globalización con el miedo, aislándose de las corrientes de cambio globales y esperando con ello recuperar un esplendor perdido o, al menos, mejorar su posición. Sin embargo, la

realidad es que en un mundo globalizado cada vez más, el que se aísla no recupera una posición de poder, riqueza, seguridad o “pureza cultural”, sino que simplemente se sitúa al margen del mundo y deja que este, en su cambio acelerado, pase de largo a su lado, dejándolo atrás.

Por ello, a falta de ver cómo evoluciona la situación, el *brexit* bien podría ser el suicidio político más grande que un país haya cometido, y la pérdida de poder voluntaria más extrema que vayamos a ver. Especialmente si, como puede ser, los conflictos internos de los británicos llevan a que el país continúe su descenso hacia la ingobernabilidad y a la incapacidad de negociar un tratado de salida eficaz y productivo para ambas partes. Una situación ante la cual los británicos tienen más que perder que los europeos, aunque inevitablemente dañe a ambas partes.

El resultado de estos cuatro ejemplos, como se ve, es que el mundo se encuentra en un proceso de cambio de poder acelerado. Hay países y potencias en retroceso (Estados Unidos y Reino Unido) mientras otros crecen para ocupar sus huecos (China y Rusia), lo cual inevitablemente llevará a cambios de forma y de contenido en la gobernanza global. Por supuesto, los cambios de poder van más allá de estos cuatro ejemplos, existiendo otras dinámicas fascinantes como la de la India, Japón, Brasil, etc. pero estos sirven perfectamente para ilustrar como una época de cambio social acelerado como la que vivimos se correlaciona con una época de cambio de poder político a escala global, pues en el mundo que está surgiendo en el siglo XXI las potencias no se rigen por sus valores internos, sino por su capacidad de insertarse y modificar los flujos globales.

5. RIESGOS

La arena de la gobernanza global se ha creado para dar respuesta a una serie de riesgos globales que amenazan el mundo como conjunto (Sequeiros, 2015). El cambio climático, el posible fallo de los sistemas de telecomunicaciones, o las armas de destrucción masiva son algunos de los muchos ejemplos de riesgos que amenazan al planeta. Sin embargo, la propia gobernanza global en su existencia misma se enfrenta a una serie de riesgos que la ponen en peligro, no en vano el fracaso de la gobernanza global sale como riesgo en los informes del World Economic Forum en prácticamente todas sus ediciones.

El auge del nacionalismo es el primero de los problemas de gran importancia que afronta la gobernanza global. Es un riesgo tan grande que en su

informe de 2018, el World Economic Forum considera que el “*creciente sentimiento nacional*” no es en sí mismo un riesgo, sino que es una tendencia social con un impacto directo en una gran variedad de riesgos, incluyendo el riesgo central “*inestabilidad social profunda*” y, por supuesto, “*fracaso de la gobernanza global o regional*” (World Economic Forum, 2018: 4).

Hablar de nacionalismo creciente es hablar de lo que encontramos prácticamente todos los días en el periódico. El auge de Trump surgió con el discurso nacionalista básico “*America First*”, igual que se encuentra en el discurso de la Liga Norte en Italia, o en el de los partidos políticos españoles ante la “*quiebra de España por la amenaza catalana*”. Es un discurso que en buena medida es fruto del oportunismo político, porque para ganar elecciones lo mejor es jugar con las emociones de la gente y aprender a enmarcarlas y canalizarlas de forma útil para los partidos (Lakoff, 2007) y la emoción que más fácil de manipular en el presente es el miedo.

Lo desconocido y lo diferente siempre han sido fuente de amenaza y miedo. Basta ver *Alien: el Octavo Pasajero* para ver el modo en que Riddley Scott juega con que desconocemos las capacidades del alienígena (que evoluciona de escena a escena) para sentir lo impotentes que nos encontramos ante lo desconocido. En sociedades modernas, lo desconocido y diferente se basa en la concepción del “nosotros” y del “ellos” y, consiguientemente, en la agrupación étnica o nacional a la que nos adscribamos (Smith, 2004). Cuanto más crece el sentimiento nacional, más seguros nos sentimos en el interior de nuestro espacio, y más amenazante resulta lo que se encuentra fuera o los cambios que se puedan producir en su interior.

El nacionalismo, por tanto, encuentra su terreno abonado por la globalización, pues resulta un objetivo muy fácil contra el que articular discursos combativos y obtener así rédito de los sentimientos de aquellos sectores de la población que la globalización está dejando atrás. La deslocalización de ciertos empleos, el auge de nuevas tecnologías, etc. suponen un mundo en cambio al que no todo el mundo se adapta a igual velocidad, y aquellos que se van quedando atrás sienten miedo ante una situación sobre la que no tienen control. Como vimos antes, el caso del voto mayoritario de la gente mayor a favor del *brexit*, frente a la gente joven que mayoritariamente votó en contra, es buen ejemplo de este fenómeno.

El nacionalismo se fortalece así y da una respuesta sencilla a un problema enormemente complejo: aislarse como respuesta a la globalización y sus retos. “*Nosotros primero, independientemente del coste que tenga para nosotros o para el mundo. Si nos aislamos de lo que hay fuera de nuestra nación,*

de aquello que no controlamos, inevitablemente vamos a estar mejor, más seguros, seremos más ricos y controlaremos más nuestras vidas... ”. Mensajes similares a ese ejemplo inventado son los que llenan los discursos nacionalistas en sus diferentes manifestaciones por el mundo. El resultado es un activo uso de la democracia y de la libertad de expresión como medio de construir espacios cada vez más pequeños y aislados, que amenacen y se resistan a los vientos globalizadores que recorren el planeta.

En respuesta a esto, debería situarse una gobernanza global exitosa. La razón para esto es sencilla, al igual que pasa con la UE, las instituciones interestatales existen para dar respuesta eficaz a ciertos problemas: la cuestión de un comercio apropiado es responsabilidad de la OMC por ejemplo. Cuando las instituciones son exitosas a la hora de responder a los riesgos que les corresponden, obtienen una legitimidad basada en su eficacia, pues los ciudadanos mundiales aplauden su actividad y respaldan el organismo. Al contrario, cuando fracasan sistemáticamente o potencian los riesgos, esas instituciones sufren un descrédito ante la ciudadanía y pierden legitimidad (como se vio con la *troika* en el manejo de la crisis económica en Europa), viéndose abiertas a los ataques de aquellos intereses que buscan derribarlas, reformarlas o usurparlas. Al fin y al cabo, como explica Linz (1987), el primer paso para poder abolir una democracia (aunque es aplicable al resto de instituciones y sistemas) pasa por deslegitimarla.

El problema, sin embargo, es que la construcción de esas instituciones a menudo está debilitada ya de base. Una institución cualquiera del orden interestatal no surge con una estructura destinada a cumplir eficazmente con la misión que le han encomendado, sino que surge como un acuerdo político entre los Estados firmantes, que buscan garantizar que se cumplan sus ambiciones en el interior de la institución. El resultado es que están llenas de conflictos de intereses, sistemas de veto y otros mecanismos por los cuales los Estados que las componen luchan activamente por garantizar lo que más les conviene a ellos, y no lo mejor para afrontar el riesgo en cuestión (triunfando así una visión egoísta por encima de la idea del bien común). Son, así, más un acuerdo de mínimos en torno a una cuestión, que el acuerdo de máximos que haría falta para poder afrontar el riesgo correspondiente de una manera eficaz.

El mejor ejemplo de esto estriba en las cadenas que atan a las instituciones: mandatos parciales, financiación insuficiente, mecanismos de decisión donde priman los Estados, falta de independencia... Como vimos antes, la Unión Europea opera con el 1% del presupuesto de los Estados miembro, y con ello debe dar respuesta a prácticamente todos los riesgos globales que afecten a

los europeos; la ONU, por su lado, puede emitir decisiones, pero carece de un mecanismo sancionador cuando los países incumplen sus dictámenes, como se mostró cuando Estados Unidos invadió Irak en 2003 pese a que no contaba con el mandato para ello de la ONU, y se encuentra enormemente atada por la capacidad de veto de los cinco países con asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

El resultado de ello es que las instituciones suelen carecer de los medios (legales, económicos y de otro tipo) para cumplir eficazmente con sus misiones. Ello implica que muy a menudo resultan ineficaces en sus tareas, en contra de lo que la Comisión Europea (2001) define como uno de los pilares de la buena gobernanza, como ya vimos.

De acuerdo a algunos de los principales indicadores estadísticos de la UE, la polarización discursiva, las actitudes negativas ante la inmigración y el crecimiento del extremismo ideológico no han dejado de crecer desde la crisis económica de 2009 a lo largo de Europa (Comisión Europea, 2018a). Dicha polarización en los relatos hegemónicos ha operado como un sustrato que ha permitido la implantación en los parlamentos regionales, estatales y europeos de alternativas extremas a nivel ideológico (con cada vez mayores cotas de poder y gobierno). Este hecho, además, es especialmente relevante, porque muchos de estos partidos políticos se caracterizan por un marcado acento anti-europeísta (Frente Nacional francés, el PVV holandés, el partido austriaco UE-STOP, el Partido del Pueblo Danés, los Demócratas de Suecia...).

Por último, es importante reseñar que sería impensable entender estos fenómenos de polarización ideológica sin prestar atención a las problemáticas y riesgos globales de los últimos años (donde se enmarcan las resistencias culturales a la globalización). Un ejemplo paradigmático de dichas resistencias, sería la crisis de identidad que ha ido permeando a la sociedad británica en las últimas dos décadas (Gardner, 2017); donde ha convivido un sentimiento y percepción de pérdida progresiva de poder y relevancia en la arena internacional junto a la emergencia de discursos populistas de tendencia segregadora y semi-aislacionista (con retóricas de aspiración a recuperar el esplendor imperial y de potenciación de las relaciones comerciales y culturales con los países que fueron antiguas colonias británicas). Así mismo, la ascensión al poder de Jair Bolsonaro (emulando victorias de corte trumpista), con un discurso inflamadamente nacionalista y antimestizaje (en una sociedad altamente diversa étnicamente) da muestra de cómo existen movimientos consolidados que se oponen a las tendencias globalizadoras que promueven la interconexión y *melange* cultural.

Así, surgen discursos que frente a la idea de mestizaje cultural o *melting-pot* sobre la que se sustentaron originalmente las fundaciones de países como Estados Unidos, proponen al contrario una búsqueda de una pureza propia que es imposible en un mundo globalizado. Como es imposible, es una búsqueda permanente que siempre obtiene rédito político, en la medida que las distintas subculturas se sientan invadidas por la presencia de otras. Un muy buen ejemplo de esto se da en Estados Unidos, donde la población WASP (*white anglo-saxon protestant*) que se supone que es la base del país, en realidad supone un porcentaje cada vez menor de su población frente a la llegada de otras. Al ser una minoría, ven su subcultura específica como amenazada por las demás, de modo que sienten que su país cada vez les pertenece menos; de este modo, su subcultura amenazada alimenta un discurso de oposición y confrontación a las otras subculturas con las que convive, en lugar de (re)surgir un discurso acerca del mestizaje, del aprender unos de otros, de la tolerancia, etc.

6. CONCLUSIONES

El resultado de todo ello es que el mundo se encuentra en un cambio acelerado, debido a que los cambios sociales cada vez son más rápidos. En la arena interestatal, el retroceso de Estados Unidos como actor central ha abierto la puerta a nuevos actores emergentes, especialmente China, que aunque no tienen interés en destruir la gobernanza global, sí desean adaptarla para tener más peso en la misma.

El crecimiento de la presencia china en África y América del Sur, parejo al retroceso de Estados Unidos y el estancamiento en crisis de Europa, abren la puerta así a una nueva estructura global en el campo de las relaciones interestatales, con los peligros que ello supone. Al fin y al cabo, todo momento de cambio es un momento de inestabilidad y, aunque el cambio en sí puede ser bueno, es inevitable que la inestabilidad genere riesgos y peligros durante el proceso.

Como se hizo patente con el giro hacia el Océano Pacífico que hizo Obama en sus relaciones interestatales, el dominio euro-americano del mundo está muriendo y surge en su lugar una arena multilateral donde muchos más actores tienen peso. Esto implica que valores y estructuras centrales en el ordenamiento interestatal desde hace décadas requieren una puesta al día para dar respuesta a esa nueva realidad social que resulta innegable. El poder, así,

funciona de un modo muy similar al vacío: cuando aparece, inmediatamente los objetos cercanos tratarán de ocuparlo.

Estados Unidos está dejando un vacío de este estilo en un sistema que fue construido a su medida, y otros actores rápidamente están maniobrando para ocupar ese hueco o partes del mismo. Surge así un mundo menos americano y menos europeo, para el que hacen falta nuevas respuestas que re coloquen a la gobernanza global en un lugar apropiado para servir como herramienta de protección de toda la población mundial ante los riesgos globales que la amenazan.

Por último, observamos a la Unión Europea frente a un escenario en cambio. Incertidumbre político-económica, auge de los populismos y nacionalismos, crisis de los partidos tradicionales, Brexit, crisis migratorias, descontento en la ciudadanía... son solo algunos de los ejemplos que hemos ido exponiendo a lo largo del artículo y que están forzando a la UE a redefinirse en el presente y, sobre todo, ante un futuro en el que solo hay una cosa segura: la incertidumbre.

Ante esta situación se elaboró un plan sobre cómo debía ser una buena gobernanza europea, organizado en cinco pilares. Sin embargo, como vimos, estos cinco pilares se encuentran incompletos y llenos de debilidades, de modo que podemos afirmar que aún queda un camino arduo por recorrer y que, en la última década, lejos de lograr avances, podemos detectar síntomas de significativo estancamiento (e incluso de retroceso): *brexit*, retroceso democrático en algunos países, choque norte/sur por los rescates durante la crisis...

Respecto a la apertura, hemos ofrecido datos que demuestran que se ha conseguido mantener una cierta aprobación ciudadana pese a la falta de claridad y transparencia. Sin embargo, no parece haber evidencia de mejora o evolución positiva (Comisión Europea, 2018b: 8). Algo similar ocurre con la participación, donde la percepción de quienes consideran que su opinión es tomada en cuenta por la Unión Europea ha ido creciendo progresivamente, pero se ha estancado en el último lustro. En cuanto a responsabilidad, como ya mostramos, estamos lejos de lograr los objetivos y nos encontramos sin visos de mejora a corto plazo (pues los Estados y las dinámicas de partidos políticos juegan un rol determinante en contra de la asunción de responsabilidades, no así con la auto-atribución de logros). Por último, respecto a eficacia y coherencia, hemos mostrado cómo los logros varían mucho en función de sectores, con tres ámbitos especialmente controvertidos y problemáticos: economía, migración e integración. Como señalamos, mientras no exista una

apuesta robusta por el modelo europeo, compromiso político (acorde a una financiación apropiada) y capacidad de cesión de poder y competencias, será imposible avanzar mucho más en estos cinco ámbitos bajo un contexto de escasez extrema de recursos y margen de maniobra.

El resultado de todo ello es que la gobernanza global “a la europea” aún se encuentra lejos de ser una fuerza clara que permite crear una gobernanza global más eficaz. Por el contrario, Europa aún tiene mucho trabajo por delante para hacer que funcione dentro de sus fronteras, aplicarla a una arena más grande donde los equilibrios de poder se encuentran en constante cambio, supondría una tarea probablemente imposible por el momento. Pero esto no implica que, si bien de modo limitado, los cinco principios de una buena gobernanza que orientan la gobernanza europea sí se podrían aplicar de modo más amplio, buscando así el aumento de la transparencia, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia en el resto de instituciones y en la red descentralizada que crean entre todas ellas.

Al fin y al cabo, una gobernanza global más eficaz es la única herramienta que tenemos actualmente para tratar de abordar algunos de los retos más importantes que tiene la humanidad por delante.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea (2001) *La gobernanza Europea. Un libro blanco*. Comisión Europea: Bruselas. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGIS-SUM%3A110109>
- Comisión Europea (2018a) *Future of Europe Special Eurobarometer 479*. Comisión Europea: Bruselas. Accesible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1975/yearTo/2018/surveyKy/2217>
- Comisión Europea (2018b) *Eurobarómetro estándar de noviembre, nº 90*. Comisión Europea: Bruselas. Accesible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>
- Dingwerth, K. y Pattberg, P. (2006). Global governance as a perspective in world politics. En *Global Governance*, 12 (2), 185-203.
- Gardner, A. (2017). Brexit, boundaries and imperial identities: A comparative view. *Journal of Social Archaeology*, vol. 17 (1), 3–26.
- Hobbes, T. (1651) *Leviathan: or the Matter, Form and Power of Commonwealth Ecclesiastical and Civil*. Múltiples ediciones.
- Lakoff, G. (2007) *No pienses en un elefante*. Madrid: Complutense.
- Lamo de Espinosa, E. (2010). *Europa des*

- pués de Europa*. Madrid: Academia Europea de las Ciencias y las Artes.
- Lasén, A., Puente, H. (2016). La Cultura Digital. En: *Tecnologías Sociales de la Comunicación*. Barcelona: Materiales docentes de la UOC. Accesible en: https://www.researchgate.net/publication/305446340_La_cultura_digital
- Linz, J. J. (1987) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Mercator Institute for China Studies, MERICS (2018). *China owns the stage in Africa*, Berlin: MERICS. Accesible en: <https://www.merics.org/en/blog/china-owns-stage-africa>
- Moravcsik, A. (2002) In defense of the “democratic deficit”: Reassuring legitimacy in the European Union. *JCMS*, 40 (4), 603-624.
- Neumann, I. B. (1995) *Russia and the idea of Europe: a study in identity and international relations*. Londres: Routledge.
- Nixey, J. (2015). Is Russia still a key world power? *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34857908>
- Nye, J. S. (2004) *Soft-Power*. Nueva York: Public Affairs.
- Shankar, A., Booth, S. (2018). *No Deal: The economic consequences and how they could be mitigated*. Londres: Open Europe.
- Sequeiros, C. (2015) *Behemoth: la cuestión del gobierno de un mundo globalizado*. Madrid: UCM (depósito de tesis doctorales). Accesible también en: https://www.academia.edu/17118100/Behemoth_La_Cuesti%C3%B3n_del_Gobierno_de_un_Mundo_Globalizado
- Smith, A. D. (2004) *Nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Stone, J. (2017). Brexit lies: The demonstrably false claims of the EU referendum campaign. *Independent*, disponible en: <https://www.independent.co.uk/infact/brexit-second-referendum-false-claims-eu-referendum-campaign-lies-fake-news-a8113381.html>
- Tetlow, G., Stojanovic, A. (2018). *Understanding the economic impact of Brexit*. Londres: Institute For Government.
- Tirado, F., Doménech, M. (2005). Asociaciones heterogéneas y actantes: El giro post-social de la teoría del actor-red. *Revista de Antropología Iberoamericana*, núm. especial, 1-26.
- Torres Cazorla, M. I. (2008) El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó el sistema. *ACDI*, 1 (1), 49-88.
- Vestrynge, J. (2007) *Frente al Imperio: guerra asimétrica y guerra total*. Madrid: Foca.
- World Economic Forum (2018) *Global Risks Report 2018*. World Economic Forum, accesible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2018>
- Wright, T. (2019) Trump’s foreign policy is no longer unpredictable. *Foreign Affairs* snapshot (18 de enero de 2019). Accesible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>

INDICADORES DE FALTA DE INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LA UE: LOS CASOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA

Sergio García Magariño

CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

1. LA SOBERANÍA NACIONAL ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Una de las labores de la teoría social, junto con el análisis del cambio, el orden y la acción sociales, ha sido elaborar diagnósticos sobre la sociedad contemporánea (Joas, 2009). A este respecto, en los últimos años se han popularizado múltiples diagnósticos que comparten la misma inquietud, a saber: categorizar la época actual como una época de ruptura histórica. Nociones tales como modernidad líquida, posmodernidad, sociedad del riesgo, sociedad de la información, sociedad del espectáculo, sociedad del conocimiento o sociedad postsecular, sociedad postindustrial intentan captar y condensar conceptualmente la naturaleza del cambio que parece haberse producido. A fin de ilustrar el tema de este artículo, tomaremos dos perspectivas que parecen especialmente ilustrativas, la que surge del planteamiento de Martin Albrow en su *Edad Global* (1996) y la que brota del área interdisciplinar de la justicia transicional (Teitel, 2003).

La tesis central de Martin Albrow es que la humanidad se encuentra en un periodo de transición entre una época moderna y otra que denomina la edad global. Esta edad global estaría caracterizada por principios y patrones culturales diferentes de los que caracterizaban la edad moderna, siendo su sello distintivo la mundialización de los procesos sociales y la adopción de un marco global para la vida colectiva. En esta tesitura, estaríamos en un proceso de transición porque, a pesar de que la cultura, del derecho, la tecnología, las migraciones, las amenazas, el sistema científico, las comunicaciones, la economía y el arte se han mundializado, la política no ha seguido el mismo ritmo, por lo que nos encontraríamos ante un déficit de gobernanza global. En otras palabras, los instrumentos políticos contemporáneos no están en condiciones de hacer frente a los desafíos sociales más apremiantes ya que, mientras que los últimos son de carácter global, los primeros siguen anclados al Estado-

nación. Estas fuerzas contradictorias afectan gran parte de los esfuerzos que se hacen por establecer mecanismos de gobernanza supranacionales, como el que representa la Unión Europea.

El segundo marco de referencia con grandes implicaciones para el estudio del caso de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea es el de la justicia transicional. Teitel, en su «Genealogía de la justicia transicional», observa que durante los juicios de Nuremberg ocurre un fenómeno único en la historia y que marcaría un antes y un después en el desarrollo del derecho internacional: la rendición de cuentas ante la comunidad internacional por cierto comportamiento violento, a pesar de que dentro del Estado donde se ejerció fuera legal. Este hecho, que se visibiliza en los mismos juicios de Nuremberg, implica, como segundo hito, la superación de la noción de soberanía absoluta como eje de las relaciones internacionales y coloca al respecto de los derechos humanos como marco de referencia mundial. Por último, los juicios de Nuremberg abren el camino para que la comunidad internacional emergente cristalice en el foro institucionalizado de las Naciones Unidas.

El propósito al examinar los orígenes de la justicia transicional no ha sido iniciar una exploración de la evolución de una nueva disciplina, sino simplemente mostrar que, las transformaciones que se han producido en el mundo en los últimos años son de tan gran calado, que exigen el diseño de miradas innovadoras que puedan dar sentido a dichos cambios y que permitan la configuración de instrumentos políticos efectivos para la gestión de una nueva realidad social. El sello distintivo de dicha nueva realidad social parece ser la superación —aunque con muchos matices— del Estado-nación como contexto exclusivo de la vida política, económica y social.

2. DOS INNOVACIONES SOCIALES ACORDES A LOS TIEMPOS

En las páginas anteriores se ha puesto de manifiesto que, la gobernanza de una sociedad cuyas lógicas, instituciones, patrones de comportamiento y contextos de referencia han cambiado sustancialmente, requiere de instrumentos políticos novedosos. El concepto de innovación social, por tanto, parece de obligada aplicación.

La innovación está relacionada con la tecnología, con la utilización del conocimiento científico para el diseño de dispositivos e instrumentos que faciliten la vida del ser humano. La innovación social vendría a ser el proceso mediante el cual se inventan nuevos instrumentos para la gestión de los procesos relacionados con la vida colectiva de la humanidad.

Se suele decir que el Estado-nación ha supuesto para la historia de la humanidad una de las innovaciones sociales más extraordinarias. Dicho invento, permitió la contención de guerras que anteriormente se extendían por territorios geográficos ingentes, por motivos religiosos, sin control. El mérito del Estado-nación no estuvo solo en su concepción, sino que en el proceso de implementación del mismo se tuvo que hacer un ejercicio de creatividad e imaginación genial. Hubo que generar un sentimiento de lealtad, de pertenencia, de identidad colectiva vinculado a una entidad que no se ha podido objetivar desde entonces: la nación. Los sistemas educativos, las narrativas, la conexión en el imaginario colectivo de la nación con el autogobierno y los proyectos nacionales jugaron un papel decisivo para poner en práctica un instrumento que, a pesar de haber sido también el artífice sistemático de violencia, ha resultado ser extremadamente útil para la gestión de la vida colectiva.

Actualmente la humanidad parece estar viviendo un momento similar al previo a los tratados de Westfalia. Por un lado, existe una realidad social altamente problemática; y por el otro, se necesita experimentar con nuevos sistemas sociales para dar respuesta a los desafíos que dicha realidad social presenta. La aplicación del concepto de seguridad colectiva a través de las Naciones Unidas y la constitución de la Unión Europea parecen ser las dos innovaciones sociales con mayor potencial que se asemejan a la ruptura que supuso el Estado-nación.

La noción de seguridad colectiva, tal como fue concebida en un inicio, encierra la idea según la cual la agresión de un país a otro equivale a una agresión contra todos los países, y estos últimos tienen el deber de oponerse a la agresión. El concepto de seguridad colectiva viene a ser un contrato entre Estados que aspira a mantener la estabilidad y la paz, mientras que el sistema de equilibrio que le precedía era —y es— un mecanismo que trataba de mantener el *statu quo*, si es necesario recurriendo a la guerra para mantener el equilibrio geopolítico. El sistema de equilibrio de potencias, asociado a lo que denominan algunos la *realpolitik*, consideraba —y considera— que la guerra es un elemento ineludible de la relación entre Estados (García, 2011).

Aunque el sueño de la seguridad colectiva brota en el Siglo de las Luces dentro del marco de la tensión generada entre las ideas de progreso y libertad y el sistema insatisfactorio ya de equilibrio entre potencias, no fue hasta 1945, tras dos guerras mundiales y la desaparición por parte de algunos de la fe en el progreso, que el concepto se materializó en una estructura con la formación de la Organización de las Naciones Unidas. Prácticamente desde la fundación de la carta de las Naciones Unidas tras la Segunda Guerra Mundial, esta institución naciente trató de implementar este mecanismo de acción

internacional concertada para proteger los intereses colectivos de los Estados frente a amenazas comunes. La definición por sí sola de lo que constituye un interés colectivo ya plantea muchos problemas, especialmente cuando cada Estado sigue velando por la supremacía de su Nación. Este mecanismo, en sus inicios, tenía como principal objetivo evitar que se produjera otra conflagración como las dos que habían azotado el mundo entero en la primera mitad del Siglo XX. A través de él, se daban los primeros pasos para que los conflictos entre Estados fueran resueltos, en caso de amenaza de guerra, por la acción mancomunada de la comunidad de naciones, haciendo valer los parámetros de justicia codificados en el Derecho Internacional. Este instrumento, sin embargo, ha ido evolucionando con el paso de los años debido, en algunos casos, a algunos problemas nuevos que se han ido presentando, y, en otros, a la contradicción existente entre el planteamiento de este mecanismo en pro del interés colectivo y la persecución de intereses particulares por parte de los Estados (García, 2016).

La ONU, no obstante, puede concebirse como un sistema con trampa que encarna la tensión entre las dinámicas globales y el apego al interés nacional ya que, aunque encarna algunos ideales ilustrados relativos a la paz, la seguridad internacional, la justicia y la capacidad de la razón humana para crear sistemas sociales armoniosos, se crea en un momento en el que se había perdido la fe en esta misma capacidad, como resultado de las dos guerras mundiales. Por ello, aunque pretende simbolizar el ideal de seguridad colectiva, está constituida de tal manera que los intereses nacionales de los cinco miembros del Consejo de Seguridad prevalecen. Sin duda, no se puede decir que prevalecen totalmente, y que hay intereses oscuros siempre actuando, ya que el comportamiento individual de cada Estado está circunscrito a ciertas convenciones, pero el interés nacional ensombrece la capacidad de maniobra del sistema. A pesar de todo, se podría decir que la ONU representa una innovación social de una magnitud desconocida hasta la época y que posee un gran potencial para evolucionar hacia un sistema de gobernanza global que esté en línea con los rasgos de la sociedad actual y los imperativos de los tiempos.

Es de rigor aclarar, por un lado, que existen otros organismos internacionales basados en la noción de la seguridad colectiva, tal como la OTAN, aunque de alcance solo regional; y, por el otro, que ha habido otros intentos históricos, aunque fallidos, por aplicar el principio de seguridad colectiva mundialmente, como ocurrió con la Sociedad o Liga de Naciones tras la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, debido a que su alcance global y a su durabilidad en el tiempo, la ONU supone un caso único de aplicación de dicho principio.

3. EL CASO SINGULAR DE LA UNIÓN EUROPEA

La razón principal por la que la Unión Europea constituye un caso único es porque ha logrado crear una estructura política donde los Estados miembros, voluntariamente, ceden parte de su soberanía y la transfieren a las instituciones regionales europeas.

En términos más jurídicos se puede aseverar que, mientras que el derecho internacional se fundamenta en el principio de jerarquía, el derecho europeo gira alrededor del principio de competencia. La jerarquía en el derecho internacional significa que los ordenamientos jurídicos superiores, de alcance más amplio en términos territoriales, tienen un rango superior a los ordenamientos inferiores. En caso de conflicto, por tanto, es el ordenamiento superior el que prevalece. Sin embargo, debido a la ausencia de mecanismos supranacionales coercitivos, la aplicación efectiva de dicho principio depende exclusivamente de la voluntad de los Estados.

Por el contrario, el principio de competencia en el que se fundamenta la Unión Europea, lo que plantea es que los Estados renuncien a ciertas competencias —tales como el control del tipo de interés, las políticas agrarias o las cuestiones migratorias— para transferirlas a las instituciones europeas.

Sin embargo, más allá de este elemento axial, se podría decir que la Unión Europea tiene otras tres particularidades que la distinguen. En primer lugar, el proyecto europeo se concibió con la esperanza de crear un sistema de interdependencia estatal que evitase una tercera guerra mundial. Inspirada en la tesis de la paz democrática de Kant (2001), desde los primeros organismos que se fundaron —la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea, el EURATOM para la energía nuclear—, lo que se pretendía era, por un lado, establecer relaciones comerciales tan sólidas que permitieran al interés compartido sobreponerse a los conflictos nacionales y, por el otro, establecer un sistema de regulación y control mutuo que pudiera alarmar a los países miembros de indicios de aspiraciones bélicas. El fomento del comercio, por tanto, y la interdependencia en la producción y comercialización de materias primas clave, tales como el acero y el carbón —basamento de la industria armamentística— o la energía nuclear, fueron las estrategias centrales para preservar la paz. A la luz de la historia, con todos las deficiencias que se le pueden achacar a la Unión Europea actual, el objetivo de mantener la paz se ha cumplido, ya que Europa, desde la primera mitad del siglo XX, ha vivido su período más prolongado de paz —a excepción de lo ocurrido en los balcanes, un conflicto que, a pesar de su crueldad, no se asemeja al horror de la primera y segunda guerras mundiales—.

En segundo lugar, la Unión Europea, a pesar de aspirar a crear una unidad política supranacional, ha mostrado resistencia desde el principio a la integración en ese ámbito. Probablemente esto sea debido a la inercia que supone aferrarse a lo conocido, al interés nacional, a pesar de que las fuerzas históricas, los problemas y las oportunidades presentes exijan trascender dicho interés para abogar por la acción concertada y el bien común. La influencia del interés nacional se nota con mayor claridad en la arquitectura de las instituciones europeas: las decisiones de mayor calado, la legislación más importante y las políticas a largo plazo se definen, principalmente, en las instancias relacionadas con la representación de los Estados —el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea—, o al menos han de contar con su beneplácito. El Parlamento Europeo, el órgano que se elige por los ciudadanos europeos, tiene competencias limitadas y la Comisión, a pesar de velar por el interés europeo, también tiene cierto sesgo nacional.

En materia de defensa, la dificultad que supone aunar voluntades nacionales ante una cuestión de tanto peso se ha sorteado confiando la defensa de la Unión en otras instancias, a saber: la OTAN en general y EEUU en particular. Esta situación se ha debilitado con el cambio de actitud de EEUU hacia la OTAN con el presidente Trump, lo que está forzando a los países de la Unión Europea a ponerse de acuerdo acerca de proyecto conjunto en materia de defensa. Normalmente, los temas relacionados con la defensa y la política exterior son los más vinculados con el interés nacional y esto se manifiesta con mucha potencia en el ámbito de la Unión Europea.

En relación a la política exterior de la Unión Europea, existe una dificultad similar. Cada país aboga por establecer acuerdos bilaterales con otros Estados. Por otro lado, el trabajo de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es quien articula esa dimensión de la Unión Europea, tiene un mandato muy conectado con los Estados y un margen de maniobra relativamente encorsetado. Más allá de las labores diplomáticas y de tratar de expandir los valores europeos, la función y poderes de dicha Representante son bastante limitados.

Por último, en tercer lugar, la Unión Europea se ha construido sobre una narrativa que había sido muy atractiva. Algunos de los elementos de dicha narrativa son, de un lado, el describir la Unión como un espacio donde los derechos humanos, la libertad, la solidaridad y la democracia social permiten la convivencia de grupos diversos en paz y prosperidad y donde el interés nacional se subordina al bien común; y de otro, el arrogarse la responsabilidad de exportar dichos valores al resto del mundo y de cooperar con los países en vías de desarrollo para que puedan prosperar.

Esta narrativa se ha puesto en cuestión como resultado de los problemas económicos y las desigualdades que se viven dentro de la Unión Europea, de la crisis de los refugiados, de la creciente xenofobia dentro de la Unión, del surgimiento de partidos de ideologías extremas y de las propuestas de salida por parte de algunos Estados. Sin embargo, sigue siendo un discurso de legitimación de la Unión bastante potente —probablemente ficticio— que se asocia con el corazón de la identidad europea.

4. ¿CÓMO ENFRENTAR DESAFÍOS INUSITADOS CON INSTRUMENTOS DESFASADOS?

Parece que, a pesar de los avances significativos que se han logrado en la Unión Europea, los problemas que enfrenta y los instrumentos que tiene para responder a los mismos no se corresponden.

Tomando la agenda europea de seguridad (Comisión Europea, 2016), se observan algunas amenazas que requieren enfoques integradores y supranacionales. El tema más destacado es el terrorismo. La prevención de la radicalización, la protección de infraestructuras críticas, la gestión de las migraciones masivas, la mejora de las labores de inteligencia comunitarias y del flujo de información o el fortalecimiento del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo son algunas de las líneas de acción relacionadas con dicho fenómeno.

Además del terrorismo, existen otros desafíos vinculados con la seguridad que requieren acción común. Las amenazas colectivas relacionadas con la agenda global de seguridad, tales como el cambio climático, el crimen organizado, las armas de destrucción masiva, las enfermedades infecciosas, la pobreza y las migraciones que suscita, los conflictos entre Estados o los Estados fallidos cercanos a la Unión, son algunos de estos desafíos. La crisis de la hegemonía económica de la Unión, especialmente frente a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) es otro tema de gran relevancia que ningún Estado de la Unión puede abordar en solitario. El envejecimiento de la población de la Unión Europea y la necesidad de atraer trabajadores inmigrantes para mantener el sistema de pensiones y de seguridad social es otro gran desafío de difícil solución, especialmente porque se extienden mitos sin fundamento empírico sobre los inmigrantes que provocan en la población un rechazo hacia los mismos. La autosuficiencia energética en un momento en que se importa el 54% de la misma es otro gran problema colectivo. La salida de Reino Unido de la Unión, las desigualdades entre Estados y dentro de los

Estados, el desempleo juvenil, la cohesión social ante la creciente diversidad, la popularización de ideologías extremistas, la expansión de prejuicios, el crecimiento de la intolerancia, son todas cuestiones que exigen visión y acción comunes.

A fin de dar respuesta a los retos señalados, la Unión Europea tiene unos mecanismos y unos procedimientos institucionales que se intentarán describir —aunque de forma somera— a continuación. El Consejo Europeo es la entidad responsable máxima de proporcionar las grandes directrices para la acción exterior y las políticas de seguridad. Las decisiones en estas materias, no obstante, han de realizarse por consenso. El Consejo de la Unión Europea —de ministros nacionales— también juega un papel importante en la definición de la política exterior y de defensa, lo que supone, tal como se mencionó en el apartado anterior, un sesgo nacional importante que entorpece la toma de decisiones pensando en la Unión como un todo. La Comisión también tiene cierto rol, aunque de menor envergadura, a la hora de apoyar a la Alta Representante y de asegurar que se actúe bajo el marco europeo de la política exterior y de seguridad. Finalmente, también existe un amplio cuerpo de funcionarios bajo las órdenes del servicio europeo de acción exterior.

La activación de dichos mecanismos y procedimientos presenta tres tipos de problemas relacionados con las fuerzas que se examinaron al inicio del artículo: una mundialización de los procesos sociales, por un lado, y la persistencia de instrumentos políticos anclados en la soberanía y el interés nacional, por el otro.

El primero tipo de problemas tiene que ver con la difícil coordinación entre organismos, instituciones, países y departamentos. La información, un bien tan preciado para la toma de decisiones, no fluye con toda la rapidez que requieren ciertos procesos. Además, la agilidad de la Unión Europea es bastante pobre debido a ambos factores, a la falta de coordinación y al deficiente flujo de información.

El segundo tipo de problemas concierne al planteamiento de que la Unión Europea ha de efectuar una política exterior unificada por consenso. Este requerimiento impide la firma efectiva de múltiples acuerdos con otros Estados u organismos internacionales, situación que impulsa a los Estados miembros a forjar acuerdos bilaterales en materia de política exterior. Esto le resta fuerza y credibilidad a la Unión Europea con organismo supranacional.

Por último, existe un tercer tipo de problemas que puede verse como la consecuencia de los dos anteriores y es la forma que ha adoptado la política exterior. A diferencia de la política convencional exterior de los Estados, la

política exterior de la Unión Europea se centra casi exclusivamente en dos cuestiones: en la cooperación al desarrollo y en la mejora de la imagen europea en el mundo. Por ello, se podría decir que la acción exterior europea representa una política relativamente blanda y pobre, insuficiente para hacer de la Unión Europea como ente propio un interlocutor único, válido ante otros Estados. Este vacío, al mismo tiempo es la consecuencia de la promoción del interés nacional de cada Estado a la hora de establecer relaciones con otros, y es la causa de la multiplicación de la acción unilateral de los Estados miembros en el ámbito exterior.

5. CONCLUSIONES

Una vez explorados los cuatro apartados que anunciaron en la introducción, se podrían extraer algunas conclusiones preliminares.

Primeramente, el análisis de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea debe realizarse teniendo en cuenta el contexto más amplio de los procesos sociales que parecen estar dándose en el sistema mundo. Desde una perspectiva histórica-sistémica, parece que la humanidad ha evolucionado desde formas más sencillas de organización social como la familia o el clan, hacia formas más complejas como la tribu, la ciudad-Estado y el Estado-nación. En esta época, parece que se está produciendo otra gran ruptura histórica que todavía no acaba de cristalizar. Las dinámicas sociales se han mundializado, por lo que la respuesta lógica sería idear los instrumentos políticos pertinentes para responder ante esa nueva realidad social global. La globalización de la política, no obstante, no está siguiendo el mismo ritmo que la globalización de los otros procesos sociales como la cultura, la ciencia, las comunicaciones, las migraciones, la economía o las amenazas.

En segundo lugar, se podría decir que el déficit de gobernanza global que el mundo experimenta requiere de innovaciones sociales en el ámbito de la política, semejantes a la innovación que supuso la creación del Estado-nación en el siglo XVIII. La aplicación del principio de seguridad colectiva a las relaciones internacionales, en la forma de las Naciones Unidas, es un paso prometedor. Este principio, exige poner al bien común por encima del legítimo interés nacional y reemplazar el sistema de equilibrio de poderes, donde la guerra era simplemente otro mecanismo de la política, por un modelo de relaciones entre Estados más racional donde la guerra no tenga un papel relevante.

Por otro lado, el caso de la Unión Europea es un caso muy singular que parece estar en sintonía con el espíritu de la época y que constituye otra innovación social muy relevante. Los orígenes de la Unión Europea se conectan con el deseo de establecer un sistema de relaciones en Europa que impidiera una tercera conflagración mundial. A fin de lograrlo, se configuraron pequeños tratados de regulación mutua y se promovieron proyectos que favorecieran la interdependencia. Los postulados de la tesis de la paz democrática, de que las relaciones comerciales pacifican la vida social, estuvieron muy presentes. No obstante, en el corazón del derecho europeo subyace un principio que lo distingue del derecho internacional, a saber: el principio de competencia. El derecho internacional defiende la jerarquía de los órdenes jurídicos superiores con respecto los inferiores pero, al carecer de instrumentos impositivos, las resoluciones supranacionales solo se pueden hacer efectivas si los Estados las acatan voluntariamente. Por el contrario, la Unión Europea se ha erigido sobre el principio de competencia, un principio que hace que los Estados miembros renuncien a ciertas competencias básicas, como la política monetaria, y se las transfieran a las instituciones europeas, cediendo así parte de su soberanía a la «Unión».

Por último, cabe señalar que, a pesar de que la Unión Europea suponga una gran innovación social, cuando se estudia su política de seguridad y su política exterior —los dos ámbitos que suelen estar más conectados con el interés nacional—, se observa que la Unión Europea no tiene los mecanismos, procedimientos e instituciones necesarios para llevar adelante estas dos áreas con efectividad. La arquitectura institucional de la Unión Europea hace que el interés nacional prevalezca en estos dos dominios. La naturaleza de los problemas que la Unión está enfrentando y tendrá que encarar parece colocar a Europa en una encrucijada sin salida: avanzar hacia una mayor integración política apostando por el bien común o dejar para la historia un experimento social más, interesante, pero desaparecido.

BIBLIOGRAFÍA

- Albrow, M. (1996), *The Global Age: State and Society beyond Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Comisión Europea (2016), «Agenda Europea de Seguridad: allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad», http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1445_es.htm
- García, S. (2011), «Evolución de la noción de seguridad colectiva a la luz de ciertas circunstancias históricas», *Seguridad y Defensa en el actual marco socio-económico*, Madrid, Instituto General Gutiérrez Mellado, pp. 1107-1136.
- García, S. (2013), «Análisis de las resoluciones del Consejo de Seguridad ante los mayores casos de violencia política del siglo XX», en *Dilemata. International journal of applied ethics*, nº 13, pp. 93-119.
- García, S. (2015), «Un cuestionamiento de los supuestos que vertebran la sociedad moderna en búsqueda de nuevos modelos de gobernanza: el gobierno, la sociedad civil y la empresa nadando en un mar de complejidad», en *Cuadernos de gobierno y administración pública*, Universidad Complutense de Madrid, nº 2, pp. 79-103.
- García, S. (2016), *Desafíos del Sistema de seguridad colectiva de la ONU: un análisis sociológico de su efectividad ante las amenazas globales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Joas, H. (2009), *Social Theory: Twenty introductory lectures*, Madrid, Cambridge University Press.
- Kant, I. (2001), *La paz perpetua*, Buenos Aires, Longseller [1795].
- Teitel, R. (2003), «Transitional justice genealogy», en *Harvard Human Rights Journal*, nº 16, pp. 69-94.

EL NORD STREAM 2: MOTIVOS Y CONSECUENCIAS DE UN PROYECTO QUE DIVIDE A EUROPA

Tomás Gutiérrez Roa

CEDEU Centro de Estudios Universitarios

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) importa anualmente el 53% de la energía que necesita. En un continente donde las reservas de gas y petróleo son escasas, los Estados miembros deben adquirir la mayor parte de los hidrocarburos que consumen fuera del territorio comunitario. Esto ha propiciado la creación de una potente infraestructura para importarlos desde y a través de socios estratégicos, configurando un mapa de asociaciones energéticas donde la Federación de Rusia tiene una especial relevancia. En 2017, este país aportó a la UE el 38% del gas y el 30% del petróleo que consumió (Eurostat, 2017)¹.

Las tensiones surgidas a partir de 2014 entre las instituciones europeas y Rusia con motivo de la guerra en Ucrania y la anexión ilegal de Crimea pusieron de manifiesto la complejidad de mantener una interdependencia energética en tiempos de confrontación –10 Estados miembros importan más del 75% de sus necesidades gasistas desde Rusia– (Eurostat, 2017), propiciando que la Comisión pusiera en marcha diferentes planes para mejorar la seguridad energética del conjunto de la UE. En la Estrategia Europea de Seguridad Energética, publicada ese mismo año, se marcaron como objetivos prioritarios la diversificación de las fuentes externas de abastecimiento y la mejora de la coordinación de las políticas energéticas nacionales, además del fomento de la acción con una sola voz en el ámbito exterior. Estos propósitos se incluyeron posteriormente en otros documentos como la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y la Estrategia Marco para la Unión de la Energía.

En este contexto, y pese a la dificultad existente, la Comisión considera prioritaria la diversificación de fuentes de energía, principalmente de gas, poniendo en marcha proyectos para mejorar la interconexión con otros socios

¹ Datos de 2017.

estratégicos, como Argelia o Azerbaiyán, o la financiación de nuevas plantas de regasificación. Sin embargo, muchos de estos planes suscitan dudas sobre su viabilidad, sobre todo por motivos económicos y/o de capacidad, ya que actualmente pocos países pueden aportar a los Estados miembros gran parte de los 350 bcm (Billions Meters Cubics) de gas natural que importan anualmente –el 66% del consumo total– (Unión Europea, 2014).

La cuestión energética es, por tanto, uno de los aspectos fundamentales de la dimensión externa de la UE. La base jurídica de esta política es el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que explica que...

«La política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético como el desarrollo de energías nuevas y renovables y fomentar la interconexión de las redes energéticas» (Unión Europea, 2012).

Sin embargo, en la segunda disposición del artículo, el TFUE deja en manos de los Gobiernos las condiciones de explotación de sus recursos y la estructura general de su abastecimiento. Por lo tanto, las cuestiones energéticas se regulan en base a los marcos reglamentarios nacionales y al comunitario, lo que supone que las competencias sean compartidas. Esta dualidad es la que permite la construcción del gasoducto Nord Stream 2, un proyecto exclusivamente alemán que atenta contra los planes de diversificación de la Comisión y que supone un importante reto para la seguridad energética y la legislación de la UE, además de marginar a los Estados miembros del Este, agravar a los del Sur y perjudicar seriamente a un Estado socio –Ucrania–, convirtiéndose en un órdago para el conjunto de la Unión.

2. LAS RELACIONES ENERGÉTICAS ENTRE ALEMANIA Y RUSIA

La segunda parte del proyecto Nord Stream es la última fase de la colaboración ruso-alemana en materia gasista, una relación que comenzó en las últimas décadas de la época soviética y que se consolidó tras la desaparición de la URSS. Durante la etapa de Boris Yeltsin y los primeros años de la presidencia de Vladimir Putin, las buenas relaciones comerciales y políticas entre ambos bloques, especialmente entre el Gobierno ruso y el alemán –liderado por el socialdemócrata Gerhard Schröder–, permitieron la puesta en marcha de numerosos proyectos energéticos conjuntos que consolidaron una profunda asociación estratégica. Esto dio lugar a una interdependencia que, actualmente, convive con un resurgimiento de las tensiones entre la UE y Rusia,

lo que pone a Alemania en una difícil situación debido a la complejidad de acceder a diferentes fuentes de gas.

Alemania es el mayor importador de gas natural del mundo. Su gran mercado energético y sus pocos recursos fósiles le obligan a importar el 93% del gas que necesita, sumando el 23% de todo el consumo europeo (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2015). Según el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales, perteneciente al Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía de Alemania, las adquisiciones de gas ruso alcanzan el 35% del total, suponiendo el 27% del negocio global de Gazprom (Federal Institute for Geosciences and Natural Resources, 2017).

Estas cifras explican la necesidad alemana de conectarse de manera segura y continua a un proveedor de gran capacidad, lo que implica que desde hace décadas las relaciones entre Rusia y Alemania se hayan consolidado en base a una colaboración estratégica en materia de energía. Además, y pese a los planes para mejorar la eficiencia energética y reducir el consumo, los estudios confirman que las importaciones alemanas seguirán creciendo en los próximos años. Según la Agencia Internacional de la Energía, la demanda de gas en Alemania aumentó en 5,4 bcm en 2017 (International Energy Agency, 2018), aproximadamente un 4,5% del total, mientras que otras fuentes apuntan a que la UE necesitará importar en 2035 cerca de 120 bcm extra por año (Barnes, 2017), un consumo similar al de toda Alemania en 2017. Estas estimaciones contrastan, sin embargo, con una tendencia a la baja de las necesidades energéticas del conjunto de la UE, aunque esto no afectará a las importaciones de gas debido a la reducción de los recursos propios.

2.1. El primer proyecto Nord Stream

La idea inicial del Nord Stream se remonta al año 2000, cuando la Comisión catalogó su construcción como proyecto prioritario en las Directrices de la Red TransEuropea de Energía (RTE-E)², inaugurándose los dos ramales que lo forman entre 2011 y 2012. El Nord Stream es una tubería con una capacidad de 55 bcm anuales –el mayor de Europa hasta la fecha–, con un recorrido a través del Mar Báltico de más de 12.000 kilómetros entre la bahía de Vyborg y la ciudad de Greifswald, en el noreste alemán (Gazprom, 2017a). Al contrario que el Yamal-Europe (Gazprom, 2017b), el primer gran

² Las orientaciones para las redes transeuropeas de energía (RTE-E) establecen una lista jerárquica -en función de los objetivos y prioridades definidos- de los proyectos que pueden acogerse a financiación comunitaria, introduciendo, en particular, el concepto de proyecto de interés europeo.

gasoducto que conectó Alemania y Rusia a través de Bielorrusia y Polonia, el Nord Stream unía a ambos Estados sin intermediarios, aunque actualmente también exporta gas a diferentes territorios vecinos.

La construcción del Nord Stream tuvo un coste de 7.400 millones de euros, sufragado en un 30% por inversores directos y un 70% a través de financiación externa, según los datos publicados por Nord Stream AG, la operadora del gasoducto (Nord Stream AG, 2017). Esta firma, constituida en exclusiva para el proyecto y con sede en Suiza, está formada por diferentes multinacionales. Gazprom, la empresa gasista propiedad del Gobierno ruso, ostenta un 51% del accionariado, mientras que el resto se lo reparten las alemanas Wintershall Holding GmbH y E.ON, que suman el 31% del capital; la holandesa Nederlandse Gasunie, con un 9%, y la francesa ENGIE, con similar porcentaje. El actual presidente de Nord Stream AG es Gerhard Schröder, canciller alemán en los años en los que se firmó el acuerdo. La participación de importantes empresas de tres Estados miembros y el beneplácito de la Comisión en el momento de su construcción evidencian que el gasoducto se entendió como una infraestructura de interés común en un momento en que la colaboración entre ambos bloques era excelente, consolidando la creencia de que la seguridad energética europea pasaba por profundizar en las relaciones gasistas con Rusia.

Durante la proyección y el desarrollo del Nord Stream apenas existieron dudas razonables sobre la viabilidad y la conveniencia del proyecto, ya que permitía abastecer de una manera rápida, segura y barata al mayor consumidor de gas de Europa. Se trataba, por tanto, de un proyecto económicamente viable con unas consecuencias políticas deseables, pues en el momento de su construcción las relaciones entre la UE y Rusia pasaban por su mejor época. Por su parte, el peligroso aumento de la dependencia energética entre ambos bloques era, en 2010, algo asumible pese a las llamadas «Guerras del gas» entre Ucrania y Rusia, ya que el Nord Stream permitía evitar el paso de los gasoductos por territorio ucraniano, salvando posibles vulnerabilidades.

2.2. El proyecto Nord Stream 2. ¿Necesitan Alemania y la UE más gas?

En 2012, los accionistas de Nord Stream AG anunciaron que, en vista de los exitosos resultados económicos obtenidos en los primeros años de funcionamiento del primer gasoducto, pretendían construir un segundo –formado por los ramales tres y cuatro– bautizado como Nord Stream 2. El proyecto estaría liderado de nuevo por Gazprom con un 51%, mientras que el accionariado restante se lo repartirían las alemanas Wintershall Holding GmbH –con participación en el primer proyecto– y Uniper, la holandesa Royal Dutch

Shell, la austriaca OMV Group y la francesa ENGIE, también presente en Nord Stream AG. Al frente de la nueva compañía, nombrada Nord Stream 2 AG, se colocó a otro alto cargo alemán relacionado con anteriores gobiernos federales, Matthias Warnig (Nord Stream 2 AG, 2017).

El proyecto, todavía en su fase inicial –en 2017 se cerró el capítulo de la financiación–, es prácticamente similar al primero, ya que tendrá el mismo alcance y capacidad. En sus más de 1.200 kilómetros, el gasoducto recorrerá las aguas de cinco países, cuatro de ellos pertenecientes a la UE (Gazprom, 2017c). Cuando esté operativo, podrá trasladar 55 bcm anuales directamente desde Rusia a Alemania, lo que sumado a la capacidad del Nord Stream a la línea Yamal-Europe supondrá cerca de 132 bcm, pues este último también abastece a Polonia en más de 10 bcm (PGNiG, 2018). Sin embargo, el gobierno polaco lleva años intentando rebajar sus importaciones de gas ruso, que suponen el 75% de su balanza, poniendo en marcha algunos proyectos para conectarse con Noruega o importando GNL desde EE.UU., lo que podría aumentar el porcentaje destinado a Alemania.

Según el anteriormente citado Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales, la demanda de gas en Alemania es de 101,5 bcm, aunque se importan unos 120 bcm anuales (International Energy Agency, 2014). Estos provienen de Noruega, que envía el 35%; de Rusia, que suma un 34%, y de Países Bajos, que aporta el resto (Bros, Mitrova y Westphal, 2017). La conexión con el primero de los socios tiene una capacidad de 54 bcm, mientras que el año pasado se adquirió la misma cantidad de gas ruso a través del Nord Stream y el Yamal –lo que indica que el primero no funciona al máximo de su potencial– (Gazprom, 2017d). A esto habría que sumar una conexión similar con Países Bajos y todo el gas que transcurre por Ucrania hacia la UE, ya que una gran parte acaba en Alemania. Esto engloba una capacidad de importación combinada muy por encima de las necesidades reales del mercado alemán. De hecho, la adquisición de gas ruso por parte de Alemania se sitúa en torno a 50% de la capacidad total (Giuly, 2018). Estas cifras manifiestan que, pese al crecimiento del mercado gasista, las infraestructuras actuales están siendo infrutilizadas, por lo que el aumento de la demanda de gas que se espera para las próximas décadas puede ser absolutamente garantizado sin necesidad de construir el Nord Stream 2.

Respecto al total de la UE, y según un estudio del European Policy Centre, en 2016 los Estados miembros importaron un total de 310 bcm a través de una infraestructura con capacidad para 700 bcm (un uso del 44,2%), mientras que a través de gasoductos se importaron 289 bcm de un total de 442 bcm (un 65,3%) –el resto de la capacidad corresponde al GNL–, demostrando que una

parte importante de la infraestructura europea se utiliza por debajo del 5% de su potencial (Giuly, 2018).

Hacer predicciones de consumo de gas a medio y largo plazo es algo sumamente complejo, lo que implica que las cifras de los diferentes analistas se muevan en un rango más o menos amplio. Sin embargo, y pese a que las tendencias del mercado gasista europeo son el descenso de la producción propia y un aumento de la importación de gas desde terceros países, no hay razones de capacidad para la construcción del Nord Stream 2, ya que no existe un aumento de la demanda que justifique una ampliación de la infraestructura.

3. MOTIVACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL NORD STREAM 2

En el punto anterior se ha demostrado que ni Alemania ni el conjunto de la UE necesitan aumentar su infraestructura de importación de gas, quedando claro que el Nord Stream 2 es proyecto eminentemente comercial. Las razones para su construcción responden únicamente a la motivación de Alemania y Rusia de mejorar su posición en un mercado gasista europeo que ha sufrido grandes cambios en la última década.

Desde que entrara en vigor el Tercer Paquete Energético en 2009, que restringe considerablemente las posibilidades de que exista un monopolio gasista en la UE, Gazprom ha mutado su estrategia hasta buscar una posición dominante en base a precios muy competitivos. Antes de su aplicación, la compañía pretendía llevar gas desde los pozos rusos hasta los consumidores finales a través de una vasta infraestructura de gasoductos de su propiedad, un plan de negocio imposible tras la aplicación de la Directiva 2009/73/CE, que obliga a la separación efectiva entre las actividades de suministro y producción y la explotación de las redes (Unión Europea, 2019). Esto, junto con la obligación de transparencia en los precios y la cada vez mayor capacidad de los Estados miembros para importar GNL, ha convencido a Gazprom de la necesidad de cambiar su modelo de negocio.

La construcción del Nord Stream 2 permitirá a la empresa estatal inundar los mercados europeos de un gas mucho más barato que el de sus competidores, una estrategia que busca preservar sus cifras de venta en base a la rebaja de los precios. Gazprom cuenta con dos ventajas competitivas para hacerlo, unos costes de extracción bajos y una red de gasoductos ya amortizada o rentable. Con el Nord Stream 2, la compañía rusa podrá transportar gas directamente desde las zonas de producción hasta el mayor consumidor europeo evitando los peajes

intermedios –Ucrania y/o Polonia–, firmando contratos de suministro a largo plazo con precios más bajos que el GNL, su mayor competidor. Un estudio de National Energy Security Fund, *think tank* ruso especializado en energía, estima que Gazprom podría ahorrar 207 millones anuales desviando el tráfico desde Ucrania al Mar Báltico, lo que supondría un 19% menos en el coste del gas (National Energy Security Fund, 2016). Además, con las tarifas aprobadas en 2015 por el Gobierno ucraniano, el valor del metro cúbico que transita por su territorio subió de 2,26 euros a 3,39 euros, una cifra que casi dobla los 1,86 euros que costaría transportar el gas por el Mar Báltico³.

Por otra parte, y aunque el efecto sobre el precio final en los consumidores alemanes y europeos dependerá del coste del transporte y variará en los diferentes Estados miembros, los estudios más optimistas calculan una caída del 32% en la factura de gas al por mayor en algunas regiones, con un ahorro en el conjunto de la UE de más de 24.000 millones de euros en un escenario de alta demanda global de GNL (Hecking y Weiser, 2017)⁴. En caso de cumplirse estas estimaciones, Gazprom conservaría el 33% de cuota de mercado europeo, e incluso podría ampliarla en caso de que otros proveedores no pudieran ofrecer precios tan competitivos.

Esta es la principal ventaja también para Alemania, que aspira a convertirse en el centro de distribución de gas en el continente dada su situación geográfica privilegiada. El Nord Stream 2 no es más que un proyecto comercial que se impone en un juego de *realpolitik* a la diversificación de fuentes propuesta por la Comisión debido a las limitaciones de los planes comunitarios, principalmente de capacidad y coste. El Gobierno alemán ha hecho primar su interés económico al asegurarse el abastecimiento energético a largo plazo y a precios bajos, aun cuando perjudica el de sus socios europeos y atenta contra los planes de la Comisión. Además, se trata de un proyecto que complementa la actual política energética alemana de reducir la emisión de gases invernadero y eliminar por completo las centrales nucleares –objetivo marcado para 2022–. En Alemania, pese a las diferencias políticas que existen en torno al gasoducto, el sector industrial se ha posicionado a favor de su construcción, asegurando que importar GNL no tiene «sentido económico» (Deutsche Welle, 2018), mientras que Merkel ha pedido en varias ocasiones no politizar el proyecto.

³ Según la misma fuente, el precio a través del Nord Stream pasaría de 1,86 euros a 1,32 euros si este operase al 100% de su capacidad.

⁴ En un escenario de baja demanda global de GNL, el estudio estima que la caída del coste del gas será de un 13%. Se trata, pese a todo, de un estudio encargado por la operadora del gasoducto, Nord Stream 2 A.G., al *think tank alemán* Ewi Energy Research & Scenarios.

Sin embargo, y al margen de las consideraciones políticas que se estudiarán más adelante, el Nord Stream 2 tiene una enorme influencia en los Estados miembros del Este, ya que la redirección del gas a través del Mar Báltico para evitar el paso por Ucrania podría aislarlos y dificultar su acceso al suministro, además de provocar congestión en las redes internas europeas que conectan a estos países con las zonas de distribución del centro continental. Por otra parte, queda la incógnita de cómo afectará al precio final y a la competencia en estos mercados, ya que podrían aumentar sus costes tras el cambio de rutas y de estrategia comercial de Gazprom (Giuly, 2018).

No puede obviarse tampoco la importancia de las relaciones ruso-alemanas en el trasfondo del proyecto. Mientras que los países del Este mantienen recelos hacia Rusia heredados de la época soviética, la política exterior de Alemania siempre ha considerado prioritarias las relaciones con el Estado eslavo, con quien hasta 2014 mantuvo un importante volumen de intercambios comerciales. Aunque durante la Guerra Fría siempre primó una política de acercamiento a EE.UU., tras la reunificación la política exterior alemana comenzó a virar hasta culminar en lo que Gerhard Schröder calificó como «el camino alemán», es decir, el no alineamiento con los intereses estadounidenses y la búsqueda de los propios (Kundnani, 2016).

Tras la crisis de 2008, Alemania aceleró su proceso de conversión a una gran potencia exportadora, lo que acentuó sus relaciones con países emergentes como China y Rusia, a la vez que profundizaba su poder dentro de la UE al afianzarse como único Estado solvente durante la crisis de deuda. En 2012, año en que se anunció el Nord Stream 2, Alemania exportó a Rusia bienes por un valor de 38.100 millones de euros, la mayor cifra hasta la fecha, lo que refleja la importancia de las relaciones comerciales entre ambos países. Por su parte, las importaciones alemanas desde Rusia supusieron ese mismo año 42.800 millones de euros, correspondientes en su mayoría a la compra de hidrocarburos (Destatis, 2018).

A partir 2014, Alemania se alineó, pese a las reticencias sobre su éxito y conveniencia, con las sanciones impuestas a Rusia por la anexión de Crimea y la desestabilización del este ucraniano, lo que conllevó una caída del 18% de sus exportaciones a ese país. Sin embargo, el Gobierno alemán siempre ha percibido el comercio energético como un vehículo perfecto para la cooperación con Rusia, además de la manera más solvente para asegurar el abastecimiento energético a precios bajos. Queda claro, por tanto, que el Nord Stream 2 no es más que otro paso en una política exterior que, influenciada por su modelo económico, basa la cooperación intergubernamental en unas relaciones comerciales fluidas, lo que ha hecho de Alemania el socio prioritario de

países como China, Rusia o Turquía dentro de la UE. No obstante, esta política no siempre va acorde con la acción exterior de la Comisión, provocando el recelo de los otros Estados miembros, que perciben que los intereses europeos acaban donde comienza el «camino alemán».

4. IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA

Desde las llamadas «Guerras del gas» entre Ucrania y Rusia, la UE se ha esforzado en implementar una política de diversificación de las rutas de suministro en pro de una seguridad energética que, en la actualidad, sigue siendo relativamente frágil. En 2014, tras la crisis ucraniana y el enfriamiento de las relaciones con Rusia, la Comisión volvió a impulsar este proyecto y presentó la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, un conjunto de medidas con las que se pretende mejorar el problema endémico de la dependencia. Aunque el texto considera la problemática desde diversas perspectivas –ya que propone diferentes medidas para mejorar la eficiencia energética, desarrollar el mercado interior, aumentar la producción o mejorar el marco regulatorio, entre otros–, la diversificación de fuentes se antepone como uno de los elementos clave para la mejora de la seguridad de abastecimiento. Esto se debe, en gran medida, a la creencia de que Rusia podría no ser un suministrador fiable si la relación entre ambos bloques sigue consolidándose en los términos de desconfianza actuales, lo que fomenta la aplicación de una política para redistribuir las importaciones de gas.

Por tanto, el documento sitúa a Rusia en el centro de la cuestión, reconociendo que «el problema más acuciante de la seguridad de abastecimiento de energía es la fuerte dependencia de un único suministrador externo, especialmente del gas», ya que «seis Estados miembros dependen de Rusia como único suministrador externo para la totalidad de sus importaciones de gas y tres de ellos utilizan gas natural para más de una cuarta parte de sus necesidades energéticas totales» (Unión Europea, 2015). Por este motivo, se pretende ampliar las importaciones de GNL desde EE.UU. y otros socios⁵ (Unión Europea, 2016), profundizar en la relación energética con Noruega y el norte de África y establecer el Corredor Meridional para conectar Europa suroccidental a los pozos del Mar Caspio, para lo que propone una precisa colaboración entre los

⁵ La Comisión Europea publicó, en 2016, una estrategia propia para el GNL y el almacenamiento de gas 2016 donde ahondaba en esta política, basada en la idea de que su expansión en los próximos años derivará en una bajada del precio, actualmente más alto el que se transporta por gasoducto.

Estados miembros y la UE. Sin embargo, y pese a la vigencia de dicha estrategia, estos planes avanzan de manera lenta, se han congelado temporalmente o han sido cancelados debido a las dudas que existen respecto a la capacidad de los pozos de la región y la seguridad de las rutas de suministro.

Por su parte, al proponer un mercado interior europeo de la energía, la Comisión pide que:

«Las intervenciones de las administraciones públicas que afectan a este marco de mercado, como las decisiones nacionales sobre las energías renovables o los objetivos de eficiencia, las decisiones de apoyar la inversión en generación nuclear (o su retirada de servicio) y las decisiones de respaldar proyectos de infraestructuras críticas (como Nord Stream, South Stream, TAP o una terminal báltica de GNL) deben debatirse a escala europea o regional para asegurar que las decisiones de un Estado miembro no perjudiquen la seguridad de suministro de otro Estado miembro. (...). Una verdadera Estrategia Europea de la Seguridad Energética exige que los instrumentos para su aplicación vengan precedidos por un debate estratégico en el ámbito de la UE, no solo a escala nacional» (Unión Europea, 2014).

Es evidente que el diseño del Nord Stream 2 no es coherente con estos planes, ya que se trata de un proyecto exclusivamente alemán que podría afectar de manera directa a otros Estados miembros y a la estrategia trazada por la Comisión. Además, si se tienen en cuenta otros factores geográficos y políticos, se observa que el gasoducto supone un reto importante para la seguridad energética del conjunto de la UE.

En primer lugar, el hecho de que tras la puesta en marcha de la tubería cerca del 25% del total del gas que circula anualmente hacia los Estados miembros transite por el Mar Báltico hace mucho más vulnerable el consumo europeo, ya que un corte prologando en la ruta, ya sea parcial o total, podría afectar al abastecimiento y a los precios del gas en el norte y el este de la UE. Además, en términos políticos, la construcción del gasoducto supone otorgar a Rusia una mayor capacidad de presión en las relaciones bilaterales, lo que implica una debilidad frente a un Estado que no ha dudado en utilizar la llamada «diplomacia energética» como instrumento de poder en sus relaciones con países de la antigua URSS. Por último, cabe considerarse cómo afectará a la competencia una posición dominante de Gazprom en un futuro mercado integrado del gas. Por estos motivos, todo parece indicar que la construcción del Nord Stream 2 tendrá unos efectos negativos, aunque limitados, en la seguridad energética europea, ya que supone concentrar un importante porcentaje de la importación de gas en una única ruta y en un solo proveedor, haciendo vulnerable el abastecimiento de los Estados miembros. Pese a lo

descrito, esta situación no es muy diferente de la actual, donde la mayor parte del gas transita a través de Ucrania proveniente de Rusia.

Es importante destacar que estas consideraciones tienen un trasfondo político importante, ya que parten de la extendida premisa de que Rusia es un actor que utiliza la energía como herramienta de poder en sus relaciones con otros Estados. Sin embargo, si se tiene en cuenta la definición de «seguridad energética» de la Agencia Internacional de la Energía, que la entiende como «la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible» (Internacional Energy Agency, 2018)⁶, no parece que exista, en base a dicho enunciado, una acuciante situación de inseguridad energética en la UE, más cuando las relaciones entre ambos bloques se basan en una interdependencia que condiciona profundamente el uso de la energía como método de presión por cualquiera de las partes.

Según las comúnmente aceptadas «cuatro Aes» desarrolladas por el Asia Pacific Energy Research Centre, la seguridad energética de un determinado actor se basa en la «*availability, accessibility, affordability y acceptability*» de la energía que consume, es decir, la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad de esta (Altagracia Aponte, 2007). Evitando desarrollar la última, más basada en cuestiones sociales, todo parece indicar que la construcción del Nord Stream 2 afectaría positivamente a parte de los Estados miembros, ya que les permitiría abastecerse de grandes cantidades de gas a precios relativamente bajos. La clave está, por tanto, en la «accesibilidad» del suministro de gas, en este caso basado en la premisa de que las diferencias políticas y/o económicas convenzan a Rusia para utilizar la cuestión energética contra la UE. Respecto a esto, la puesta en marcha del gasoducto tendría un efecto negativo en la seguridad energética debido a la percepción de poca fiabilidad del suministrador—*accessibility*—, pese a la reducción del precio—*affordability*— y a la gran capacidad exportadora de Rusia—*availability*—. Sin embargo, queda por estudiar si las tres partes de la fórmula afectan a todos los Estados miembros de manera similar.

Esto se debe a que la Comisión asume, tal y como se desprende de su estrategia, que siempre va a existir un riesgo de corte de suministro en las relaciones energéticas con Rusia. Sin embargo, Alemania asimila que se trata de una problemática infundada, entendiendo la construcción del Nord Stream 2 como una mejora de su seguridad energética, pues le permitirá importar gas de manera ininterrumpida y barata, logrando un abastecimiento disponible,

⁶ La de la IEA es una de las definiciones de «seguridad energética» más aceptadas en la actualidad.

accesible y asequible. Como se ha explicado antes, existen razones de peso para observar que la seguridad energética de la UE se compromete con la puesta en marcha del gasoducto, más cuando podría afectar a la disponibilidad y asequibilidad de los países del Este y del Sur, aunque es evidente que Alemania mejoraría su situación al aumentar y abaratar su abastecimiento. Estas dualidades, que ponen en conflicto a los diferentes actores europeos y suponen un peligro para el proyecto común, emanan de la falta de un modelo compartido, siendo necesario implementar una perspectiva comunitaria en la política energética que permita abordar estos retos de manera conjunta, lo que facultará a la UE para convertirse en un actor global más relevante.

5. EFECTOS LEGALES Y POLÍTICOS DEL NORD STREAM 2

Aunque los riesgos sobre la seguridad energética europea son evidentes, el proyecto Nord Stream 2 tiene además otros efectos legales y políticos, ya que atenta directamente contra una política comunitaria consensuada entre todas las capitales europeas. La decisión unilateral de Alemania de construir el gasoducto ha provocado el malestar de las instituciones europeas, de varios Estados miembros y de algunos socios importantes, como EE.UU. y Ucrania. El actual comisario de Energía, Miguel Arias Cañete, ha dejado claro en diferentes ocasiones que la Comisión se opone al proyecto (Domínguez Cebrián, 2018)⁷, mientras que el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, llegó a asegurar que el Nord Stream 2 «no sirve a los intereses europeos» (Reuters, 2017). El Gobierno alemán siempre ha defendido el proyecto como algo estrictamente comercial, aunque dentro del país también existe un intenso debate político sobre la conveniencia de llevarlo a cabo en contra de la opinión de las instituciones comunitarias.

La UE no puede evitar que Alemania construya el gasoducto, ya que, como se ha explicado anteriormente, el TFUE otorga a los Estados miembros el diseño de la estructura general de su abastecimiento energético. Por lo tanto, la estrategia de la Comisión ha ido encaminada a someter el proyecto a la legislación europea y a evitar que opere en un vacío legal. Sin embargo, se trata de un asunto complejo. El Nord Stream 2 recorre aguas internacionales, rusas y de diferentes Estados miembros, por lo que estaría bajo tres legislaciones diferentes que no son aplicables al mismo tiempo. Esto, junto con

⁷ El comisario de Energía se ha manifestado en contra siempre que ha tenido la ocasión, asegurando que «desde el punto de vista de la seguridad energética el Nord Stream 2 no aporta absolutamente nada» y que «no hay mayor necesidad de aportes adicionales [de gas]».

algunas características propias del gasoducto, lo hacen incompatible con el Tercer Paquete Energético que regula el mercado interior del gas. Ante esta disyuntiva, la Comisión ha pedido un mandato explícito al Consejo para negociar directamente con Rusia las condiciones bajo las que operará la tubería (Euroefe, 2017), aunque esto conlleve interrogantes sobre las normativas aplicadas al Nord Stream o a otros gasoductos que actualmente conectan la UE con regiones extracomunitarias.

Alemania y Rusia tienen pocas posibilidades de negarse a esta negociación, ya que pondrían en peligro el proyecto, mientras que la Comisión se juega su legitimidad política, pues de ser denegada la petición quedaría en entredicho su capacidad para liderar una Unión de la Energía creíble. Debido a esto, la institución comunitaria ha ido más allá y ha propuesto modificar la actual Directiva para asegurarse que todas las infraestructuras que conecten a los Estados miembros con otras regiones cumplan el Tercer Paquete Energético, aunque esto podría implicar problemas con otros socios gasistas o con la importación de GNL. Por otra parte, existen dudas sobre si dicha Directiva sería aplicable al Nord Stream 2 una vez esté en funcionamiento —el cambio legislativo entraría en vigor después de que el gasoducto sea operativo—. En definitiva, la situación legal es sumamente compleja y pone a la Comisión en una posición difícil, pues su autoridad quedaría muy mermada si no es capaz de encontrar una fórmula para que el proyecto se enmarque en la jurisdicción europea. En caso de no lograrlo, se corre el riesgo de fractura entre las políticas energéticas de los Estados miembros y las de la Comisión, lo que pondría en duda la Unión de la Energía.

Es evidente que el Parlamento Europeo y la Comisión pondrán todas las trabas posibles a la puesta en marcha de un proyecto que ha criticado duramente y que pone en duda su autoridad. Tras más de una década luchando para armonizar los diferentes marcos regulativos nacionales y fomentar una mayor integración energética, que el mayor consumidor de gas de la UE construya un gasoducto en contra de la política de diversificación y que este beneficie a un tercer Estado hostil supone un varapalo al proyecto comunitario. Alemania ha intentado minimizar los daños políticos asegurando que el Nord Stream 2 se basa en cuestiones puramente comerciales, aunque las dudas sobre su conveniencia política siguen provocando importantes críticas.

Además, el Nord Stream 2 no solo es cuestionado por la UE, sino también por otros Estados miembros, lo que implica un impacto profundo en las relaciones internas, amenazando con traspasar esa tensión a la cooperación en otras áreas. Polonia ha atacado con dureza la tubería, ya que socava los planes europeos de diversificación y atenta contra su seguridad energética. A parte

de las críticas políticas, el Gobierno polaco lleva tiempo queriendo convertirse en un nudo de distribución gasista a través del GNL y el gas importado de Noruega para desligarse del ruso, por lo que el Nord Stream 2 pone en peligro sus planes al otorgar la «llave» del gas en Europa a Alemania. Los países Bálticos, marginados por el proyecto, protestan porque este beneficia a Rusia, con quien mantienen una creciente tensión. Otros países del norte, como Finlandia o Suecia, ven con escepticismo los planes ruso-alemanes, aunque los han aprobado, mientras que Dinamarca tiene más reservas y ha obligado a la compañía a buscar una nueva ruta para evitar sus aguas.

Por su parte, los países del sur se muestran ambiguos. Italia se siente ofendida porque la Comisión consiguió parar el South Stream –un gasoducto que conectaba Rusia con Italia y el centro del continente a través de Turquía y Bulgaria– porque no cumplía el Tercer Paquete Energético, mientras que se muestra incapaz de hacer lo mismo con el Nord Stream 2. Además, su construcción hace menos competitivo el gas que importa desde Libia y Argelia. Francia tiene mayores intereses en el proyecto, ya que ENGIE participa en él, aunque su actual gobierno europeísta se muestra intranquilo ante el reto alemán a la Comisión. Sin embargo, ambos países han demostrado ser conscientes de que las posibilidades de diversificación de fuentes gasistas son muy limitadas actualmente, por lo que consideran un mal menor la tubería.

Quien sí ha mostrado su enorme descontento ha sido EE.UU., cuyo Gobierno ha mostrado su rechazo en público a la construcción del Nord Stream 2. Su presidente, Donald Trump, aseguró en una cumbre de la OTAN que «Alemania está totalmente controlada por Rusia porque obtiene del 60% al 70% de su energía de Rusia», añadiendo que «se supone que debemos protegerles contra Rusia y le pagan miles de millones. Creo que eso es muy inapropiado» (Reuters, 2018). Además, una propuesta de ley tramitada actualmente en el Senado propone imponer sanciones a las empresas europeas que participen en el proyecto, lo que está provocando tensión en las relaciones transoceánicas (Barraso, 2018). Detrás de estos ataques, frente a los que varios Estados miembros han mostrado su desagrado, está la estrategia estadounidense de apoyar la diversificación de fuentes europea a través de su GNL –proveniente del *fracking*– y la presión para que la UE endurezca su posición contra Rusia, algo a lo que muchas capitales europeas no son proclives. Por otra parte, tanto Estados miembros no afectados por el proyecto como diferentes terceros países han manifestado su desconcierto a que Alemania avale políticamente la tubería en un momento de tensión entre los aliados occidentales y Rusia, con la anexión de Crimea, la guerra ucraniana y los ciberataques como telón de fondo.

Sin embargo, el país más perjudicado es Ucrania. Tras las «Guerras del gas» de la pasada década, Rusia ha buscado alternativas para llevar el gas a los Estados miembros esquivando el territorio ucraniano. Todos los proyectos de Gazprom han tenido esa finalidad. El Nord Stream, el Nord Stream 2, el South Stream y el Turk Stream fueron desarrollados para evitar al antiguo país soviético, con quien Rusia mantiene unas relaciones muy difíciles en la actualidad. Pero la pérdida de ingresos por los derechos de tránsito puede ser muy dañina para la economía ucraniana, en una situación delicada en los últimos años. Además, se trata de un socio prioritario para la UE, cuyas relaciones bilaterales mejoraron sustancialmente tras la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica de 2014, por lo que es esencial que los Estados miembros se alineen con los intereses geoestratégicos de Ucrania. Incluso Angela Merkel defendió que «el Nord Stream 2 no es posible sin que quede claro el rol de Ucrania como país de tránsito» (Reuters, 2018b).

Según algunas estimaciones, los ingresos provenientes de los derechos de tránsito suponen cerca de un 3% del presupuesto anual ucraniano, unos 3.000 millones de dólares (Cohen, 2018). Actualmente, la caída de la circulación de gas por Ucrania es evidente. En 2008, más del 70% del gas pasaba a través del antiguo país soviético, mientras en 2015 esta cuota superaba por poco el 40%. Por su parte, el Nord Stream asumió ese mismo año el 25% del tráfico hacia Europa central –en 2008 no estaba todavía en uso– (National Energy Security Fund, 2016). Todo parece indicar que esta tendencia aumentará con la puesta en marcha del Nord Stream 2, que hará crecer la capacidad de la ruta por el Mar Báltico a cifras similares a las del tránsito por territorio ucraniano. La consolidación de esta estrategia supondría importantes pérdidas económicas para Ucrania, además de una reducción de la capacidad de presión en las relaciones con el Gobierno ruso. Aunque es difícil de estimar, esto podría tener importantes consecuencias geopolíticas, pues otorgará mayor libertad a Rusia para intervenir en el este ucraniano y provocará más tensión entre ambos Estados, con litigios importantes respecto al conflicto en la región del Donbass y el Mar de Azov.

La construcción del Nord Stream 2 ha dejado al descubierto las divisiones que existen en la UE respecto a la política hacia Rusia. Mientras que los países del este se inclinan por una posición más dura y un mayor alineamiento con EE.UU. y la OTAN, otros Estados miembros como Francia, Italia o Alemania abogan por flexibilizar las relaciones bilaterales bajo el argumento de que no es sostenible mantener una tensión constante con un vecino tan importante. Alemania, país que en los últimos dieciocho años ha tenido una gran sintonía con los sucesivos gobiernos rusos gracias a una potente diplomacia

económica, nunca ha disimulado su deseo de suavizar las sanciones para mejorar las relaciones entre ambos bloques. El Nord Stream 2 es otro paso más en esa estrategia, aunque en esta ocasión ha suscitado el recelo de una UE que camina en otra dirección. Sin embargo, existe el riesgo de construir unas relaciones «bicéfalas» en las que los asuntos energéticos caminen en la dirección opuesta a los políticos, lo que supondría una pérdida importante de credibilidad y coherencia en la política exterior de la UE.

En el fondo, se trata otra vez de un problema de y con Alemania, un país que ha estado en el centro de gran parte de las crisis políticas europeas desde su reunificación. En su ensayo «La paradoja del poder alemán», Hans Kundnani analiza la política exterior alemana desde la formación del país y explica que tras la reunificación Alemania ha rehusado asumir su papel de liderazgo en Europa debido a los recelos que existen, tanto fuera como dentro de sus fronteras, sobre su pasado, pese a que reúne todas las características para convertirse en «hegemon»⁸. Sin embargo, tras la crisis griega el Gobierno alemán tuvo que enfrentarse a la realidad y aceptar un papel más proactivo para salvar el euro, aunque eso supuso exportar reglas –que no normas– y utilizar su poder económico como método de presión para que sus socios aceptasen las duras condiciones impuestas, poniendo de nuevo el foco sobre su «hegemonía» en el continente (Kundnani, 2016).

Por otra parte, Alemania se ha convertido paulatinamente en una potencia económica mundial a merced de su gran capacidad exportadora, utilizando el *soft power* para perseguir sus intereses fuera de la UE, que son exclusivamente comerciales. Esto ha supuesto una importante paradoja en el poder alemán, coexistiendo una política coercitiva con los Estados miembros, a quienes intenta imponer sus intereses para formar una UE a su imagen y semejanza –competitividad, responsabilidad fiscal, estabilidad monetaria–, y una política «blanda» en el plano exterior, donde su única pretensión es abrir los grandes mercados a sus exportaciones. Es lo que Kundnani describe como «semihegemonía geoeconómica», una situación donde Alemania no ostenta todo el poder –ni quiere– pero sí una importante capacidad de presión dentro de la UE, mientras que en el exterior persigue «el camino alemán» de aumentar las exportaciones sin la ambición de proyectar un poder político o milita (Kundnani, 2016).

⁸ Las llamadas a que Alemania asuma su papel de líder de Europa y actúe en consonancia han sido una constante por parte de algunos gobiernos europeos, que ven en la pasividad alemana una debilidad endémica de la UE. A este respecto, en 2012, el ministro polaco de Exteriores, Radek Sikorski, llegó a afirmar en una entrevista que «temo el poder de Alemania menos de lo que estoy empezando a temer su inactividad».

Esto ha derivado en una problemática importante. En primer lugar, implica que Alemania conserve una posición de *primus inter pares* asimétrica, ejerciendo capacidad de presión sin asumir un liderazgo claro, lo que incrementa el hartazgo de sus socios europeos. Por otra parte, su incapacidad para diseñar una política exterior más allá de sus intereses comerciales entra en conflicto con la intención de la Comisión de consolidarse como una potencia normativa a nivel global. Una de las consecuencias de esta realidad es que se vuelva a hablar sobre «la cuestión alemana» (Kundnani, 2018), surgiendo interrogantes sobre el papel y el poder de Alemania en el continente. En este caso, la pregunta que cabe hacerse es si caminamos hacia una Europa más alemana o hacia una Alemania más europea, es decir, si el resto la UE asumirá el modelo político alemán –*soft power* en el exterior, rigidez económica en el interior– o si será Alemania quien se adapte a la estrategia comunitaria, modificando paulatinamente sus intereses geoeconómicos y aumentando su liderazgo en el interior.

En este contexto, el Nord Stream 2 toma especial relevancia al suponer un conflicto entre la estrategia exterior alemana y la europea: un enfoque comercial contra uno político en las relaciones con Rusia. Se trata de un problema permanente que se ha agravado con la oposición formal y pública de la Comisión y otros Estados miembros. Aunque sus herramientas son muy limitadas, la UE pretende luchar para que no se imponga «el camino alemán» y Alemania acepte los intereses europeos como los suyos propios, algo que, por ahora, el Gobierno de la *Große Koalition* no está dispuesto a hacer, o por lo menos no en su totalidad. Se trata de un momento decisivo, ya que el resultado del proyecto dibujará un esbozo del futuro de la política energética comunitaria y aclarará si la Unión de la Energía es algo creíble y real o una simple aspiración que dependerá más de la voluntad de los Estados miembros que la capacidad de la Comisión para diseñar y poner en marcha una política común eficaz y duradera.

6. CONCLUSIONES

En este documento se ha analizado de qué manera puede afectar la construcción del Nord Stream 2 a la seguridad energética de la UE y a la Unión de la Energía, así como a la relación entre Alemania con el resto de países europeos y la Comisión. La división que se ha generado en torno al gasoducto, la cual ha afectado a las instituciones comunitarias, a los Estados miembros, a varios socios estratégicos y a algunos sectores industriales de Europa, indica que se trata de un proyecto cuyas consecuencias políticas y económicas serán muy relevantes en los próximos años.

En el capítulo 1.3 se ha evidenciado que la motivación para la construcción del Nord Stream 2 no es la necesidad de aumentar la capacidad de importación debido a un crecimiento de la demanda, sino la estrategia comercial de Gazprom y la industria alemana para abaratar los costes del gas en un mercado en el que la empresa estatal rusa ve amenazada su posición. Sin embargo, queda por ver cómo afectará esta nueva realidad a la competencia y el precio en el conjunto de la UE, especialmente en los países del Este, que podrían tener problemas de acceso al gas si Gazprom deriva los flujos hacia el Mar Báltico, afectando al coste final del consumidor. Por otra parte, aunque el Nord Stream 2 no compromete de manera decisiva la seguridad energética europea, sí tiene efectos sobre ella de manera relevante, ya que supone aumentar la cuota de un solo proveedor, además de hacer más vulnerable el suministro al convertir una única ruta en la gran puerta del gas de la UE, tal y como sucede con Ucrania en la actualidad.

Sin embargo, lo más importante del proyecto son sus consecuencias políticas. Gran parte de los Estados miembros se oponen a él por diferentes motivos, mientras que la Comisión ve socavada su autoridad al atentar directamente contra la Estrategia Europea de Seguridad Energética, documento en el que se recoge la prioridad de diversificar las fuentes de abastecimiento de gas. Además, ataca los intereses de dos socios prioritarios, Ucrania y EE.UU. Por este motivo, y aunque las instituciones comunitarias no tengan herramientas para frenar la construcción del Nord Stream 2, la Comisión debe luchar para que el gasoducto no opere en un vacío legal y su funcionamiento se adecue a la actual jurisdicción europea. El objetivo es doble, evitar desigualdades en el mercado que pongan en peligro la Unión de la Energía y consolidar su autoridad para que el proyecto común gane credibilidad. Para ello, la Comisión debe tener un enfoque legal flexible que dé lugar a nuevas fórmulas bajo las que operar todos los gasoductos que conectan a los Estados miembros con terceras regiones.

El Nord Stream 2 pone a la UE en una encrucijada. En primer lugar, supone un órdago a la Unión de la Energía, demostrando que es más un futuro que una realidad. De la actuación de la Comisión se desprenderá si la construcción del gasoducto se trata de un contratiempo puntual hacia una mayor integración europea o si realmente los Estados miembros y las instituciones europeas avanzan por diferentes sendas, evidenciando que es un proyecto vacío. Por otra parte, la «cuestión alemana» vuelve a situarse en el centro del debate, reflejando que el mayor país de la UE tiene la capacidad de actuar por su cuenta cuando sus intereses no coinciden con los del resto de Estados miembros.

Por lo tanto, es necesario aclarar cuál será el papel de Alemania, si asumirá el liderazgo que se le reclama para completar el proyecto europeo o basculará

hasta convertirse en una potencia geoeconómica tanto dentro como fuera del continente, imponiendo sus intereses comerciales pese al menoscabo del proyecto común. La posición y la presión del resto de Estados miembros y de las instituciones europeas, con la Comisión y el Parlamento a la cabeza, será esencial en la definición de Alemania como «motor» o «lastre» de Europa, tanto en materia energética como en el resto de las políticas comunitarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Altagracia Aponte, A. (2007). *A quest for energy security in the 21st century. Resources and constraints*. Tokio, Japón. Asian Pacific Energy Research Centre.
- Barnes, A. (Diciembre, 2017). *Nord Stream 2: Friend or Enemy of Energy Security in Europe?* Bruselas. CEPS Policy Insights. Nº 2017/46.
- Barrasso, J. (13/03/2018). Senators push to stop Russian's Nord Stream II natural gas pipeline. John Barrasso United States Senator – Wyoming [Blog].
- Bros, A., Mitrova, T. Y Westphal, K. (Diciembre de 2017). *German-Russian gas relations: A special relationship in troubled waters*. Berlín. SWP Reseach. Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs.
- Cohen, A. (18/06/2018). *Russia's Nord Stream II Pipeline Is Ukraine's Worst Nightmare*. Forbes.
- Destatis. (03/05/2018). *German exports to Russia totalled roughly 25.9 billion euros in 2017*. Wiesbaden. Destatis, Statistisches Bundesamt. Oficial Federal de Estadística de Alemania. Comunicado de prensa 072 / 2018-03-05.
- Deutsche Welle. (24/09/2018). *German industry defends Nord Stream 2 Gas Pipeline*. Deutsche Welle.
- Domínguez Cebrián, B. (28/03/2018). *El negocio ruso-alemán que enfurece a la UE*. Riga/Madrid. Diario El País.
- Euroefe. (09/06/2017). *La CE pide el mandato para negociar con Rusia el gaseoducto Nord Stream 2*. Bruselas. EuroEfe.
- Eurostat. (2017). *EU imports of energy products*. Bruselas. Comisión Europea.
- Federal Ministry For Economic Affairs And Energy (2015). *Natural Gas Import and Domestic Production in Germany in 2015*. Alemania. <https://www.bmwi.de/Navigation/EN/Home/home.html>
- Federal Institute For Geosciences And Natural Resources – Bgr. (2017). *BGR Energy Studies: Data and Development Concerning German and Global Energy Supplies*. Hannover, Alemania. Ministerio Federacial de Economía y Energía. Gobierno Federal de Alemania.
- Giuly, M. (25/06/2018). *Nord Stream 2: Rule no more, but still divide*. Bélgica. European Policy Center.
- Hecking, H. Y Weiser, F. (Septiembre de 2017). *Impacts of nord stream 2 on the eu natural gas market*. Alemania. Ewi Energy Research & Scenarios.
- International Energy Agency. (2014). *Chapter 4: Germany*. International Energy Agency. Incluido en INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (2014). *Energy Supply Security (2014). Emergency Response of IEA Countries*. Francia. International Energy Agency.

- Internacional Energy Agency. (2014). *Energy Supply Security. Emergency response of IEA countries 2014*. París. International Energy Agency.
- Internacional Energy Agency. (2018). *Energy Security*. <https://www.iea.org/>
- International Energy Agency. (2018). *Natural Gas Information: Overview*. International Energy Agency.
- Kundnani, H. (2016). *La paradoja del poder alemán*. Barcelona. Galaxia Gutunberg, S.L.
- Kundnani, H. (Enero-febrero 2018). *Carta de Europa: El surgimiento de la «cuestión alemana»*. Estudios de Política Exterior.
- Munteanu, D. Y Sarno, C. (2016). *South Stream and Nord Stream 2- Implication for the European Energy Security*. *Análise Europeia 2*. (2016). - Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus.
- National Energy Security Fund. (Noviembre de 2016). *Nord Stream 2 and Ukraine: Cost should decide*. Moscú, Rusia. Analytic Report. National Energy Security Fund.
- Nord Stream Ag. (2017). *About Us. Who we are*. Switzerland. www.nord-stream.com.
- Nord Stream 2 Ag. (2017). *Shareholders and Financial Investors*. Switzerland. www.nord-stream2.com.
- Pao Gazprom. (2017). *Germany, Foreign Proyect*. Russia. www.gazprom.com.
- Pao Gazprom. (2017). *Nord Stream*. Russia. www.gazprom.com
- Pao Gazprom. (2017). *Nord Stream II*. Russia. www.gazprom.com
- Pao Gazprom. (2017). *Yamal-Europe*. Russia. www.gazprom.com
- Pérez, C. (17/06/2018). *Alemania se enroca frente a Europa*. Bruselas. Diario El País.
- Pgnig. (04/08/2018). *Gas consumption in Poland is on the rise. Share of gas purchased from Russia is in decline, while imports of LNG have grown*. Varsovia.
- Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.
- Reuters. (08/06/2017). *Eu's Tusk criticises Nord Stream 2 as Brussels readies for Russia talks*. Bruselas. Reuters.
- Reuters. (10/06/2018). *Merkel says Nord Stream 2 not possible without clarity for Ukraine*. Berlin. Reuters.
- Reuters. (11/07/2018). *Trump acusa a Alemania de estar en "manos de Rusia" por el acuerdo de un gaseoducto*. Bruselas. Reuters.
- Unión Europea. (2001). *Informe de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones - Redes Transeuropeas - Informe anual 2001*. Documento SEC (2003) 849. Comisión Europea.
- Unión Europea. (2012). *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Título XXI, Energía. Artículo 194*. Bruselas. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Unión Europea. (28/05/2014). *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Bruselas. Comisión Europea. COM (2014) 330 final.
- Unión Europea. (16/02/2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas*. Comisión Europea. Documento COM/2016/049 final.
- Unión Europea. (Marzo de 2018). *Standard Eurobarometer 89. First Results*. Bruselas. Comisión Europea.
- Unión Europea. (14/08/2009). *Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE*. Diario Oficial de la Unión Europea. Documento L 211/94. Publicado en el Boletín Oficial del Estado.

PARTE III

FAKE NEWS: ¿DESUNIENDO LA UNIÓN EUROPEA?

Beatriz Rodríguez Cuadrado

CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad estamos presenciando cómo el discurso desintegrador y los brotes racistas están emergiendo en algunos de los estados de la Unión Europea. Las crisis económicas sufridas desde finales de siglo XX, y que continúan en la actualidad, han agudizado la presencia de diferentes fenómenos de carácter político y social. Así, en este contexto, los gobiernos de la Unión han formulado ciertas restricciones para paralizar la difusión de noticias falsas y conseguir que estas no instiguen al discurso del odio, generen malestar social y lleguen a provocar unas consecuencias aún más graves que afecten a los países miembros.

A lo largo de este capítulo trataremos de enmarcar el enfoque adoptado por los gobiernos de la Unión Europea y por los diferentes medios de comunicación con respecto a esta problemática en un momento de crisis que enfrenta al mundo a cambios constantes.

Esta nueva era ha venido a ser denominada de la posverdad, un neologismo que ha sido acuñado para expresar la distorsión de la verdad objetiva por los medios con unos determinados fines que busca suscitar una respuesta en las emociones. A raíz de ello, Harding (2017) expresa que el deber de los periodistas continúa siendo el mismo que ha sido siempre, que es el de separar las mentiras de los hechos e informar a los lectores de la forma más veraz posible.

Antes de profundizar en esta cuestión, puesto que en estudio se examina la inclusión de la falsedad en el discurso de los medios de las sociedades democráticas de la Unión Europea, es de especial relevancia presentar la constitución y la labor que esta desempeña. En su página web¹, este organismo se define como «una asociación económica y política única en su género y

¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es

compuesta por 28 países europeos que abarcan juntos gran parte del continente». La organización, que se creó después de la Segunda Guerra Mundial, se encargó en un primer momento de impulsar la cooperación económica y disminuir las posibilidades de conflicto entre los países occidentales.

Durante todos estos años, la Unión Europea se ha tenido que enfrentar a un gran número de desafíos que han sido abordados gracias al trabajo conjunto de los países que la conforman (Fontaine, 2017). Así, como menciona este autor, «El antiguo adagio “la unión hace la fuerza” conserva por tanto hoy en día toda su pertinencia para los europeos» (Fontaine, 2018:5). Sin embargo, este lema está siendo cuestionado por algunos movimientos que pretenden desunirla, convirtiéndose de esta manera en el epicentro de los retos que está teniendo que afrontar actualmente esta asociación.

2. MARCO TEÓRICO

Las consecuencias del “defecto informativo” producido por las noticias falsas requieren aumentar los niveles planteados por la denominada teoría de la *agenda setting* e incluir a los nuevos actores de esta desinformación deliberada que afecta al sistema político, social y económico.

Los conceptos nombrados anteriormente van a ser enmarcados dentro de la teoría de la *agenda setting*. Se trata de una de las teorías más importantes en relación a los medios de comunicación de masas y de gran relevancia como marco para cualquier estudio sobre la información que se ofrece a la audiencia. Uno de los pioneros de la mencionada teoría, Walter Lippmann, escribía la obra *Public Opinion* en el año 1922 y utilizaba la metáfora de “pictures in our heads” para referirse a la imagen de la realidad política, económica y social que los medios de comunicación creaban en la audiencia. Sin embargo, no es hasta la década de los años sesenta del siglo XX cuando se formula la teoría de la *agenda setting*, que estudia los efectos de la influencia de los medios de comunicación sobre la formación de la opinión pública (McCombs, 1992, 1994, 1996, 2006).

En esta teoría se parte de la hipótesis de que los medios fijan una agenda por la que deciden qué transmitir y qué no transmitir a la audiencia, con la finalidad de modelar la opinión pública. En consecuencia, las noticias que los medios sitúen como más relevante en su agenda se convertirán en lo más relevante para la opinión pública.

Según McCombs (1994) esta agenda se desarrolla en dos niveles. En un primer nivel, los medios decidirían los asuntos sobre los cuales pensará la

audiencia. El segundo nivel va más allá, ya que en este, los medios determinarán lo que la audiencia piense sobre estos asuntos. El peligro del primer nivel sobre la posible manipulación de la audiencia es menor que el segundo nivel, ya que no profundiza en la formación de una opinión tanto como lo hace este último. A este respecto, Cohen (1963) señalaba refiriéndose a la prensa, que esta puede que no siempre tenga éxito a la hora de decirle a la gente lo que pensar. Es decir, puede no lograr hacer que la audiencia piense de una determinada manera sobre un tema; sin embargo, es más fácil que tenga un efecto muy importante a la hora de decirles el tema sobre el cual pensar.

Los dos posibles efectos de una *agenda setting* distorsionada en la que se indica al lector en lo que pensar son: una comprensión parcial de la realidad social, política y económica y la desinformación, al quedar ocultos un gran número de asuntos o temas que puedan ser verdaderamente de trascendencia e interés para la opinión pública. Y a su vez, se difundirán asuntos que puedan ser manifiestamente irrelevantes.

El segundo nivel tiene aún una mayor repercusión en la posible manipulación por parte de los medios. Tal y como explica McCombs, en este plano, los medios determinarán lo que pensará la audiencia. Surgido a finales de los años setenta, este nivel contribuiría a conformar las características cognitivas y afectivas de la audiencia. Una agenda distorsionada y destinada a determinar lo que piensa la opinión pública podrá dar lugar a fenómenos tan importantes como la aparición de prejuicios y estereotipos contra determinados grupos sociales. La manipulación de la opinión pública puede incluso llegar a tener consecuencias políticas, económicas y de cualquier otra índole, de gran trascendencia.

El nuevo nivel del que se quiere hacer hincapié a lo largo de este capítulo va más allá, al consistir en la difusión deliberada de información falsa. Una posible explicación de su enorme propagación serían los aspectos nocivos de la era digital de la comunicación. En concreto, planteamos un nivel que estaría formulado a través de las *fake news* y en consecuencia por el deseo de “mal informar” para propiciar no solo la manipulación sino también la polémica y, finalmente, la posible obtención de unos beneficios económicos y de poder político o social.

Uno de los muchos peligros que presenta esta corriente de desinformación, que cómo ya se ha tratado en páginas anteriores, se abre paso en la sociedad del siglo XXI, está intentando ser frenado por los países de todo el mundo

occidental, y especialmente en Europa, para evitar una comunicación engañosa y las consecuencias que esta pueda tener.

Es alarmante el hecho de que la incorporación de este nuevo nivel de la agenda que proponemos, completamente carente de principios éticos o morales, pueda tener credibilidad entre la opinión pública y que además haya fomentado la necesidad de crear un protocolo de seguridad por parte de los gobiernos y de los propios medios para evitar la existencia de falsedades circulando por la red. Así por ejemplo, en la página web de *the Guardian* hallamos el siguiente contenido en un intento de justificar su imparcialidad y su veracidad: «*The Guardian* es editorialmente independiente, lo que significa que establecemos nuestra propia agenda. Nuestro periodismo está libre de sesgos comerciales y no está influenciado por propietarios multimillonarios, políticos o accionistas. Nadie edita nuestro editor. Nadie dirige nuestra opinión. Esto es importante ya que nos permite dar voz a los menos escuchados, desafiar a los poderosos y exigirles cuentas. Es lo que nos hace diferentes a tantos otros en los medios de comunicación, en un momento en el que la información objetiva y veraz es crítica»² (Traducido por la autora).

Finalmente, como ejemplo de la pérdida de credibilidad en los medios se citará un caso que ha causado un gran impacto en la opinión pública. Este hecho ha obligado al prestigioso diario *Der Spiegel* a llevar a cabo una investigación interna y a depurar responsabilidades, suspendiendo de sus funciones a su redactor jefe y a su editor. Se demuestra que Class Relotius, periodista de este diario y premio al mejor reportaje del año 2018 sobre la guerra de Siria, ha incluido en él hecho inventados y citas, lugares y personajes ficticios. A partir de este momento, sale a la luz que este mismo procedimiento había sido llevado a cabo en innumerables noticias, la mayoría de ellas apelando a las emociones de sus lectores. Relotius justificaba este fraude por su miedo al fracaso, que según explica, iba en aumento conforme su crecía éxito.

A continuación y con el objetivo de precisar el marco conceptual del enfoque de esta investigación, ahondaremos en algunos de los fenómenos propios de la sociedad digital actual: la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y de la desinformación, las noticias falsas, el populismo y su posible degeneración hacia el racismo, la xenofobia o los nacionalismos.

² “The Guardian is editorially independent, meaning we set our own agenda. Our journalism is free from commercial bias and not influenced by billionaire owners, politicians or shareholders. No one edits our editor. No one steers our opinion. This is important as it enables us to give a voice to those less heard, challenge the powerful and hold them to account. It’s what makes us different to so many others in the media, at a time when factual, honest reporting is critical”.

Se analizará, sobre todo, la función que estos fenómenos están desempeñando en la configuración de una identidad excluyente para la unión de la Unión Europea.

Así, tras llevar a cabo un análisis de estos procesos, presentaremos su vinculación con los medios y el discurso que estos han generado para su consolidación, centrándonos en los dos elementos principales: (a) la desinformación en la sociedad del conocimiento y la información y (b) las denominadas noticias falsas o *fake news*.

(a) La desinformación en la sociedad del conocimiento y la información.

¿La Sociedad del conocimiento o la Sociedad de la desinformación?

Hoy en día estamos experimentando lo que podríamos denominar la paradoja de la comunicación, puesto que a pesar de seguir inmersos en la denominada “Sociedad del conocimiento” y la “Sociedad de la información”, la rapidez y la facilidad de acceso a ambos y la información, muchas veces no contrastada, nos puede conducir a una sociedad desinformada o mal informada y, por tanto, a una sociedad del desconocimiento.

El término “Sociedad del conocimiento” fue empleado por primera vez en la década de los noventa del siglo pasado por Peter Drucker, si bien este autor había utilizado con anterioridad la denominación de “trabajador del conocimiento”, que nunca llegó a generalizarse.

No obstante, no ha habido unanimidad en cuanto a la terminología adoptada para designar el nuevo modelo, ya que ha tenido una designación desigual en las diferentes áreas lingüísticas, coexistiendo también junto con otros términos, como son la “sociedad de la información” y “sociedad red”. Las sociedades de la información se hicieron posible con la aparición de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Estas nuevas tecnologías van a ejercer una influencia incluso sobre la cognición, modificando la manera en la que nos expresamos, aprendamos e incluso razonemos.

De manera preliminar, es necesario establecer, sin embargo, la diferencia entre la sociedad del conocimiento y la sociedad de la información, ya que la información es un instrumento del conocimiento. Tal como mantiene Castelfranchi (2007), la sociedad del conocimiento constituye el motor del todo, es decir, se refiere a ella como capital cognitivo; el conocimiento, el saber cómo capital. Por tanto, para el autor, está estrechamente ligado al factor productivo.

Acerca de las sociedades del conocimiento, la página web de la UNESCO³ informa de su transcendencia en nuestro siglo:

El conocimiento y la información tienen un impacto significativo en las vidas de las personas. El intercambio de conocimiento e información, en particular a través de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), tiene el poder de transformar las economías y las sociedades.

A ello se añaden los fundamentos básicos sobre los que este nuevo modelo de sociedades debe asentarse: «Las sociedades del conocimiento deben apoyarse en cuatro pilares: la libertad de expresión, el acceso universal a la información y al conocimiento, el respeto a la diversidad cultural y lingüística, y una educación de calidad para todos».

Ya a principios del siglo XXI, Krüger (2006) señalaba que el concepto de sociedad del conocimiento ocupaba una posición capital en los debates sobre ciencias sociales y en la política europea. Si bien Krüger enfatizaba que se trataba de un concepto que resumía supuestamente las transformaciones sociales que se estaban produciendo en la sociedad moderna y a la vez brindaba «una visión del futuro para guiar normativamente las acciones políticas».

Como hemos visto, desde la década de los 2000 y con el uso generalizado de internet, la información y la comunicación se han visto inmersas en la evolución tecnológica, llegando a tal punto que la información está muchas veces elaborada por los propios consumidores. A pesar de los aspectos positivos que ello puede conllevar, como la transmisión de imágenes y relatos de manera inmediata por parte de los testigos presenciales de la noticia, no debemos olvidar que a su vez se produce una intrusión profesional en la labor periodística que podría traer graves consecuencias.

(b) las noticias falsas o “fake news”.

La desinformación es un fenómeno que nos afecta a todos los ciudadanos del mundo occidental. De ahí, que sean muchos los investigadores que califican este tipo de acción como un arma de poder casi ilimitado.

Humprecht (2018) señala, sin embargo, que la desinformación no afecta a todos los países de una misma manera, es decir, que existen diferencias en el tema y en propósito de las *fake news* publicadas en las distintas democracias occidentales. Para esta autora, mientras que en los Estados Unidos y en el Reino Unido se ha hallado como claro objetivo la desinformación partidista, en Alemania o Austria predominan las historias de carácter sensacionalista.

³ <https://es.unesco.org>

Sin embargo, destaca que a pesar de esta diferencia entre países de habla inglesa y habla alemana, coinciden en el hecho de que la cobertura temática es esencialmente sobre información nacional.

Según Cambridge Dictionary (2019), las noticias falsas se definen como: «Historias falsas que parecen ser noticias difundidas en Internet o usando otros medios, generalmente creados para influir en puntos de vista políticos o como una broma⁴» (Traducido por la autora).

En la conferencia titulada “La cuestión palpitante: populismo y fake news”, organizada por la Fundación Juan March en marzo del 2019, los ponentes Torreblanca y Romero, reflexionaron sobre la aparición de estos dos fenómenos en los medios de comunicación y en las plataformas sociales. Con respecto a la forma en que se originan, el segundo explica que la creación de una noticia falsa está siempre guiada por una intención muy concreta. Además, advierte que las democracias son sociedades muy vulnerables ante este fenómeno: «Desacreditar una democracia es un objetivo estratégico de alguien que tiene también una vulnerabilidad».

Asimismo, considera que los autores y los responsables de las noticias falsas primeramente detectan algún tipo de anomalía en el debate, ya sea político, económico o social. Un ejemplo bien claro sería el caso del *Brexit*. A raíz de ello, lo alteran dentro de la conversación, que es generalmente digital. Tras esta premisa, Romero (2019) explica cuáles son los cuatro elementos comunes que configuran una campaña de desinformación:

1. La identificación de una vulnerabilidad.
2. La creación de una historia coherente que sirva como marco estratégico.
3. La publicación en un medio digital.
4. Su distribución masiva.

Es también significativo considerar los factores psicológicos que intervienen en la divulgación de las noticias falsas. Así, en un estudio publicado en el *Journal of experimental psychology*, Pennycook, et al. (2018) han hallado que una exposición repetida a las noticias falsas aumenta de una manera significativa la posibilidad de que se produzca una percepción errónea de su veracidad en los ciudadanos, incluso en el caso de que la noticia sea de una inverosimilitud extrema. Estos autores consideran que el ámbito y el impacto de la repetición sobre las creencias es mayor de lo que se ha asumido hasta la fecha. También Harding (2017) informa de que existen estudios que

⁴ “False stories that appear to be news spread on the internet or using other media, usually created to influence political views or as a joke”.

demuestran que refutar afirmaciones dudosas o mentiras, en realidad, sirve para llamar la atención sobre la mentira en lugar de desacreditarla.

Una importante reflexión de Amorós García (2018) nos pregunta: «Si las *fake news* son mentiras: ¿por qué nos las creemos?». Este autor predice que en el año 2022 la mitad de las noticias publicadas por los medios serán falsas. Se plantearía entonces un grave problema al dejar en manos de la audiencia el discernir entre una noticia falsa y una noticia verdadera. La reafirmación de nuestro pensamiento se refleja en nuestra predisposición a creernos las noticias falsas, lo que va estrechamente unido a la autoafirmación de nuestros propios deseos, creencias y convicciones.

A ello hay que añadir que las plataformas sociales, como Twitter o Facebook, contribuyen a incubar y divulgar de una manera casi instantánea la creencia en las noticias falsas. Así, para White (2017), el periodismo de hoy en día es el resultado de un cúmulo de factores, entre los que señala el fenómeno de internet:

La cultura cambiante del mundo de las comunicaciones, impulsada por el poder imperial de las empresas de Internet y las redes sociales, no sólo anima a los usuarios a crear cámaras de eco personales a expensas del pluralismo de la información, sino que también ha triturado los modelos de mercado que utilizó para nutrir el periodismo ético (White, 2017: 5). (Traducción de la autora).⁵

Pérez-Curiel y García Gordillo (2018) manifiestan que no es una novedad el hecho de que Twitter haya revolucionado la forma de hacer política como tampoco lo es su enorme poder mediático, su gran capacidad de convertir en viral las noticias y el activismo ciudadano. Es decir, ya no solo los medios tradicionales generan desinformación, sino que son principalmente los nuevos canales de comunicación como las redes sociales los que difunden más fácilmente las noticias falsas, las hacen virales y crean una alarma colectiva.

Ante la necesidad de conocer las posibles estrategias y posibles efectos de una comunicación digital de las noticias falsas, en 2015, la Unión Europea se encargó de desarrollar un programa específico «para la detención de las campañas de desinformación y protección de sus sistemas democráticos y debates públicos». Posteriormente, en mayo del 2017, las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de

⁵ «The world's changing culture of communications, driven by the imperial power of internet companies and social networks, not only encourages users to create personal echo-chambers at the expense of information pluralism, it has also shredded the market models that used to nourish ethical journalism».

Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) firmaron en Viena, la declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las noticias falsas, la desinformación y la propaganda. De esta manera, se materializaba un consenso sobre la propagación de las noticias falsas diseñadas con el objeto de confundir y manipular a la población, sobre su gravedad y el riesgo que implican para la seguridad ciudadana y las democracias.

También, en el año 2019 con el fin de mejorar el programa desarrollado en años anteriores, entró en vigor un Plan de Acción para luchar contra la desinformación que se produzca no solo en Europa, sino también en el exterior.

Harding (2017) se hacía eco del hecho de que la representación de la Comisión Europea en el Reino Unido tenga incluso una sección dedicada a la detección de los “Euromitos”. El blog <https://blogs.ec.europa.eu/ECInt-theUK/category/euromyths/>, gestionado por la Comisión Europea, trata de desmentir y demostrar la falsedad de aquellos “mitos” creados por los medios británicos que puedan fomentar la eurofobia. Es importante señalar que el término Euromito, usado para referirse a una historia exagerada o una mentira sobre la Unión Europea, es un ejemplo que ilustra el hecho de que las noticias falsas llevan produciéndose desde hace ya décadas. Así en el año 2016, el diario El País hacía una referencia al número de casos de falsas noticias publicadas por la prensa británica que habían sido denunciados, una cifra que ya ha sido ampliamente superada en el 2019: «Inventar mitos sobre Europa es una especie de afición de la prensa británica desde hace casi 30 años. La página web de la Unión Europea *Euromyths*, que ofrece la oportunidad de refutar las acusaciones sobre interferencias de Bruselas que aparecen en la prensa, contiene alrededor de 650 casos».⁶

Si bien los principales mitos hallados son relativos al empeoramiento de la economía por culpa de la Unión, o tienen rasgos xenófobos, también es posible encontrar otros tipos. Así, con respecto a los “Euromitos” que acusan a la Unión Europea por su legislación, Kelemen (2018) mantiene que «la Comisión Europea ha catalogado cientos de Euromitos fabricados [...]». El hecho de que tantos ataques a la regulación de la UE se basen en Euromitos, las noticias falsas que podrían mencionarse hoy, debería alertarnos sobre un hecho crucial: hacer que la regulación actual de la UE sea “mejor” es poco probable que apacigüe a los críticos, ya que gran parte de su oposición a la regulación de la UE se basa en mitos [...]. Al igual que con otros Euromitos, esta creencia es impermeable a la desconfirmación empírica: el hecho de que la UE tenga una pequeña administración no disuadirá a los euroescépticos de su

⁶ https://elpais.com/internacional/2016/05/20/actualidad/1463755551_605722.html.

creencia de que es una burocracia masiva» (Kelemen, 2018: 210). (Traducción de la autora)⁷.

Cross (2008) explica las razones por las que los Euromitos han proliferado en la prensa británica:

El origen de Euromyths reside en las políticas de armonización (ahora finalizadas) que pretendían hacer viable un Mercado Único en Europa. [...]. Esto se debe a que los Euromitos son apreciados por los periodistas británicos (el 90% de los que aparecen en el sitio web de la Comisión Europea se originan en la prensa británica) por al menos tres razones. En primer lugar, libera a los periodistas del problema cotidiano de tener que evitar que los hechos se interpongan en una buena historia [...]. En segundo lugar, los periodistas se deleitan con la buena diversión limpia para entretener y entusiasmar a los lectores [...]. En tercer lugar, los euromitos constituyen una taquigrafía ideológica para imaginar cómo los "otros" europeos están destruyendo nuestra "herencia de isla milenaria". En este sentido, los euromitos son una forma banal de xenofobia que a menudo no se reconoce como tal precisamente por su disfraz de "hecho" periodístico⁸. (Cross, 2008:54). (Traducción de la autora).

3. FENÓMENOS DESENCADENANTES: CONTEXTO HISTÓRICO Y SOCIAL

La presión competitiva es una expresión vinculada al sector de la Economía y de los negocios que consideramos que es posible estudiar también como uno de los síntomas de la rivalidad actual en el ámbito político y social. Esta perspectiva podemos asociarla con la búsqueda de la identidad nacional a partir de la confrontación. Pedralba Fortuny (2014) aborda este tema y estudia la «competitividad entre países» en el entorno globalizado del siglo XXI. A este respecto, señala que esta se ha originado como consecuencia de un nuevo mundo sin fronteras en donde los países se consideran rivales entre sí,

⁷ The European Commission has catalogued hundreds of these fabricated Euromyths [...]. The fact that so many attacks on EU regulation are based on Euromyths, or fake news as it might be referred to today, should alert us to a crucial fact: making actual EU regulation "better" [...].

⁸ The origin of Euromyths lies in harmonisation policies (now ended) which were intended to make the Single Market in Europe viable. But they attracted the ire of UK newspaper determined to protect the "British way of life" (whatever that means). This is because Euromyths are beloved by British journalists (90 per cent of Euromyths ppearing on the European Commission's web site originate in the British press) for at least three reasons. Firstly, they offer deliverance from the journalists day-to-day problema of not letting the facts get in the way of a good story (no doubtb encourage by the no-lose situation in which no right of reply exists that might discourage newspaper editors from priting blatant lies and untruths about the EU). Secondly, journalists delight in Good clean fun to entertain and titillate readers (...). Thirdly, Euromyths are ideological shorthand for imagining how European "Others" are destroying our "thousand year old island heritage". In this sense Euromyths constitute a banal formo f xenophobia that is often not recognised as such precisely because of its dressage as journalistic "fact".

únicamente velan por sus propios intereses y por su actuación en el contexto económico y social (Pedralba Fortuny, 2014). Esta competitividad, que posee una base principalmente económica, ha empleado los medios de comunicación como un arma para generar o fomentar opiniones erróneas o distorsionadas en la mente de la audiencia.

Siguiendo con esta línea sobre el contexto histórico y social de los últimos años, inicialmente ofrecemos la consideración de Martí Calderón (2018) sobre el hecho de que la Unión Europea actualmente está siendo testigo de una de sus mayores crisis desde su constitución:

El descontento de la población es evidente, sobre todo en los países del sur del continente que han sido los más golpeados por la crisis europea. Cada día surgen nuevos movimientos y manifestaciones que muestran esta situación de insatisfacción con los líderes políticos. Estos movimientos y los nuevos partidos rechazan la falta de democracia y la excesiva burocracia que desde Alemania gobierna la Unión Europea (Martí Calderón, 2018: 139).

Igualmente, este autor considera que es el malestar ciudadano el que ha llevado a la actual situación política, en el que se manifiesta un rechazo al europeísmo y una clara tendencia a los nacionalismos.

A continuación, acudimos a la postura adoptada por Moreno Feliu (1994) hace ya más de una década y que definía el racismo como un sentimiento popular irracional y arcaico. Asimismo, expresaba que los medios de comunicación se hacían eco de ello representándolo melodramáticamente como un peligro que acechaba a la sociedad. A pesar del tiempo transcurrido desde la publicación del artículo, consideramos que este comportamiento sigue latente.

En relación, es una cuestión relevante exponer las diferentes acepciones que plantea el concepto de nacionalismo. Torrecilla (2018) explica sus dos diferentes manifestaciones: el primer tipo de propaganda nacionalista es el que exalta el de la nación ya existente (en este caso, España): es un tipo de nacionalismo que recurre a todo tipo de simbologías y mitos históricos para engrandecer la imagen del país. El segundo tipo de nacionalismo es el separatista, que aboga por la independencia de una región de un país ya existente. A ello añade:

Su propaganda, también cargada del ensalzamiento de la simbología propia, se basará en la fijación constante de la nación a la que pertenecen como culpable de todos los problemas, con el objetivo de convencer al electorado de que es insostenible continuar perteneciendo a dicha nación y de que un futuro ilusionante y carente de problemas comenzará en cuanto declaren la independencia y se conviertan en un nuevo país. El atractivo de esta propaganda radica

en que se presenta al otro como poderoso opresor, con lo cual la comunidad es representada como una víctima ante él (Torrecilla, 2018:20).

Tras exponer algunas nociones sobre el racismo y el nacionalismo, es ineludible abordar el concepto de populismo. La página web de la Real Academia Española (2019) define populismo como una «tendencia política que pretende atraerse a las clases populares». Antón-Mellón y Hernández-Carr, (2016) afirman que el movimiento de derecha radical populista es un actor político de gran importancia en los países europeos y que su crecimiento se produjo antes de la crisis económica e institucional en la que se halla inmersa la Unión Europea desde el periodo 2007-2008. No obstante, estos autores señalan que el contexto de crisis ha ayudado a la proliferación de los acontecimientos actuales:

Si bien en el pasado partidos situados en este espacio político han recibido una gran atención mediática, la percepción que estos partidos avanzaban en gran parte del continente europeo, junto a las sonadas victorias en países como Francia, Dinamarca o Reino Unido, han hecho saltar todas las alarmas. Sus resultados han generado una enorme atención mediática y han abierto todo tipo de interrogantes sobre los antecedentes, motivos y consecuencias de este éxito (Antón-Mellón y Hernández-Carr, 2016:18).

Para ellos, el populismo es:

un método o estilo de actuación política que se utiliza para lograr un particular tipo de movilización social y política, normalmente en situaciones de crisis económica y, sobre todo, de crisis política por procesos de deslegitimación de las élites políticas. En el caso que nos ocupa se utiliza, reiterativamente, una estructura de argumentación narrativa en torno a cuatro ejes: paro, inmigración, inseguridad y corrupción (Antón-Mellón y Hernández-Carr, 2016:21).

Ungureanu y Serrano (2018) estudian la controversia del concepto de populismo que entienden como :«un tipo de relato político constituido por patrones narrativos elementales (por ejemplo, el héroe salvador o el mundo decaído) que son politizados (por ejemplo, el pueblo como salvador), por vía de una lógica de exacerbación de las emociones políticas antagónicas» (Ungureanu y Serrano, 2018:14). A lo que, según estos autores, se suma el empleo de una herramienta muy poderosa: el lenguaje emocional.

Como medida reciente, en junio del año 2018, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa se encargó de alertar sobre la deriva racista del discurso populista.⁹

⁹Agencia EFE (2018): <https://www.efe.com/efe/espana/portada/el-consejo-de-europa-alerta-que-discurso-populista-se-ha-vuelto-odio-a-los-inmigrantes/10010-3658445>

A continuación, se expondrán algunos de los casos más controvertidos sobre las noticias falsas que circularon en los medios tanto digitales como en edición impresa en Europa y que podrían significar una amenaza para el futuro de la Unión. Todas ellas están sustentadas por vulnerabilidades de carácter nacional: Los chalecos amarillos en Francia, el independentismo catalán en España y el Brexit en el Reino Unido. Los tres son las secuelas de un clima basado en el rechazo de la unión y donde la desinformación y las noticias falsas forman parte de este tejido argumental.

4. LOS CHALECOS AMARILLOS EN FRANCIA

La movilización social llevada a cabo por los «chalecos amarillos» en Francia desencadenó una ola de desinformación en manos de las noticias falsas. En esta ocasión no solo se trataba de información no veraz, sino también de la difusión de montajes fotográficos cuyo objetivo residía principalmente en crear la alarma internacional.

En noviembre del año 2018, manifestantes contra las desigualdades, injusticias y privación de derechos desataron la mayor crisis política en el gobierno del presidente Emmanuel Macron. Posteriormente, los revuelos causados en marzo del 2019 por la «plaga amarilla», como los denominan algunos medios, estuvieron acompañados por comentarios con referencias internacionales como: «La UE ha matado la política» o «Intifada en todas partes».¹⁰

El auge de esta protesta, de la que muchos se refieren como «el pueblo contra la élite», se fraguó en mayor medida gracias a las redes sociales. Desde *Facebook*, los protestantes emiten sus mensajes, fotos y videos, y convocan manifestaciones multitudinarias que causan graves perjuicios económicos y alarma social en la nación. Según AVAAZ¹¹, una organización mundial sin ánimo de lucro que trabaja con el fin de eliminar la información tóxica en internet, *Facebook* habría permitido la difusión de más de 105 millones de visitas a información engañosa sobre el movimiento del chaleco amarillo de Francia.

¹⁰ <https://www.elmundo.es/internacional/2019/03/17/5c8e273dfc6c831e188b4675.html>

¹¹ <https://venturebeat.com/2019/03/12/avaaz-facebook-festering-fake-news-frances-yellow-vests/>

5. EL INDEPENDENTISMO CATALÁN EN ESPAÑA

Hay un concepto clave que se puede considerar el punto de partida del independentismo catalán, un mensaje diseñado por las instituciones catalanas sobre la separación cultural y social con el resto de España. Este es el denominado «hecho diferencial», que tiene su origen en 1927 y fue introducido por el político catalanista Francisco Cambó para referirse a la diferencia de la personalidad y la cultura de los catalanes con respecto al resto de españoles. Ante la ausencia de un mensaje integrador durante años, se han fijado los fundamentos del secesionismo en la mente de los catalanes. Como ya se ha tratado anteriormente, volvemos a la idea del independentismo como un tipo de xenofobia. Desde este punto de vista, podríamos considerar que el independentismo significa la vuelta al “tribalismo”, en el sentido de que se hace un llamamiento al sentimiento de pertenencia y donde la propia organización ejerce una enorme influencia sobre sus miembros.

Torrecilla (2018) estudia la denominada «rivalidad mimética», definida por Girard (2016) como un arrastre imitativo de la masa que conlleva una conciencia única y cuyo mismo deseo entre rivales genera el conflicto. Torrecilla estudia este choque de identidad entre España y Cataluña:

en un contexto de crisis (como la crisis económica que comenzó hace ya una década), una comunidad es muy vulnerable a cualquier mensaje que estimule sus emociones más viscerales. Son tantas las ganas de superar un momento de miedo, de inseguridad e incertidumbre, que la sociedad está dispuesta a creer al primero que le ofrezca soluciones sencillas y, más importante, inmediatas (Torrecilla, 2018:17).

Las principales campañas de desinformación en España se produjeron a raíz del independentismo catalán. El referéndum ilegal sobre la independencia de Cataluña generó una gran repercusión en relación a las *fake news*. Así, la tensión social y la intervención política para impedir que se llevara a cabo supusieron la creación de noticias falsas que se viralizaron en las redes sociales. Algunos de los bulos con más impacto en *Twitter* fueron imágenes de personas ensangrentadas para denunciar las supuestas agresiones de la carga policial. Las fotografías difundidas eran falsas y no tenían relación con la realidad ya que estas fueron tomadas de otros sucesos ocurridos en el pasado¹².

La desinformación independentista aboga por el desprestigio de la democracia y los organismos vinculados a esta. Otro de los efectos de esta

¹² BBC Mundo (2017): “4 casos de noticias falsas que intoxicaron el debate sobre la independencia de Cataluña de España”: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41703119>

posverdad es su enorme difusión entre los medios extranjeros gracias a la campaña propagandística supuestamente subvencionada por la propia Generalitat: «La persistente vocación del nacionalismo catalán por construir estructuras de Estado y su afán por la propaganda internacional están detrás de la costosa «política exterior» de la Generalitat». ¹³ De esta manera, en el extranjero, la visión es de una minoría reprimida por el gobierno español.

6. EL *BREXIT* EN EL REINO UNIDO

Diversos analistas mantuvieron que la amplia difusión de una imagen negativa algunos de los países miembros, a los que denominaron bajo el acrónimo *PIGS* o *PIIGS*, podría haber incidido en el referéndum del año 2016 sobre la permanencia del Reino Unido de la Unión Europea (Dooley, 2016). El referéndum fue celebrado en dicho país el 23 de junio de 2016, si bien constituye la salida de la Unión una meta para algunos sectores desde 1973. El acrónimo *PIGS* o *PIIGS* fue originado por los medios para referirse a las economías de Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España, y cuya imagen para estos países en el sector económico ha sido perjudicial. Así, de alguna manera, el *Brexit* podría explicarse en el deseo de los británicos de desligarse por completo de una asociación económica y política a la que pertenecen países miembros cuya compañía no es deseable.

Sin una visión estereotipada de la Unión Europea no hubiera sido posible una campaña tan efectiva como el *Brexit*, que se llevaba fraguando durante décadas.

Por otra parte, en un análisis anterior a la votación sobre la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, Tillford (2016) mantenía la siguiente argumentación:

Si Gran Bretaña vota para salir de la UE, será por la hostilidad a la inmigración. No será debido a la amenaza de la bancarrota de la eurozona, el papel de los parlamentos nacionales frente al Parlamento Europeo, las amenazas reglamentarias a la Ciudad de Londres o las preocupaciones sobre la competitividad de la economía de la UE. La desilusión con la UE ha aumentado en el Reino Unido porque la membresía se ha convertido en sinónimo en la mente de muchos votantes de la inmigración descontrolada. ¿Por qué la inmigración, en particular la inmigración de la UE, se ha convertido en un problema tan

¹³ ABC (2017): “La máquina de propaganda de la Generalitat: más de 300 millones anuales al servicio del independentismo”: https://www.abc.es/espana/abci-maquina-propaganda-generalitat-mas-300-millones-servicio-independentismo-201710222301_noticia.html

tóxico en el Reino Unido que podría costarle al país su pertenencia a la Unión?¹⁴ (Tillford, 2010: 2). (Traducido por la autora).

El acrónimo Brexit surge de la fusión de los términos *Britain* y *exit*. Si los británicos hubieran votado la continuidad, la palabra acuñada para ello hubiera sido *Bremain* (acrónimo resultado de *Britain* y *remain*, permanecer). Este tiene su antecedente en el año 2012 en el que se produjo la posibilidad de la salida de Grecia de la Unión, cuando se empieza a utilizar la palabra *Greexit*.

Por su parte, Harding (2017) explica cómo determinados sectores de la prensa británica han desempeñado una función importante para que el *Brexit* se hiciera posible: «El *Daily Telegraph*, el cuarto papel más vendido en el Reino Unido, alimenta a sus lectores de una dieta diaria de noticias negativas sobre la Unión Europea, mientras que el sexto mayor-el *Daily Express*-ha liderado una "cruzada" contra la membresía británica»¹⁵. (Harding, 2017: 11).(Traducido por la autora).

Con respecto a la influencia de las noticias falsas transmitidas en las redes sociales, Toynbee (2019), en su artículo “The anti-EU lies are back to exploit Britain’s weak spot again”¹⁶ denuncia que el tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007, por el cual la Unión Europea tiene personalidad jurídica para formar acuerdos internacionales comunitarios, es la justificación a partir de la cual se está produciendo una gran proliferación de noticias falsas de carácter alarmista. Así, por ejemplo, se han hecho virales en la red noticias falsas como:

- 1) «Just been reading some of the Lisbon treaty, very worrying. By 2020 we lose our veto, control over fishing, agriculture and more».
- 2) «In 2022 all become states of the new federal nation and must join the euro. The London Stock Exchange will move to Frankfurt to an EU exchange and the EU parliament and court of justice become supreme».

¹⁴ Tillford, Simon (2016:2): If Britain votes to leave the EU it will be because of hostility to immigration. It will not be because of the threat of eurozone caucusing, the role of national parliaments vis-a-vis the European Parliament, regulatory threats to the city of London or concerns over the competitiveness of the EU economy . Disillusionment with the EU has risen in the UK because membership has become synonymous in many voters’ minds with uncontrolled immigration. Why has immigration, in particular EU immigration, become so toxic an issue in the UK that it could cost the country its membership of the Union?

¹⁵ “The Daily Telegraph, the fourth best-selling paper in the UK, feeds its readers a daily diet of negative news about the European Union, while the sixth biggest – the Daily Express – has led a “crusade” against British membership”.

¹⁶ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/04/anti-eu-brexit-fake-news>

3) «If Britain stays in the EU, by 2020 we will be locked into vassalage of a new super-state».

Otras de estas noticias hacen referencia a que la permanencia de Gran Bretaña en la Unión Europea traería consigo la pérdida de las islas Falklands, las Cayman o el Peñón de Gibraltar.

Es significativo que en ninguna de ellas se cite directamente un complejo tratado legal que consta de más de tres mil páginas. Para refutar la veracidad de estas noticias falsas, Toynbee (2019) informa en esta misma fuente de que el profesor de Derecho sobre la Unión Europea de la Universidad de Essex, Steve Peers, ha llevado un seguimiento en la red de todas estas noticias y concluye, sustentándose principalmente en el estudio del tipo de lenguaje utilizado en ellas, que hay indicios de es posible afirmar que se trata de una campaña de desinformación con una fuerte financiación altamente organizada, basada en anuncios que se propagan de forma viral. Su propósito es posiblemente evitar una marcha atrás en el *Brexit* o los posibles efectos de la convocatoria de un nuevo referéndum.

Finalmente, a la hora de buscar responsables del antieuropeísmo británico, la autora no duda en mencionar a los dirigentes políticos de las últimas décadas:

Ningún primer ministro desde Edward Heath ha celebrado los beneficios de Europa. Todos se han inclinado ante el populismo antieuropeo, se dirigen a las cumbres de la UE como si fueran a la guerra, se jactan de líneas rojas, se jactan de falsas "victorias", nunca dan la bienvenida a pactos mutuamente beneficiosos. Margaret Thatcher lo comenzó, pero incluso Tony Blair, ahora un defensor europeo tan elocuente, falló como primer ministro para pronunciar un solo discurso en Gran Bretaña en la UE, y mucho menos en alabanza. Gordon Brown, ahora un anti-Brexitero igualmente ardiente, se escondió para firmar el tratado de Lisboa fuera de la vista de las cámaras. Solo mira lo que David Cameron hizo a continuación. [...]. Así que ahora cosechamos el torbellino de la desinformación difundida por todos los primeros ministros que tienen demasiado miedo de una prensa europea abusiva para elogiar la paz, la prosperidad y la influencia global que Gran Bretaña ha ganado dentro de la mayor alianza democrática del mundo (Traducido por la autora).¹⁷

¹⁷ «No prime minister since Edward Heath has celebrated the benefits of Europe. All have bowed to anti-European populism, striding to EU summits as if to war, boasting of red lines, bragging of bogus "victories", never welcoming mutually beneficial pacts. Margaret Thatcher began it, but even Tony Blair, now such an eloquent European advocate, failed as prime minister to make a single speech in Britain on the EU, let alone one in praise. Gordon Brown, now an equally ardent anti-Brexit, skulked off to sign the Lisbon treaty out of sight of cameras. Just look what David Cameron did next. [...]. So now we reap the whirlwind of disinformation spread by every prime minister too afraid of a bullying

7. CONCLUSIONES

Este capítulo se constituye como un proceso reflexivo sobre la relación entre las sociedades democráticas y los medios o plataformas sociales en la era digital. Una situación basada en la vulnerabilidad de las primeras y aprovechada por las segundas para generar bulos o mentiras. En esencia, esta desinformación supone una distorsión deliberada de la realidad o de la noticia, llevada a cabo con el fin de manipular, dividir y polarizar a la opinión pública, un hecho que puede llegar a tener una repercusión directa no solo en las urnas, sino también en la economía y la marcha de los países de la Unión Europea, poniendo en peligro en ocasiones su unidad.

Desde un punto de vista ético, el auge de las *fake news* o noticias falsas supone un ataque al principio fundamental del periodismo: la veracidad. Esta profunda crisis de carácter moral desencadena una justificada falta de confianza en los medios, que intentarán depurar responsabilidades y recuperar la confianza de sus lectores.

En concreto, se han expuesto tres casos representativos dentro de la Unión Europea que comparten la democracia. En cada uno de ellos, la noticias falsas y la desinformación se han aprovechado de diferentes vulnerabilidades. Así, mientras que en Francia han contribuido a la desestabilización interna del país, en España el caso de las noticias sobre el independentismo catalán han tratado de desunir un pueblo y su identidad a través del separatismo, buscando singularidades en lugar de lo que les une; y, por último, las noticias falsas en el Reino Unido, que apelaban a la salida de la Unión Europea basándose en una supuesta superioridad.

Hemos observado cómo los cambios culturales, políticos y los flujos económicos, a veces distorsionados o aumentados de forma deliberada, han influido en el ascenso de los procesos desintegradores en la Unión Europea. En esta retórica ha cobrado fuerza el regreso del populismo nacional y de los agentes que pueden contribuir a desunir esta unión. Nos referiremos así a la irrupción de fenómenos como el nacionalismo, el populismo o la xenofobia, que ponen en peligro la unidad europea.

Partiendo de estas dificultades a las que se enfrenta las naciones, serán decisivas las medidas que la Unión Europea emplee en el futuro para paliar el progreso de estos movimientos. A través de la revisión bibliográfica y de las noticias consultadas, se constata que los dos elementos fundamentales que

«Europhobic press to praise the peace, prosperity and global influence Britain has gained inside the world's greatest democratic alliance».

surgen de la problemática generada son la seguridad y la confianza. La primera de ellas, en tanto a la desestabilización que crean estos fenómenos en la sociedad, la política y la economía; la segunda, por la capacidad destructiva de las noticias falsas.

Finalmente queremos poner de manifiesto que en este estudio se ha llevado a cabo una aproximación a la producción de las noticias falsas y la desinformación, dejando a un lado el posible efecto que ambos fenómenos puedan producir sobre los países de la Unión a medio o a largo plazo; es decir, aún no es posible predecir en su totalidad las repercusiones económicas, sociales y políticas que vayan a tener sobre el futuro de la Unión Europea, ya que ello va más allá de los objetivos fijados por esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorós García, M. (2018), *Fake news: la verdad de las noticias falsas*, Barcelona, Plataforma editorial.
- Antón-Mellón, J. Y Hernández-Carr, A. (2016), “El crecimiento electoral de la derecha radical populista en Europa: parámetros ideológicos y motivaciones sociales”, en *Política y Sociedad*, 53 (1), 17-28.
- Cambridge Dictionary (2019), en <https://dictionary.cambridge.org/>, 24 de marzo de 2019.
- Castelfranchi, C. (2007), “Sei annotazioni critiche su scienza e costruzione della società della conoscenza”, en *SISSA International School for Advanced Studies Journal of Science Communication*, 6 (4).
- Cohen, B. (1963), *The Press and the Foreign Policy*. Princeton. EEUU, Princeton University Press.
- Cross, S. (2008), “Hippoglossus and chips: Twice please love? Adventures in the underbelly of Euromyths”, en Keeble, Richard (ed.), en *Communication Ethics*, Leicester, Troubador Publishing, 53-58.
- Dooley, N. (2016), “Brexit, the PIIGS, and the eurozone crisis”, Speri. Sheffield Political Economy Research Institute. en <http://speri.dept.shef.ac.uk/2016/06/21/brexit-the-piigs-and-the-eurozone-crisis/>, 27 de noviembre de 2018.
- Fontaine, P. (2017), “Doce lecciones sobre Europa”, Dirección General de Comunicación (Comisión Europea), en <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/009305e8-2a43-11e7-ab65-01aa75ed71a1/language-es>, 18 de Marzo de 2019.
- Fontaine, P. (2018), “Doce lecciones sobre Europa”, Dirección General de Comunicación (Comisión Europea), en <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/a5ba73c6-3c6a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-95724762>, 18 de Marzo de 2019.
- Girard, R. (2016), *La violencia y lo sagrado*, Barcelona, Anagrama.
- Harding, Gareth (2017), “Media Lies And Brexit A Double Hammer-Blow to Europe and Ethical Journalism” en White, Aidan (ed.), en *Ethics in the news*, Londres, Ethical Journalism Network, 11-13.

- Humprecht, E. (2018), "Where 'fake news' flourishes: a comparison across four Western democracies", en *Information, Communication & Society*, 1-16.
- Kelemen, D. (2018), "Eurolegalism and the Better Regulation Agenda", en Garben, Sacha y Govaere, Inge (ed.), en *The EU better regulation Agenda. A critical assessment*. Oxford, Hart Publishing, 205-217.
- Krüger, K. (2006), "El concepto de Sociedad del Conocimiento", en *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, XI, 683.
- Martí Calderón, B. (2018), "Una narración de las Crisis política y social en Europa: nacionalismos y populismos y su impacto en la política social", en *La Razón histórica*. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas, 41, 136-167.
- Mccombs, M. (1992), "Explorers and Surveyors: Expanding Strategies for Agenda-Setting Research", en *Journalism Quarterly*, 69, 813-824.
- Mccombs, M. (1994), "The Future Agenda for Agenda-Setting Research", *Journal of Mass Communication Studies*, 45, . 171-181.
- Mccombs, M. (1996), "Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo. En Bryant, Jennings y Zillmann, Dolf (coord.), en *Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías*, Barcelona, Paidós, 13-34.
- Mccombs, M. (2006), *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento*, Barcelona. España, Ediciones Paidós Ibérica.
- Moreno Feliú, P. (1994), "La herencia desgraciada: racismo y heterofobia en Europa", en *Estudios sociológicos XII*, 34, 49-73.
- Pennycook, G., Rand, D. y Cannon, T. (2018), "Prior exposure increases perceived accuracy fake news", en *Journal of Experimental Psychology General*, 147(12).
- Peralba Fortuny, R. (2014), "Algunas reflexiones sobre la Marca España", en Alonso Pérez, Matilde, Furió Blasco, Elíes, y Sánchez Albarracín, Enrique (ed.), en *Imágenes de España: País, empresa y cultura*, Oviedo. España, Septem Ediciones S. L.
- Pérez-Curiel, C. y García Gordillo, M. (2018), "Política de influencia y tendencia fake en twitter. Efectos postelectorales (21D) en el marco del Procés en Cataluña", en *El profesional de la información*, 27, 5, septiembre-octubre.
- Real Academia Española (2019), en <http://www.rae.es/>, 16 de Marzo de 2019.
- Romero, Alejandro (2019), "La cuestión palpitante: populismo y fake news", Fundación Juan March, 11 de marzo de 2019.
- Tillford, S. (2016), "Britain, immigration and Brexit". *CER BULLETIN ISSUE*,105, 2-3.
- Torreblanca, J. I. (2019), "La cuestión palpitante: populismo y fake news", Fundación Juan March, 11 de marzo de 2019.
- Torrecilla, E. (2018), "Nacionalismo, identidad y política: España y Catalunya desde la perspectiva de la rivalidad mimética", en *Revista Interdisciplinar de Teoría Mimética*,1, 15-31.
- Toynbee, P. (2019), "The anti-EU lies are back to exploit Britain's weak spot again", en *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/04/anti-eu-brexite-fake-news>, 29 de marzo de 2019.
- Ungureanu, C. y Serrano, I. (2018), "El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 119,13-33.
- White, A. (2017), "Truth-Telling and Ethics Remain the Keys to Open Democracy" en White, Aidan (ed.), en *Ethics in the news*, Londres, Ethical Journalism Network, 4-6.

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES QUE SE PRESENTAN A LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL BREXIT

Miguel Ángel Tenas Alós
CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

1. INTRODUCCIÓN

El proceso actual de salida del Reino Unido de la Unión Europea es conocido popularmente como *Brexit* (acrónimo de los conceptos ingleses "*Britain*" y "*exit*"), encontrándose aprobado desde 2016, vía referéndum, y conlleva consecuencias realmente importantes.

La problemática afecta, como resulta evidente, al Reino Unido. Desde quienes afirman que su posición se verá claramente reforzada, hasta quienes piensan que es un error clamoroso el abandono de la Unión Europea. El proceso negociador todavía está abierto, sin ningún tipo de decisión final al respecto.

Pero no podemos olvidar un segundo problema básico. La salida del Reino Unido no sólo será la primera que se produzca en la historia de la Unión Europea, sino que sus consecuencias, para la propia institución, pueden desde ser beneficiosas, hasta ruinosas, en función de cómo se gestione y se reaccione por todos los implicados.

Realmente, es una medida permitida por la propia normativa de la Unión Europea, como refleja el artículo 50¹ del Tratado de la Unión Europea² -TUE en adelante-. El problema, no obstante, es que no se indicó, al momento de la redacción de esta posibilidad, cómo se debería proceder cuando algún Estado miembro solicitase su marcha, al menos, no con medidas claras y tasadas desde la normativa.

Únicamente se establecen directrices generales y se solventa la cuestión con una aplicación casuística, a futuro, confiando en la negociación entre las partes cuando esto suceda³, de manera que en la actualidad no hay ninguna hoja de ruta claramente marcada que las partes deban seguir, generando todavía más debate y problemas. Puede que porque los legisladores considerasen esta opción improbable, pero también puede existir este problema porque cuando redactaron el artículo en cuestión se encontrasen en el mismo punto que parecen estar hoy día los negociadores, sin tener demasiado claro cómo actuar.

Lo único seguro es que el tiempo continúa avanzando, la fecha oficial de salida del Reino Unido de la Unión Europea se aproxima velozmente⁴ y que,

¹ Artículo 50 del Tratado de la Unión Europea: "1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión".

2.El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3.Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

4.A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5.Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49".

² Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, de 26/10/2012, pp. 13-45.

³ La única información respecto al proceso negociador se refiere a quiénes deberán llevarla a cabo, y el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea -TFUE en adelante- se remite para ello al artículo 218.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 300 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). El artículo 218.3 TFUE indica que: "La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe de equipo de negociación de la Unión".

⁴ Planteada inicialmente para el 29 de marzo de 2019, a las 23h, fecha en la que se cumplirán dos años desde el envío oficial de la carta preceptiva de intenciones del Reino Unido de separación de la Unión Europea, fecha en la que insiste la propia Theresa May, Primera Ministra británica. Puede consultarse el texto íntegro

aunque todos los expertos han declarado que una salida sin acuerdo es inviable, la opción parece cobrar fuerza a medida que pasan los meses.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL

Como bien es sabido, los orígenes de la actual Unión Europea se remontan a 1951, con la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero⁵ (CECA, el 18 de abril de 1951), cuyo objetivo era la producción de carbón y acero de los distintos países bajo la supervisión de la Alta Autoridad, de modo que naciones que anteriormente eran enemigas pasaban a formar parte de la misma organización⁶.

El Reino Unido no fue uno de los países fundadores de esta organización⁷, pero sí fue de los primeros en incorporarse cuando se amplió el número de integrantes, en 1973⁸. No obstante, las voces discordantes con el proceso de pertenencia al movimiento europeísta no tardaron mucho en hacerse evidentes en el país. Concretamente, en 1975, sólo dos años después de su integración en la entonces denominada Comunidad Económica Europea -CEE en adelante-, se produjo un referéndum respecto a la continuidad o no en la

de la carta en el siguiente enlace web: https://www.consilium.europa.eu/media/2407_9/070329_uk_letter_tusk_art50.pdf, consultado el 01/11/2018. No obstante, en unas declaraciones realizadas en noviembre de 2017, Lord John Kerr, antiguo embajador británico ante la Unión Europea, y responsable de la redacción del artículo 50 del Tratado de Lisboa, aseguró que el Reino Unido podría dar marcha atrás en el Brexit, incluso si la fecha de salida se incluyese en la ley. Así, indicó que: "En cualquier momento podemos cambiar de opinión si queremos, y si lo hacemos sé que nuestros socios estarán muy contentos". Declaraciones recogidas, entre otros medios de comunicación, en El País, 10 de noviembre de 2017. Enlace web: https://elpais.com/internacional/2017/11/10/actualidad/1510297416_550221.html, consultado el 01/11/2018. Convendría recordar que, respecto a esta posible decisión unilateral de Reino Unido de suspender el proceso de abandono de la Unión Europea, que no sería tan sencillo. Puesto que a tenor de lo indicado en la normativa, esta decisión debería ser unánime entre los 27 Estados miembros y Reino Unido.

⁵ Robert Schuman, recogiendo una idea previa de Jean Monnet. Ya anteriormente, entre 1945 y 1950, el propio Schuman, junto a otros estadistas, realizaron la tarea de creación de nuevas estructuras en Europa occidental, basadas en los intereses comunes y asentadas en Tratados que garantizasen el Estado de Derecho y la igualdad de todos los países. Precisamente es de Robert Schuman una célebre frase, datada el 09/05/1950, que sigue plenamente vigente hoy día: "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".

⁶ Conviene no olvidar el momento de su fundación, pues en 1951 las secuelas de la 2ª Guerra Mundial eran todavía evidentes y hacía poco tiempo de la finalización de la contienda, con el lógico miedo entre la población de un nuevo conflicto bélico. La cooperación en las materias concretas del acero y el carbón no destacó sólo por su carácter económico, sino también por su simbolismo, puesto que estaban convirtiendo materias primas básicas en tiempos de guerra -para la fabricación de armamento principalmente- en motivo de paz y colaboración.

⁷ Inicialmente fueron seis los países miembros: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países bajos.

⁸ El Reino Unido entró a formar parte de la organización el 1 de enero de 1973, en la primera ampliación que se produjo. Entró al mismo tiempo que Irlanda y Dinamarca.

organización. En aquella ocasión, el resultado fue favorable a la pertenencia en la misma⁹.

Pero las cuestiones en el seno del Reino Unido, respecto a si era o no conveniente formar parte del movimiento europeísta, no cesaron con esta consulta popular. En muchas ocasiones, eran cuestiones más políticas que debates existentes entre la población¹⁰. La aparición de la crisis económica -

⁹ Se registró una participación en el referéndum del 64'5% de la población. De los votos emitidos, un 67'2% se mostró partidario de la continuidad del Reino Unido en la CEE.

¹⁰ En 1983, el Partido Laborista realizó campaña para la salida del país de la CEE, aunque la aplastante victoria de Margaret Thatcher y su posterior reelección evitó debate alguno al respecto. En el año 1990 se fundó el Partido de la Independencia del Reino Unido -UKIP en adelante-, que inicialmente no obtuvo ninguna relevancia, pero con posterioridad sería clave en la situación actual. Posteriormente, en 1997 se presentó el denominado Referendum Party a las elecciones, concretamente en 547 circunscripciones del país, cuyo objetivo era realizar una consulta popular sobre la permanencia del país en la ya denominada Unión Europea, no lograron ni un escaño.

además de factores como la inmigración¹¹, entre otros¹²- permitió que la opción de abandono del Reino Unido volviera a cobrar importancia¹³.

Este retorno a la actualidad de la cuestión derivó en el referéndum realizado a la población del Reino Unido el 23 de junio de 2016. Los resultados fueron favorables al abandono de la Unión Europea, alcanzando el 51'9% de los votos¹⁴, con una participación del 72'2% de la población. La mayor parte

¹¹ Un ejemplo sería la masiva llegada de la inmigración, que siempre ha sido considerada por la UE más un problema de los países del sur, como España, Portugal, Grecia e Italia, hasta que han visto en sus fronteras la auténtica importancia del mismo. Del mismo modo que ha ocurrido en muchos países, se ha entendido en múltiples ocasiones la inmigración como una grave amenaza. Como señala Morell, en términos generales y no refiriéndose de modo específico al Reino Unido, [...] «el inmigrante como amenaza», remite al temor de la población por la incidencia que la inmigración «masiva» pueda tener en la «identidad» y el «estilo de vida» autóctono (las visiones más extremas remiten a la idea de «invasión cultural»). El miedo al inmigrante se complementa con la idea de que el incremento de la inseguridad ciudadana y la delincuencia es el resultado de una inmigración incontrolada. Paralelamente, se presenta la visión del inmigrante como un «competidor» por los puestos de trabajo y por los recursos de bienestar, lo que repercutiría negativamente en el nivel de vida de la población autóctona". MORELL BLANCH, A., 2004, "La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona", en Papers, nº 74, p. 177. En el sentido de la inmigración, sólo como nota adicional, no podemos olvidar la política de la Unión Europea respecto a la reubicación del flujo de migrantes, que tampoco contentó a varios países, no sólo a Reino Unido. En este sentido, pueden consultarse las directrices generales en la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración", 13 de mayo de 2015, COM(2015) 240 final. Si bien en territorio europeo las medidas implementadas se consideraron lógicas y apenas contaron con voces críticas, en el extranjero resultaron más polémicas. Como ejemplo, podemos citar el trabajo de Oroza y Puente, donde concluyen que: "[...] ha quedado demostrado que la entidad supranacional (N. A., refiriéndose a la Unión Europea) no está preparada para resolver las situaciones de emergencia que surgen a raíz de los conflictos y guerras en regiones vecinas, provocadas en su mayoría por los propios intereses económicos y geopolíticos de las grandes potencias. La tragedia humana a la que se asiste en el Mediterráneo evidencia, una vez más, la ausencia de una voluntad política y de capacidad real por parte del Viejo Continente, en particular de la UE para darle solución a esta compleja crisis migratoria". OROZA, R., y PUENTE, Y., 2017, "La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antinmigrantes", en Novedades en población. Revista del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, nº 26, p. 9. Sin embargo, la opinión de los ciudadanos de la Unión Europea resulta favorable a la inmigración, como puede observarse en el Eurobarómetro de otoño de 2017. A la cuestión de si los inmigrantes contribuyen mucho, a cada país concreto, un 48% de la población europea respondió afirmativamente, cifra que se eleva hasta el 62% en el caso de los encuestados españoles. Cifras recogidas en el Eurobarómetro Standard 88, Opinión pública en la Unión Europea, otoño 2017, p. 9.

¹² Todo ello, sumado a cuestiones como la adopción de la moneda común europea, los problemas de seguridad derivados de la situación geopolítica actual, las dudas respecto a una política común o su mayor cercanía a los países de la Commonwealth que a los europeos.

¹³ El UKIP, cuya fundación databa de 1990 y apenas había logrado relevancia política, comenzó a ascender en importancia e intención de voto. En las elecciones europeas del año 2004 lograron ser la tercera fuerza política más votada en el país. Mejoraron sus resultados en los comicios de 2009, alcanzando el segundo puesto y, finalmente, logrando ser la fuerza política más votada en Reino Unido en las elecciones de 2014.

¹⁴ Resulta sorprendente que con una mayoría tan ajustada, -pues el 48'1% de la población optó por la permanencia en la Unión Europea-, muy alejada de los criterios de mayoría absoluta que deberían ser incluso por lógica -no ya sólo por cuestiones jurídicas- obligatorios para adoptar modificaciones en el futuro de un país tan importantes, se adoptase de manera tan rápida la decisión final. Recuerda, salvando las distancias -especialmente por su más que cuestionable legalidad- al proceso independentista catalán, cuyo referéndum desde luego no resultó tan garantista -ni legal- como el producido en el Reino Unido.

del territorio de Londres, así como Escocia, Irlanda del Norte y Gibraltar votaron por la continuidad en la Unión Europea.

El proceso de retirada de la Unión Europea se inició el 29 de marzo de 2017, con la remisión de la carta oficial¹⁵, por parte de Theresa May, invocando el artículo 50 del TUE. La estimación oficial de la duración del proceso se calculó entre 18 y 24 meses¹⁶. Resulta evidente, en el momento actual, que el período mínimo -y puede ya ponerse en duda que sea suficiente para alcanzar algún tipo de acuerdo, incluso de mínimos-, será de dos años completos¹⁷.

Las primeras consecuencias de la decisión del abandono de la Unión Europea se apreciaron en el Reino Unido desde el mismo instante en que se inició el proceso. En este aspecto, se produjo una ampliación de la hostilidad racial, aumentándose los incidentes por racismo más de un 50%, incluyéndose entre ellos ataques a la población española¹⁸. El propio Gobierno británico confirmó que los crímenes de odio se incrementaron un 41% tras la celebración del referéndum.

Además, la cuestión de la autodeterminación escocesa y el debate respecto a la integridad territorial del Reino Unido en la cuestión relativa a Irlanda del

Es más, con posterioridad a la victoria del abandono por parte del Reino Unido de la Unión Europea en este referéndum, en apenas unos días la página web del parlamento recibió cuatro millones de firmas de ciudadanos solicitando un segundo referéndum para la adopción de esta trascendental decisión. Puede consultarse la noticia en el artículo de Millward, D., y Eysenck, J., "Petition for second EU referendum reaches 4 million as hundreds attend anti-Brexit protest in London", en *The Telegraph*, 29/06/2016. Enlace web: <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/28/petition-for-second-eu-referendum-hits-4-million-as-hundreds-attend/>, consultado el 02/11/2018.

¹⁵ Ver nota 4 para remisión al texto de la carta.

¹⁶ Aunque actualmente pueda parecer un cálculo muy optimista, realmente estaban ateniéndose a lo indicado en el propio artículo 50 TUE.

¹⁷ En la actualidad, la visión optimista de alcanzar un acuerdo en apenas 18 meses desde el inicio del proceso no sólo se ha demostrado ya utópica, sino también imposible. La fecha de 18 meses resultaba fundamental, puesto que esto permitía que Reino Unido y Parlamento Europeo aprobasen el acuerdo antes de pasados los 24 meses desde la activación del proceso de separación, y además, antes de las elecciones europeas, que tendrán lugar en mayo de 2019. El nuevo calendario calculado por el Parlamento Europeo sitúa que el acuerdo debería haberse alcanzado antes de final de 2018, discutiéndose la nueva relación a partir de enero. Una planificación elevadamente optimista, que también ha sido así definida en varios medios de comunicación. A modo de ejemplo, GUIMÓN, P., y ABELLÁN, L., "Los pasos para llegar hasta el Brexit", en *El País*, 29/03/2017. Enlace web: https://elpais.com/internacional/2017/03/28/actualidad/1490703354_831417.html, consultado el 02/11/2018.

¹⁸ A modo de ejemplo, las pintadas en el Colegio Español de Londres, recogidas en el artículo de CARBAJOSA, A., "Inquietud por una pintada racista en la escuela española de Londres", en *El País*, 01/07/2016. Enlace web: https://elpais.com/internacional/2016/06/30/actualidad/1467311077_775754.html, consultado el 02/11/2018.

Norte han vuelto a manifestarse, puesto que los ciudadanos de ambos países fueron partidarios de permanecer en la Unión Europea¹⁹.

Del mismo modo, económicamente los efectos se notaron desde el primer instante, pues el día posterior al referéndum la divisa británica descendió a niveles de 1985, mientras que los bonos británicos mostraron una caída en su rendimiento hasta mínimos del año 1703.

3. POSIBLES ESCENARIOS PARA EL *BREXIT*

Sin lugar a dudas, el escenario ideal, dentro de la problemática que implicará la salida del Reino Unido de la Unión Europea, es que se alcance un acuerdo para su marcha. Llegados al punto actual, da la impresión de que cualquier acuerdo podría incluso minimizar los efectos dañinos del *Brexit*, aunque la propia Primera Ministra británica ha declarado que prefiere la inexistencia de acuerdo a la firma de un mal acuerdo.

Entre los posibles escenarios que pueden contemplarse en la actualidad, cabe diferenciar cinco posibilidades distintas -aunque una de ellas ya se encuentre descartada a efectos prácticos-, con sus particulares repercusiones inherentes a cada opción, que analizaremos en el siguiente bloque de esta comunicación.

Uno de los principales problemas para alcanzar cualquier tipo de acuerdo, no obstante, no es ya sólo la complejidad inherente a esta misma posibilidad, sino también el hecho de que ni siquiera en el seno del Parlamento británico se ponen de acuerdo entre ellos en cuál sería la solución más conveniente para el país. En este aspecto, hay quienes defienden que lo idóneo sería una salida lo más pactada posible, mientras que hay opiniones divergentes que abogan por una salida incluso con condiciones más duras porque, consideran, los beneficios derivados de la misma siempre serían posteriormente mayores que las teóricas desventajas. Así, las cinco posibilidades son las siguientes:

- a) Acuerdo mediante el *Brexit* blando.
- b) Acuerdo mediante el *Brexit* duro.
- c) Plan de consenso.
- d) Prórroga en las negociaciones.
- e) Inexistencia de ningún tipo de acuerdo.

¹⁹ Tampoco la situación de Gibraltar se torna idónea, pero en su caso, al tratarse de una colonia, el problema derivado de los resultados de esta votación no resulta tan grave.

a) Acuerdo mediante el *Brexit* blando²⁰

El acuerdo denominado como *Brexit* blando sería el que, a priori, supusiera mejores condiciones al Reino Unido en el proceso de abandono de la Unión Europea. La cuestión, no obstante, no resulta tan sencilla, puesto que el Parlamento británico no ve tan clara esta posibilidad, contando esta opción con defensores y detractores.

Las principales características de esta posición implican la existencia de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y el Reino Unido, así como también la posibilidad de que los ciudadanos del resto de países miembros de la Unión Europea puedan continuar viajando al territorio británico libremente, ya sea para estudiar o para trabajar, y viceversa²¹. Del mismo modo, se busca también proteger a la industria británica, consiguiendo que el país se mantenga dentro de la unión aduanera²², así como en el mercado único de productos y bienes agrícolas. Además, el Reino Unido carecería de la posibilidad de alcanzar acuerdos comerciales propios con terceros países, al estar sometido y vinculado a los acuerdos que tuviera con ellos la Unión Europea.

Esta solución, si bien parece beneficiosa, implicaría en la práctica que el Reino Unido tendría que seguir acatando las normas establecidas por la Unión Europea, pero carecerían del poder decisorio que ostentan ahora al formar parte de la organización.

Esta posibilidad implica encontrarse en una posición semejante a la que en la actualidad tiene Noruega con la Unión Europea, que forma parte del mercado único sin estar integrado como Estado miembro en la organización. Las contraprestaciones serían claras, Reino Unido estaría obligado a contribuir al presupuesto comunitario, asumir en su mayoría el ordenamiento jurídico europeo y permitir a los ciudadanos europeos tanto vivir como trabajar en el país.

Los beneficios para el país de esta opción serían una notable reducción del coste económico de salida, así como una reducción del impacto de la salida del país de la Unión Europea. Además, Reino Unido ostentaría una mayor soberanía nacional al dejar de formar parte de la institución europea.

²⁰ También denominado *Brexit* suave o, incluso, como BINO (acrónimo de "Brexit in name only", que traducido quiere decir "Brexit sólo en el nombre"). Puede incluso definirse como la existencia de un *Brexit*, sin que realmente se produzca un *Brexit*.

²¹ En definitiva, mantener la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales.

²² Evitando, por lo tanto, que se paguen tarifas aduaneras entre los bienes transportados entre los distintos países de la Unión Europea, y la aplicación de un arancel común para aquellas mercancías importadas desde el exterior.

b) Acuerdo mediante el *Brexit* duro²³

Existe otra posición importante en el seno de las negociaciones respecto al acuerdo a alcanzar. Algunos representantes del Reino Unido abogan por la ruptura radical con la Unión Europea, de modo que las relaciones que existirían con ella serían semejantes a las que tiene en la actualidad la Unión Europea con países como Canadá. Defienden que lo idóneo sería también la salida del mercado común y de la unión aduanera.

En esta posición, se argumenta que no importa el coste inicial de salida de la Unión, porque después se enjugarían las pérdidas sobradamente, gracias a la recuperación del control de su economía. Los datos ofrecidos al respecto resultan, no obstante, abstractos y teóricos, al implicar un período temporal excesivamente largo como para poder considerarlo realista.

La salida del mercado común supondría la inexistencia de libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y la necesidad de imposición de tasas aduaneras para los productos europeos que fueran a comercializarse en Reino Unido, y viceversa, para todos aquellos bienes fabricados en el Reino Unido que fueran a venderse en cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

Además, requeriría que el país negociase con cada uno de los países externos a la Unión Europea los aranceles a imponer, o la ausencia de ellos, pero esta medida supondría, como beneficio, que el propio Reino Unido tendría la competencia para negociar acuerdos comerciales con todos los países externos a la Unión Europea²⁴.

c) Plan de consenso

La disparidad de criterios existentes entre una posición y otra en el seno del Parlamento británico, que imposibilitó siquiera un acuerdo rápido entre los propios políticos del país para decidir cómo negociar con la Unión Europea, implicó que el gobierno inglés propusiera el denominado Plan de

²³ Denominado también como radical o limpio, es la posición que todavía hoy adoptan los ministros disidentes y los que continúan dentro del grupo tory. Son los denominados brexiteers.

²⁴ En un primer momento, hasta alcanzarse acuerdos con todos y cada uno de los terceros estados, la aplicación más lógica de producirse este tipo de Brexit sería la aplicación de las tasas aduaneras y acuerdos comerciales existentes actualmente con la Unión Europea.

consenso. En definitiva, se trataba de una mezcla de los idearios negociales de ambos posicionamientos.

Las características principales en este plan de consenso consistían en no reconocer el mercado único ni la unión aduanera -el texto no recogía ninguno de estos términos-, sino que se especificaba la existencia de una zona de libre comercio de bienes y de una zona aduanera combinada²⁵. Además, establecía que sería el Reino Unido quien controlaría su política comercial y los aranceles. Del mismo modo, sería el Parlamento británico el que decidiría respecto a la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de las distintas normativas europeas. Por último, se pondría fin a la libertad de movimiento de personas, pero se establecería un nuevo marco para permitir la movilidad de estudiantes y trabajadores²⁶, lo que permitiría controlar la política migratoria al Reino Unido.

El texto, no obstante, no pareció convencer a ninguna de las partes en conflicto, de manera que su recorrido parece muy escaso.

d) Prórroga en las negociaciones

Esta solución, que todavía no ha sido planteada por las distintas partes negociadoras en el proceso, sería probablemente la que podría llegar a causar mayor polémica, aunque empieza a dar la impresión de ser más viable conforme pasan las semanas sin ningún tipo de acuerdo.

Resultaría la más polémica porque tendría la *virtud* de no satisfacer las demandas de ninguna de las partes implicadas. De un lado, los defensores del *Brexit* blando y los del *Brexit* duro verían cómo sus objetivos iniciales no se habrían cumplido en el plazo inicialmente planteado. De otro, los negociadores de la Unión Europea habrían fracasado en su intento de lograr algún tipo de acuerdo y devendrían probablemente obligados a aceptar la posibilidad de prórroga si el Reino Unido plantease la opción de la ampliación del plazo.

La prórroga en las negociaciones es una opción perfectamente válida desde el punto de vista jurídico²⁷, tal y como recoge el artículo 50.3 TUE, al especificar, después de marcar el período de tiempo de las negociaciones en el necesario, o un máximo de dos años desde la notificación de salida de la

²⁵ En definitiva, un recurso político muy habitual, consistente en decir lo mismo utilizando palabras distintas. Técnica que no dista demasiado de la empleada por la propia Unión Europea cuando en el Tratado de Lisboa ha buscado por todos los medios evitar la mención al término "Constitución".

²⁶ Previa aceptación de su acceso al país por parte de las autoridades británicas.

²⁷ Los costes de esta opción serían mucho mayores desde el punto de vista político, pues ninguna de las partes podría presentarse como vencedora ante sus electores.

Unión Europea, con la excepción de que el Consejo Europeo decida la prórroga de tal plazo por unanimidad, estando de acuerdo con el Estado en cuestión.

La disposición del artículo es muy clara, y su redacción no ofrece lugar a posibles interpretaciones. Si alcanzado el período máximo de dos años, que en este caso se cumplirá el 29 de marzo de 2019, no se ha alcanzado ningún acuerdo, resulta perfectamente posible la prórroga. Para ello, tendrá que producirse acuerdo por unanimidad, por parte del Consejo Europeo, así como la aceptación expresa del Reino Unido.

Evidentemente, nunca se ha producido este escenario, así que cabe interpretar cómo debería producirse el proceso. En primer lugar, en vista de la redacción del artículo 50.3 TUE, parece que tanto el Consejo Europeo como el Reino Unido podrían plantear la ampliación del período de negociaciones. Ahora bien, ¿a quién beneficiaría más esta posibilidad?

Considero que sería una medida más acorde a su solicitud por parte del Reino Unido, que sería de inicio quien más perdería de no alcanzarse un acuerdo -por más que los políticos británicos, con Theresa May a la cabeza, declarasen en su momento que preferían la inexistencia de algún acuerdo a la perfección de uno malo-. Pues bien, probablemente ningún tipo de acuerdo, a efectos prácticos, sería peor que uno malo pero, sobre todo, sería peor que una prórroga en las negociaciones.

La normativa, por tanto, es clara en este aspecto, pero resulta difícil de asimilar que los políticos de uno y otro bando aceptasen ese menoscabo en su imagen y fuerza negociadora, de manera que, si se optase por esta solución, probablemente se hablaría de que ha sido un acuerdo mutuo, sin especificar de quién partió la idea original y fijando una fecha máxima concreta.

Esta fecha máxima, por otra parte, no queda regulada y establecida de ningún modo en el texto legal. Sólo se especifica la prórroga de dicho plazo, sin que se recoja cuánto tiempo debería aumentarse el período temporal inicial. Dado que ningún Estado miembro se ha retirado nunca de la Unión Europea, no tenemos punto comparativo con casos precedentes, y no parece lógico extrapolar los tiempos marcados para la adhesión de nuevos Estados miembros.

Tampoco podemos aplicar ninguna normativa existente en el ordenamiento nacional o europeo respecto al tiempo concreto de prórroga, porque no resultarán aplicables al caso en cuestión, pero tal vez de la observación de las distintas normas y prácticas, incluso acontecimientos deportivos o

procedimientos administrativos, que recurren a prorrogar su tiempo habitual podamos calcular cuál es un período normal en este sentido²⁸.

Del análisis de diversos campos, tanto jurídicos como externos a este, puede observarse que lo más aplicado es una extensión temporal situada entre un tercio y la mitad del período original. De ello, podríamos inferir que la prórroga posible²⁹ para las negociaciones de un acuerdo se situaría entre la mitad del período de dos años -es decir, un año-, o un tercio -lo que implicaría, aproximadamente, ocho meses.

Ahora bien, establezcan las partes una fecha máxima para alcanzar el acuerdo en cuestión, o delimiten temporalmente cuál es el período máximo disponible para lograrlo, ¿sería posible una segunda prórroga de no alcanzarse tampoco ningún acuerdo a la finalización del plazo de la primera? Porque, en el caso, improbable pero que legalmente podría darse, de que se apruebe una prórroga sin especificación alguna de cuánto tiempo se extenderá, este problema no existiría.

En principio, y nuevamente sin que exista la posibilidad de emplear referencia alguna del pasado en la Unión Europea, debería entenderse que volvería a ser posible una nueva ampliación del tiempo de prórroga si lo decidiesen el Consejo Europeo por unanimidad, y el Reino Unido. Su período temporal, aplicando de nuevo los mismos criterios, debería volver a ser inferior al de la primera prórroga. Pero una nueva situación en este aspecto terminaría por eliminar por completo la confianza de la ciudadanía británica y europea respecto a sus políticos y representantes.

²⁸ Así, y aunque sólo a modo ejemplificativo, la duración de la incapacidad temporal, en la normativa laboral española, está situada en 365 días, disponiendo de un período de prórroga de seis meses. Es decir, el período de prórroga es la mitad del original. Por su parte, si acudimos al mecanismo de resolución de conflictos conocido como Arbitraje, el tiempo para resolver una controversia se establece en seis meses, siendo posible una ampliación del período ordinario en dos meses extra. En este caso, el período de prórroga es un tercio del original. En un aspecto más conocido como es el deportivo, aunque salvando las lógicas distancias con el tema que nos ocupa, observamos cómo en el fútbol, una prórroga se disputa a treinta minutos, de un total de noventa que dura un partido, resultando por tanto un tercio del período temporal original.

²⁹ Entendiendo en este caso que, con el término "posible", se está aludiendo a lo que podría ser la práctica más razonable en función de función de otras especialidades que ya aplican tiempos de prórroga. Porque, realmente, posible resultaría cualquier extensión temporal, puesto que no está fijada en ninguna norma.

e) Inexistencia de ningún tipo de acuerdo

La última de las posibilidades, la que supondría el peor desenlace a la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea³⁰, sería la inexistencia de ningún tipo de acuerdo al momento de producirse la separación.

Esta solución es compleja políticamente, y de la redacción del artículo 50 TUE no cabe entender que pueda producirse, lo que no implica que devenga imposible. Cuando los legisladores desarrollaron la redacción del artículo 50 TUE, el escenario de la salida de algún Estado miembro no se contemplaba como demasiado realista. Además, resultaría lógico pensar que, de querer marcharse algún país miembro, sería este último quien tuviera mayor interés en alcanzar cualquier tipo de acuerdo o, cuanto menos, un interés mucho más fundado, puesto que lo razonable sería entender que la Unión Europea ostentaría la posición más fuerte, al tener teóricamente menos que perder.

Ahora bien, quien ha decidido abandonar la Unión Europea es uno de sus socios más importantes, en términos políticos y económicos, lo que implica que tampoco esté dispuesto a aceptar cualquier condición marcada por la Unión.

Lo único que puede inferirse del artículo 50 TUE -al margen de que en teoría parecía imposible la marcha de algún Estado miembro sin la obtención de un acuerdo, pero esto ya parece superado por la interpretación actual de su redacción-, es que, según indica su punto tercero, los distintos Tratados deben dejar de aplicarse al Estado de que se trate desde el mismo momento de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, si este no existiera, a los dos años de la notificación de esta marcha.

De modo que, si no hay acuerdo de ningún tipo entre Reino Unido y la Unión Europea³¹, la salida del primero sin conseguir alcanzarlo supondría automáticamente que los distintos Tratados aprobados por la Unión Europea dejarían de encontrarse vigentes en el Reino Unido cuando se cumplan dos años desde la notificación de salida de la organización. Evidentemente, el Reino Unido tendría en este escenario la potestad de rubricar un nuevo Tratado, en las mismas condiciones que tenía la Unión Europea, con cada uno de los terceros países, pero supondría una ronda de negociaciones con cada uno

³⁰ No porque obligatoriamente supusiera el inicio de ninguna hostilidad, sino porque los intereses de ambos se verían perjudicados en mayor medida que si se alcanzase cualquier tipo de acuerdo. Máxime en lo respectivo a la mutua confianza y, por qué no, a una hipotética decisión futura del Reino Unido de volver a formar parte de la Unión Europea, algo que también está permitido en el artículo 50 TUE.

³¹ Esto es, ni acuerdo expreso respecto a las condiciones de salida del Reino Unido, ni respecto a la prórroga en las negociaciones.

de ellos y, por supuesto, alguno de estos terceros países podría no estar interesado en conservarlos o podría pretender una renegociación de los términos, al ser el Reino Unido una parte comercial más débil que toda la Unión Europea en su conjunto.

Además, la falta de acuerdo supondría un problema añadido a cada una de las partes. Al Reino Unido, porque dificultaría su posible reingreso a la Unión Europea si en el futuro decidiesen llevarlo a cabo. Para la Unión Europea, porque implicaría que el primer Estado miembro que ha optado por la salida de su organización no ha podido hacerlo de una manera negociada -que era la contemplada en la normativa-. Esto conllevaría cierta inseguridad no ya sólo para los países miembros de la Unión si en el futuro decidieran abandonarla, sino también para la captación de nuevos socios, tanto para integrarse como miembros en la propia Unión Europea, como incluso para iniciar las negociaciones de cualquier tipo de tratado con la organización supranacional.

4. CONSECUENCIAS DE SU MARCHA PARA LA UNIÓN EUROPEA

Exista o no acuerdo, lo que ya parece inevitable es la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Así pues, resulta imprescindible analizar cuáles serían las teóricas consecuencias, tanto políticas y económicas, como jurídicas, de la salida del Reino Unido de la organización europea. Para realizar este análisis, va a seguirse el mismo procedimiento que con los distintos escenarios posibles para la marcha del Reino Unido, con un estudio diferenciado en función de qué tipo de acuerdo, o inexistencia del mismo, se produzca finalmente.

Antes de entrar en estas cuestiones, no obstante, resulta necesario analizar cuál es la situación actual que está atravesando la Unión Europea, a fin de establecer las bases a partir de las cuales iniciamos nuestro planteamiento.

Desde la fallida Constitución Europea, son muchas las cuestiones que la entidad supranacional no ha conseguido *cerrar* con éxito. La redacción del TUE y del TFUE no deja de ser un contenido de mínimos³² que, como muchas de las normas europeas en múltiples cuestiones, es más un listado de buenas intenciones que de medidas concretas que permitan acercarse a los objetivos planteados. Además, el TFUE tampoco contiene en su articulado las

³² Derivado del fallido intento de Constitución Europea, su redacción ni siquiera recoge el propio término de Constitución, puesto que los Estados miembros lo veían como una cesión de soberanía demasiado importante.

cuestiones recogidas en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea³³, aunque es cierto que incluye una mención en la que se reconoce su vinculación a la misma³⁴ y posee relevancia jurídica.

La cuestión de la seguridad y defensa conjunta es otro de los problemas que se encuentran en la actualidad en el camino de la Unión Europea. Contemplada también como una cesión de soberanía que los Estados miembros no están dispuestos a permitir.

Además, la teórica libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales ha sufrido desde 2011 alguna cortapisa, de manera que no en todos los territorios está aplicándose del mismo modo.

La moneda única europea tampoco ha sido todavía adoptada por todos los Estados miembros, y mientras algunos la han adoptado hace poco tiempo, otros han vuelto a posponer su incorporación³⁵.

Pero lo peor de todo puede ser el hecho de que ni siquiera los órganos de gobierno y dirigentes de la Unión Europea tienen claro cuál es el camino a seguir en el futuro. A este respecto, basta con observar cómo el Libro Blanco sobre el futuro de Europa³⁶, publicado en 2017 y que debía marcar la hoja de ruta a seguir, contempla tantos escenarios futuros que resulta imposible saber cuál va a ser la opción a considerar finalmente.

De este modo, el Libro Blanco acepta la posibilidad de cinco actuaciones para el futuro³⁷, tan dispares entre sí como: continuar como hasta la fecha; optar sólo por el mercado único; implementar una llamada Europa de dos

³³ Redactada en 1999, la Carta fue oficialmente proclamada en Niza, en diciembre de 2000, por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de 18/12/2000, C 364/1 – C 364/22. Se convirtió en vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, contando en la actualidad con la misma validez jurídica que los tratados de la Unión Europea. Su redacción definitiva puede consultarse en el Diario Oficial de la Unión Europea, 30/03/2010, C 83/389 – C 83/403.

³⁴ Pero no deja de resultar sintomático el hecho de que, en lugar de reconocerla de manera expresa en su articulado mediante la inserción de la misma en el propio TFUE, sólo se realice una remisión a la misma aceptando su vinculación.

³⁵ Por ejemplo, la República Checa, uno de los países que en mejor situación económica está en la actualidad -con cifras de paro muy reducidas que lo acercan al pleno empleo-, ha retrasado en varias ocasiones la adopción de la moneda única, y en esta última ocasión, la previsión hace indicar que ni siquiera mantiene la intención de incorporarla. Sin embargo, según datos del Eurobarómetro, publicado en otoño de 2017, el 61% de los ciudadanos de la Unión Europea están a favor de una política monetaria común a toda Europa, con una moneda única. Este porcentaje, en el caso español, asciende al 82% a favor. Eurobarómetro Standard 88, Opinión pública en la Unión Europea, otoño 2017, p. 8.

³⁶ Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025, COM (2017) 2025, 01/03/2017.

³⁷ Un futuro cuya fecha de cumplimiento es 2025, lo que inexorablemente obliga a tomar decisiones al respecto en un breve período de tiempo.

velocidades, que permitiría que el Estado que deseara involucrarse más, lo hiciera, pero sin obligación para el resto; hacer menos pero de manera más eficiente; y hacer más de manera conjunta.

a) Acuerdo mediante el *Brexit* blando

Supondría una cierta *victoria* negociadora para el Reino Unido, pero implicaría un acuerdo que la Unión Europea podría calificar como de pervivencia del espíritu de la Unión Europea.

Es decir, la permisión de que el Reino Unido obtenga la negociación mediante sus peticiones en el denominado *Brexit* blando implicaría que, aunque el país británico estuviera de hecho fuera de la organización supranacional, las condiciones inherentes para los ciudadanos y empresas, tanto del Reino Unido como del resto de países europeos, se mantendrían en las mismas condiciones que en la actualidad.

Esto supondría dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, que los derechos y libertades alcanzados durante tanto tiempo se mantendrían intactos. Reino Unido no dejaría su relación con la Unión Europea y en el futuro sería mucho más viable un reingreso en la misma, si decidieran realizarlo, porque las políticas más importantes se mantendrían plenamente vigentes.

De otro lado, se estaría mandando un mensaje muy importante al resto de Estados miembros. Muy lejos de la primera impresión inicial, que podría considerarse de transmisión de cierta debilidad en la posición europea, lo que se estaría indicando es que, realmente, forma parte de la Unión Europea quien desea hacerlo y que, cuando alguna otra nación decida dejar de estar vinculada a esta organización, no se le pondrán excesivas trabas para abandonarla.

El mensaje transmitido con esta permisión de *Brexit* blando, de cara al exterior, no sería tan beneficioso, en función de cómo se informase de este acuerdo. Porque podría existir el riesgo de estar indicándose, a aquellos países con los que la Unión Europea tenga algún Tratado, que quedaría abierta la posibilidad de renegociarlo en algunos términos cuando ellos lo consideren oportuno.

Por todo esto, debería dejarse muy clara la cuestión de que el propio artículo 50 TUE permite la salida de cualquier Estado miembro y la necesidad de alcanzar algún acuerdo para su marcha, algo que cada Tratado realizado con terceros países puede o no recoger en su redacción, resultando una cuestión de solución casuística en cada Tratado en particular.

Económica y jurídicamente sería la opción que menos complicaciones plantearía. En materia económica, porque las aduanas y el mercado interior permanecerían intactos, de forma y manera que todo podría continuar en esencia del mismo modo que en la actualidad. No sería necesario implementar ningún tipo de arancel y las compañías que importasen o exportasen productos a un lado u otro de la frontera no verían modificados sus balances de gastos o previsión de ingresos por este motivo.

En cuestiones jurídicas, los Tratados acordados y vigentes en la Unión Europea continuarían teniendo plenos efectos en el Reino Unido, y no sería necesario por parte del país británico la adopción de nuevos Tratados con el resto de terceros países. Además, las normativas que se aprobasen en materia comercial también afectarían al Reino Unido, y el hecho de que los ciudadanos pudieran circular libremente por la totalidad del territorio actual implicaría del mismo modo que no existieran trabas jurídicas a los viajes o lugares de residencia o trabajo elegidos por los ciudadanos europeos.

No obstante, da la impresión de que la opción del *Brexit* blando, que inicialmente podría haber sido la mejor solución para todas las partes -máxime considerando las siempre especiales circunstancias que han rodeado al Reino Unido en su integración en la Unión Europea-, ya no ofrecería las teóricas ventajas transmitidas en esta reflexión. Todo ello porque habría sido lo idóneo como objetivo desde el inicio negociador para la salida del Reino Unido, pero la obtención de un acuerdo al límite del tiempo legalmente establecido sólo serviría para dar la impresión de que se ha permitido la marcha del país británico sin apenas modificar su situación legal, de manera que ni los negociadores del Reino Unido, ni tampoco los de la Unión Europea tendrían en la actualidad demasiadas argumentaciones para defender la adopción de un acuerdo de este tipo.

El gran problema de este acuerdo parece, por tanto, que ya ha pasado el momento de adoptarlo.

b) Acuerdo mediante el *Brexit* duro

La negociación relativa a este acuerdo conllevaría un tremendo gasto económico para el Reino Unido, probablemente uno del que le costaría muchos años recuperarse, a pesar de la opinión de quienes defienden esta posición, que argumentan que la recuperación mediante el desarrollo de su propia política económica les permitiría enjugar rápidamente el pago realizado por el

abandono de la Unión Europea, y encontrarse en un corto espacio temporal en una posición mejor que la que ostentan en la actualidad.

Pero el coste, no económico, sino de carácter político, sería también muy importante para la Unión Europea. Sobre todo, porque no estaría facilitando el abandono de uno de sus Estados miembros, como jurídicamente debería ser su obligación, pues el artículo 50 TUE reconoce la potestad de cada uno de los países que forman parte de la Unión Europea de abandonarla cuando lo consideren apropiado.

Cuestión distinta sería, por supuesto, que fueran los negociadores británicos quienes se impusieran alcanzar un acuerdo mediante el *Brexit* duro. En este último escenario, la posición de la Unión Europea, en cuanto a costes políticos y negociadores, no sufriría percance alguno, pues estaría sólo respetando la posición de quien desea marcharse de la organización.

Pero la imposición de la obligación, al Estado que desea abandonar la Unión Europea, mediante la opción más dura resultaría una cuestión comprometedor. El primer mensaje enviado tendría como destinatarios a aquellos países que estuvieran pensando en entrar a formar parte de la Unión Europea, pues se les estaría indicando que esa *vía de escape*, si no están contentos con la decisión tomada o la posición futura en la organización, recogida en el artículo 50 TUE, no resultaría ninguna garantía, sino sólo un texto que permitiría a la Unión Europea posicionarse como el agente fuerte en una negociación en las que tendría todas las de vencer.

El mensaje que se transmitiría a terceros países que entablasen negociaciones, de cualquier tipo, con la propia Unión Europea tampoco resultaría el más favorable. Porque el pensamiento sería el siguiente: si tratan así a sus miembros, cómo tratarán a los externos. De manera que la adopción de cualquier tipo de Tratado en el futuro resultaría mucho más costosa para la Unión Europea, especialmente con los países más fuertes, como China o Estados Unidos.

La cuestión con EEUU cobraría incluso mayor compromiso. Tal y como están actualmente las negociaciones respecto a los aranceles a ciertas materias primas, y la siempre especial relación que ha mantenido el país americano con Reino Unido, la obligatoriedad de adopción del *Brexit* duro complicaría todavía más el panorama internacional.

Económicamente, aunque la indemnización obtenida del Reino Unido por su marcha fuera cuantiosa, se perdería uno de los principales mercados de

muchas empresas europeas³⁸, y además el coste para los ciudadanos sería importante. No son pocos, centrándonos únicamente en nuestro país, los españoles que se encuentran ejerciendo allí su actividad profesional o realizando sus estudios. De este modo, la Unión Europea no sólo estaría perdiendo a un socio importante como es el Reino Unido, sino que también estaría colocando en una situación comprometida a muchos de sus ciudadanos, con la pérdida de confianza respecto a la propia organización que supondría. Además, gran cantidad de personas, y los propios medios de comunicación, se harían eco de estas situaciones particulares de tantos ciudadanos.

Jurídicamente, el problema sería mucho mayor para Reino Unido también, puesto que los Tratados realizados por la Unión Europea dejarían de tener aplicación en territorio británico. No obstante, no existe tampoco impedimento alguno en que reprodujeran de modo exacto estos textos con los terceros países pero, lógicamente, cada nación en cuestión tendría que estar de acuerdo en esta posibilidad.

c) Inexistencia de ningún tipo de acuerdo

Se procede directamente al análisis de esta cuestión porque la opción del Plan de consenso parece ya descartada por el propio Parlamento británico, y la prórroga de las negociaciones sólo supondría un retraso en la producción de una de las posibles soluciones finales.

La cuestión más controvertida resultaría, sin lugar a dudas, la inexistencia de ningún tipo de acuerdo entre la Unión Europea y Reino Unido, siendo además el escenario más complejo de análisis.

En primer lugar, porque se transmitiría que la Unión Europea ni siquiera respeta su propia reglamentación, y es que el artículo 50 TUE habla en todo caso de existencia de acuerdo para la salida de algún Estado miembro de la organización, lo que no estaría produciéndose en este caso.

Además, las relaciones entre ambas partes se verían seriamente trastocadas, y dificultarían en exceso un posible reingreso futuro del Reino Unido en la Unión Europea.

Evidentemente, los Tratados de la Unión Europea dejarían de tener ningún tipo de vigencia en el Reino Unido, y tampoco existirían ni el mercado único ni la libertad de circulación al país británico. Pero probablemente supondría

³⁸ El coste económico resultaría mucho mayor para el Reino Unido que para la Unión Europea, al menos en principio, pero esta cuestión no es objeto de estudio en esta comunicación.

que ambas partes quisieran adoptar medidas extremas para defender su postulado, de manera que las relaciones alcanzarían mínimos preocupantes.

Esta cuestión puede resultar especialmente grave en nuestro país, que tiene frontera con Gibraltar, y cuyas tensiones ya se han producido en varias ocasiones. Además, las cuestiones raciales empeorarían, y el problema de los ciudadanos europeos en las islas se agravaría, porque resultaría muy factible que tuvieran que abandonar territorio británico. Del mismo modo, muchos ingleses tendrían que abandonar sus residencias y puestos de trabajo en territorio europeo³⁹.

La imagen exterior transmitida, además, sería de incapacidad de llegar a un acuerdo con un miembro de la propia Unión Europea, así que los terceros países mirarían con recelo esta falta de obtención de algún acuerdo.

Pero el problema más preocupante que derivaría de esta situación todavía no ha sido objeto de análisis en esta comunicación. Y es que, si Reino Unido no sólo se retira de la Unión Europea, algo que ya parece inevitable, sino que además se marcha sin ningún tipo de acuerdo, yéndose por tanto de manera menos amistosa, ¿qué tipo de justificación podría defenderse para que el idioma oficial de la Unión Europea fuera el inglés?

Evidentemente, la primera línea de defensa abogaría porque es el idioma más internacional, el que hablan la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea. Se hablaría, además, del hecho de que Estados Unidos también tiene este idioma. Pero, ¿no supondría una señal de debilidad que se mantuviera como oficial un idioma que no es el principal de ninguno de los Estados miembros⁴⁰? ¿Y si se justificara en el hecho de que es el idioma más internacional⁴¹, no implicaría una sumisión tácita a Estados Unidos, o incluso

³⁹ No obstante, tanto por el número de ciudadanos británicos en el resto del territorio europeo, como por sus condiciones particulares -acostumbran a tener mayor poder adquisitivo o muchos de ellos se encuentran en situación de jubilación-, el problema resultaría de menor incidencia por el lado inglés.

⁴⁰ Es cierto que algunos países de la Unión Europea tienen muy buen nivel de inglés entre sus ciudadanos (Dinamarca, República Checa, Holanda o Alemania, por ejemplo), o incluso que en territorios europeos el inglés es idioma co-oficial en algunos casos, como es el de Malta. Pero ninguno de estos argumentos parecen lo bastante sólidos para justificar que el inglés se mantuviese como uno de los principales idiomas de la Unión Europea.

⁴¹ Las estadísticas varían en función de la fuente consultada, cuando se intenta comprobar cuál es el idioma más hablado en el mundo. La revista Babel indica que el idioma más hablado es el chino, con mil doscientos millones de personas que lo hablan, situando en segundo lugar al español, con 400 millones, y en tercer lugar al inglés, hablado por 360 millones de personas como lengua materna (e indicando que lo hablan otros 500 millones como segundo idioma). Enlace web: <https://es.babel.com/es/magazine/los-10-idiomas-mas-hablados-del-mundo/>, consultado el 03/11/2018. Por su parte, el portal Statista, experto en recopilación de múltiples estadísticas oficiales, señala que el idioma más hablado del mundo es el inglés, hablado por mil quinientos millones de personas en el mundo, de las cuales sólo 375 millones lo tienen como idioma materno. En esta clasificación, el segundo idioma es el chino (mil cien millones de hablantes, 982 millones como lengua materna), y el tercero el hindi (seiscientos cincuenta millones de hablantes, 460 como lengua materna). Enlace

reconocerle una prevalencia a Reino Unido que no resultaría aceptable en esta situación?

En este último punto, el idiomático, la cuestión resultaría importante en todos los escenarios con el abandono del Reino Unido, pero todavía más en el caso de que no existiera ningún tipo de acuerdo. Evidentemente, no resultaría posible la modificación del idioma en un período de tiempo corto, pero deberían implementarse las medidas necesarias para que el inglés, aunque se mantuviera por cuestiones prácticas dentro de los idiomas oficiales, no fuera el prioritario. En mi opinión, debería darse mayor relevancia al español y al francés, que ya son los principales junto al inglés y, debido a su posición dominante en el contexto europeo, también al alemán.

5. CONCLUSIONES

El abandono del Reino Unido de la Unión Europea va a suponer, se produzca la situación que sea, un importante deterioro de la imagen y capacidad de cara al exterior de la organización supranacional.

Esta decisión del país británico llega, además, en uno de los peores momentos posibles, con varios países aumentando en su euroescepticismo y el aumento de políticas de carácter proteccionista.

La mejor opción, por diversas cuestiones ya analizadas, habría sido muy probablemente la consecución de un acuerdo rápido, en la posición del *Brexit* blando, porque hubiera permitido mantener la situación prácticamente como en la actualidad. Pero el país británico no ha parecido en ningún caso dispuesto a esta solución, y el tiempo idóneo para lograrlo parece haber pasado ya.

El *Brexit* duro puede tener implicaciones importantes de cara al exterior, respecto a la negociación de nuevos Tratados, la incorporación de nuevos miembros a la Unión Europea o la permanencia en la misma de los países ya integrados. Porque si se negocia en el peor escenario posible respecto a la salida, reconocida legalmente, de un miembro de la organización, la imagen proyectada al resto no es la más beneficiosa. Cuestión aparte resulta, por supuesto, que sea el propio Reino Unido quien no se avenga a razones para obtener un mejor acuerdo.

Finalmente, la opción de no lograr ningún tipo de acuerdo será claramente perjudicial para ambas partes, además de encontrarse *de facto* fuera del rango

normativo de la propia Unión Europea, cuyo texto regulador asocia la marcha de un Estado miembro siempre a la obtención de algún tipo de acuerdo.

El adiós al proyecto europeo del Reino Unido va a tener consecuencias en ambas direcciones, y en su mayoría resultarán negativas. Del mismo modo, no permitirá una motivación lógica para mantener el idioma inglés como oficial de la Unión Europea -al menos en el medio y largo plazo-, y puede suponer la aparición de importantes dudas respecto al futuro de la Unión Europea, precisamente ahora que sus líderes tampoco tienen claro cuál es la principal vía a seguir de cara al futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcos Palacios, R. (2017), "Consecuencias estratégicas para España del Brexit", en Cuadernos de pensamiento naval. Armada Española. Escuela de guerra naval, nº 23, pp. 63-88.
- Brzenczek, J. (2016), "Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar", en Civitas Europa, nº 37, pp. 373-377.
- Carbajosa, A. (2016), "Inquietud por una pintada racista en la escuela española de Londres", en la página El País, enlace https://elpais.com/internacional/2016/06/30/actualidad/1467311077_775754.html, consultado el 02/11/2018.
- Castellà Andreu, J. M. (2016), "El referéndum sobre el brexit: una historia inacabada", en UNED. Revista de Derecho Político, nº 97, pp. 297-334.
- Guimón, P. y Abellán, L. (2017), "Los pasos para llegar hasta el Brexit", en la página El País, enlace web: https://elpais.com/internacional/2017/03/28/actualidad/1490703354_831417.html, consultado el 02/11/2018.
- Martino, A. (2017), "Brexit", en PostData 21, nº 2, pp. 565-575.
- Millward, D., y Eysenck, J. (2016), "Petition for second EU referendum reaches 4 million as hundreds attend anti-Brexit protest in London", en la página The Telegraph, enlace web: <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/28/petition-for-second-eu-referendum-hits-4-million-as-hundreds-att/>, consultado el 02/11/2018.
- Morell Blanch, A. (2004), "La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona", en Papers, nº 74, pp. 175-201.
- Oroza, R., Puente, Y. (2017), "La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antinmigrantes", en Novedades en población. Revista del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, nº 26, pp. 1-9.
- Pontijas Calderón, J. L. (2018), "Implicaciones del brexit en los campos de la defensa y la seguridad", en Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 22, pp. 651-668.
- Unión Europea. (2015), "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración", COM(2015) 240 final.
- Unión Europea. (2017a), Eurobarómetro Standard 88, Opinión pública en la Unión Europea.
- Unión Europea. (2017b), Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025, COM (2017) 2025.

THE EUROPEAN UNION AND THE VISEGRAD GROUP - CONSIDERATIONS AGAINST THE BACKGROUND OF EU FOREIGN POLICY

Adrian Chojan

Lazarski University

Martin Dahl

Lazarski University

1. INTRODUCTION

The day of June 23, 2016 will long remain in the memory of the European politicians and the member states of the European Union. It was something that continental Europe has been trying to push away from for decades. The British decided that their country should leave the European Union and concentrate on (re)building the superpower position of their country. Great Britain did the thing that it had been threatening to accomplish from the very beginning of its membership in the European Communities and later on in the European Union. Besides, since the first days of presence in the European family London preferred to play individually rather than in a team, thus undermining basic European values. For a long time, the European Union and its Member States had not seriously taken the possibility of exit of Great Britain. Even the estimated polls carried out before the June referendum, did not constitute a major breakthrough in the rhetoric of the EU Member States, which basically did not allow Brexit. Meanwhile, the effect of this referendum is completely opposite. June 23, 2016 brought a discussion in the European Union on an “exit” covered by the crisis of European integration and the policies of some EU Member States. Moreover, there was a reason that the media headlines wrote about “Polexit” (Kolanko, 2018; Woźnicki, 2018) or Austria following the path of Great Britain (Arlak, 2016).

The aim of this study is to show the attitude of the Visegrad Group (V4) towards the future of the European Union during and after Brexit. It is impossible to hide that this event will significantly affect the relations between the EU Member States and also change a position of individual capitals in the entire EU system. It also applies to Warsaw, Prague, Budapest and Bratislava.

The study includes picturing the characteristics of British-EU relations, description of the V4 attitude towards Brexit and its potential consequences and ending.

2. CHARACTERISTICS OF BRITISH-EU RELATIONS

The history of relations between Great Britain and other countries of the continent has always been special. Britain is located on the edge of the continent but its influence on European issues has always been significant, although, often controversial. It can be proved by the proposition that was made in 1946 by the British Prime Minister Winston Churchill. His idea was to create a “United States of Europe” as a way to resolve the perennial disputes and conflicts between European countries. However, the prime minister did not assume his own country’s participation in the proposed project (Biskup, 2012: pp 122-144).

Despite attempts to get closer to Europe and desire to join an integration group, the United Kingdom became a member of the European Communities only in 1973. In addition, from the very beginning its relations with other countries were characterized by a certain distance, which was manifested by numerous special rights held by the United Kingdom since its membership in the European Communities and then in the European Union. This was correctly noticed by Robert Belina, claiming that “the turbulent fate of Great Britain in the Community did not end with the conclusion of accession negotiations. In the initial period of membership controversies occurred especially in the United Kingdom, where the two main parties had a separate opinion on European integration”. It does not change the fact that as the second largest European economy and the sixth in the world, the United Kingdom plays one of the key roles in the European Union.

The genesis of the characteristic type of relations between the United Kingdom and the European Union should be sought in the early seventeenth century, when Britain began to expand, mainly due to conquering new areas and colonial expansion. Great Britain became a global power very quickly. With the end of World War II, the division of the world into two opposing blocks, and the independence of many colonies, the global role of Great Britain underwent a significant transformation. Britain’s ability to be actively influenced internationally has been severely restricted, but in the British and social mentality until today there is widespread power aspirations and inadequate faith in the global reach of British influence and interests.

From the very beginning, the United Kingdom was regarded as a “difficult” partner in the European Community. The attitude of the British to the European Union has always been more instrumental than in other Member States as it was manifested by the refusal to join the country in the euro zone or not to participate in the Schengen area. From the very beginning, the British had the largest number of special rights or exceptional concessions. The British decided not to participate in such European projects as the Schengen area or the Monetary Union. It should be noted, however, that in many areas British activity on the European forum was constructive, especially in the field of foreign policy, security policy or liberalization of EU regulations. The determinant of British European policy was the rejection of deeper political integration of the Community while supporting free trade and deepening economic integration in the spirit of economic liberalism. Thanks to such an approach, one of the biggest beneficiaries of the 2004 enlargement of the European Union was the workforce from the new Member States. The United Kingdom decided to open its labor market for employees from Central Europe immediately. Despite significant benefits for the British economy, massive immigration to the British Isles has led to a polarization of British society towards supporters of staying in the European Union and advocates of UK leaving the European structures. The negative consequences of the open labor market were one of the main arguments for starting the referendum campaign for Brexit. As Oliver Hawkins noted in 2015, as many as 3.16 million active on the British labor market came from other EU Member States (Hawkins, 2017: p. 23). Ultimately, the fear of immigrants has become one of the leading topics bothering the British and it seems that it also decided on the referendum result.

3. THE VISEGRAD GROUP TOWARDS THE EXIT OF GREAT BRITAIN FROM THE EUROPEAN UNION

The activity of the Visegrad Group as one participant, though an informal one, in international relations grew stronger in 2015 at the height of the migration crisis. From that time the V4 has been again perceived as a block of states that can speak louder about its interests. However, from the point of view of stabilizing the situation in the European Union, Brexit is much more significant. For some of the Visegrad Group countries, the decision of the British was a shock. One of these countries was Poland. In January 2016 Polish Minister of Foreign Affairs Witold Waszczykowski stated during his speech on Poland's foreign policy: *We will maintain dialogue and regular*

consultations at various levels with the most important European partners - in the first place with Great Britain, with whom we are connected not only by same understanding of many important elements of the European agenda, but also by a similar approach to the problems of European security. A common perception of European problems was confirmed during my recent visit to the United Kingdom (Informacja, 2016). For the first time since 1989 Poland has so openly changed the front in terms of building a coalition in Europe and removed the former ally, which was the Federal Republic of Germany, to the background. From the point of view of the foreign policy strategy of Poland, this sentence was extremely unfortunate, if not to say that it ridiculed Polish foreign policy. It is difficult to understand the deep support of Great Britain, which is organizing a referendum on the exit from the European Union. The EU that has contributed to Poland's enormous progress in development, despite all the criticism against it.

For the Visegrad countries Brexit is synonymous with the crisis of the European Union and the need to carry out the reforms. The leaders of the V4, especially Poland and Hungary, spoke about the need to conduct a “moral counterrevolution” also related to the implementation of treaty reforms (Haszczyński, 2012). All Visegrad countries paid attention to the need to strengthen the internal and external security of the European Union after Brexit and its external borders. In contrast to the Member States of the “old” EU, the Visegrad countries are much more mundane and realistic about security. They do not take it in a holistic way as the European institutions and some member states (Germany or France) do, but above all they strive to protect Poles, Czechs, Hungarians and Slovaks. In other words, the Visegrad countries began to close to some European values like solidarity. It is written in one of the texts by archbishop Henryk Muszyński: *We Poles, who taught Europe what solidarity is, we betray this ordinary human and European solidarity today. Living in the global world we want to isolate ourselves and deal only with our own problems* (Muszyński, 2018). There is a fear that as a result of Brexit these and similar trends will intensify, which will have an impact on the future and cohesion of European integration. The Hungarian PM Viktor Orban is the most vocal about the need for change in the EU. In his opinion, the European Union lost its adaptive abilities in many dimensions, such as migration or economic. It should, however, increase its commitment to improving the security of citizens of European Union Member States (Grodzki, 2016: pp 2-3). It should be clearly emphasized that Brexit will be either a breakthrough for the European Union or the beginning of its erosion or the beginning of positive changes. It must be said, however, that at least in the initial period Brexit will weaken the European Union and its

member states, including those from the Visegrad Group. The potential of the V4 states means that their development and security are now closely correlated with the development of the European Union. Brexit is still a generator of Eurosceptic attitudes, so it is difficult to presume that after the formalization of the “British-EU divorce” the situation has changed. According to Józef M. Fiszer, the countries of the Visegrad Group should take the statement that *“Europe is our common future”, and the leaders should jointly unite to rescue the EU from disintegration and jointly undertake efforts to further European integration. Especially that in the EU today we are dealing with the integration of “many speeds” and with far-reaching disintegration processes. The Visegrad Group countries should not intensify these processes, on the contrary, they should inhibit them and solidarize with the EU policy. They owe much to the Union. Thanks to its assistance, they have successfully transformed the political system and entered the path of rapid economic development. Without EU membership and assistance, the V4 states would today be at the same stage as Belarus, Moldova and Ukraine. This is what obliges and lies in our national interest -taking care of our own reason of state without breaking the unity of the European Union, especially in such a difficult moment as now* (Fiszer, 2018: p. 221). However, the Visegrad countries should not also unconditionally agree on everything that the European Union is trying to implement. The strength of the EU is “unity in diversity” and the right to preserve one's own opinion. Thus, the Visegrad Group should be a substantive reviewer of EU initiatives working for the cohesion of European integration, and not its disintegration. It will be possible only when the attempts to renationalize EU competences and transfer them to the level of nation states, which de facto demanded Great Britain, are abandoned. This situation will basically close the chapter of “European integration” and open a new chapter entitled “European competition”. This leads to a situation where there will be a deepening of cooperation between several selected countries and the accumulation of benefits from integration exclusively for them, e. g. in the area of cohesion policy, which is so valuable for the Visegrad countries (Grosse, 2016).

4. CONCLUSION

A strong European Union lies in the interest of the Visegrad Group countries. Undoubtedly, the first months and years after Britain's departure from the EU will not be easy. It is highly probable that disintegration sentiment will also be stronger in other Member States. The Visegrad Group - due to its own interests - cannot be the face of these moods. The costs they

might bear after a possible deep division in the EU, or even ultimately after its disintegration, would be too huge for these countries. The Visegrad countries should draw conclusions from Brexit and its consequences. The Visegrad four may be considered to be a voice of reason in the European Union in a substantive discussion. It would be in the interest of all (still) 28 Member States.

BIBLIOGRAFÍA

- Arlak, S. (2016), *Austria pójdzie śladem Wielkiej Brytanii i opuści Unię Europejską? Hofer zapowiada referendum* [Will Austria follow the example of Great Britain and leave the European Union? Hofer announces a referendum], in „Polska The Times”, 24.11.2016.
- Biskup, P. (2012), *"Stany Zjednoczone Europy" Winstona Churchilla, tłumaczenie* [Winston Churchill's United States of Europe, translation], in "Przegląd Europejski" No. 2.
- FISZER, J. M. (2018), *Pozytywne i negatywne aspekty działalności Grupy Wyszehradzkiej 1991-2018* [Positive and negative aspects of the activity of the Visegrad Group in 1991-2018], in „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, no. 4.
- Grosse, T. G. (2016), *Kryzys po Brexicie* [The crisis after Brexit], in „Rzeczpospolita”, 15.07.2016.
- Haszczyński, J. (2016), *Rośnie rola Grupy Wyszehradzkiej* [The role of the Visegrad Group is growing], in „Rzeczpospolita”, 14.09.2016.
- Grodzki, R. (2016), *Grupa Wyszehradzka wobec dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie*, in "Biuletyn Instytutu Zachodniego", no. 271.
- Hawkins, O. (2017), *Migration Statistics*. London: House of Commons Library.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.* [Information of the Minister of Foreign Affairs on the tasks of Polish foreign policy in 2016]. Warsaw, 29.01.2016.
- Kolanko, M. (2018), *Sondaż: Polacy nie chcą polexitu* [Poll: Poles do not want Polexit], in „Rzeczpospolita”, 25.11.2018.
- Muszyński, H. (2018), *Kto myśli inaczej, nie musi być wrogiem* [Whoever thinks differently does not have to be an enemy], in „Przewodnik Katolicki”, 15.07.2018.
- Woźnicki, Ł. (2018), *Rządzący grają w polexit* [The rulers are playing Polexit], in „Gazeta Wyborcza”, 30.10.2018.

PARTE IV

BANCO CENTRAL EUROPEO Y GOBERNANZA DE LA ZONA EURO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Marcin Roman Czubala Ostapiuk

CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

Mónica Puente Regidor

Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

El modelo de gobernanza económica de la Unión Europea ha sufrido un profundo cambio a partir de la recesión económica de 2009. La crisis de deuda griega puso en evidencia el modelo de gestión de la moneda única que no contaba con suficientes mecanismos y medidas de carácter económico, financiero y político para hacer frente a procesos de inestabilidad internacional.

Siguiendo la Teoría de las Zonas Monetarias Óptimas que Robert Mundell ya enunció en la década de los sesenta, para que una moneda común arroje saldos positivos a sus integrantes son requisitos necesarios que exista plena movilidad de los factores productivos y homogeneidad macroeconómica de sus miembros. Ante la falta de estos dos condicionantes, las zonas fiduciarias no óptimas deberán articular un protocolo de medidas eficaces que permitan hacer frente al impacto de las vicisitudes económicas, financieras y políticas que puedan generar inestabilidad de dicha zona monetaria. La reciente crisis puso de manifiesto que estas medidas no existían en el proyecto de integración monetaria europeo.

A partir de 2010 se hace un intento, por parte de los Estados miembros y las instituciones comunitarias, de llevar a cabo un profundo proceso de reestructuración de la gobernanza económica de la Unión. Las medidas de política fiscal, con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el nuevo rol que adquiere durante la recesión el Banco Central Europeo (BCE) en materia de política monetaria y supervisión financiera, son uno de sus ejemplos.

Después de una década desde el inicio de la crisis, y sin finalizar aún las actuaciones denominadas “no convencionales” llevadas a cabo por el Banco

central de la Eurozona, es necesario realizar una reflexión sobre los cambios que se han producido en su diseño a lo largo de estos diez años.

Las actuaciones del BCE, sobrepasando en numerosas ocasiones las funciones que tiene asignadas en los Tratados y sus Estatutos, han provocado una serie de críticas a su mandato e independencia política. Las medidas llevadas a cabo, como son el programa QE (Quantitative Easing), la supervisión de los bancos con mayor riesgo sistémico y/o la financiación indirecta de países miembros han dotado al Banco Central Europeo de objetivos de más alcance que los que tiene establecidos legalmente. De hecho, realizando un análisis del modelo de gobernanza económica del BCE, podemos consensuar que éste se ha convertido en la institución comunitaria que mayor relevancia y poder ha conseguido gracias a su gestión activa en el marco temporal subrayado.

Las dudas sobre la legitimidad de su desempeño generan además distintos interrogantes. Una cuestión central de ese debate es la necesidad de cambiar su mandato y, por consiguiente, dotarle de nuevos instrumentos y herramientas para hacer frente a futuras crisis económicas. En esta dirección, algunos Estados miembros han planteado la posibilidad de asignarle al BCE de un rol más político que recoja, de una forma más realista, las funciones que está llevando a cabo. De esta manera, algunos de ellos han querido consensuar y establecer normativamente, aunque con poco éxito hasta el momento, una reforma estatutaria del Banco Central Europeo.

Asimismo, a ausencia de la determinación definitiva de los Estados miembros por otorgarle jurídicamente de estas funciones parece manifestar el recelo y la desconfianza a ceder poder político de los países a una entidad supranacional que cuenta con garantías de su independencia política y que, como cara de la moneda, tiene escasos instrumentos de rendición de cuentas.

El presente capítulo intenta acercar el análisis de la actuación del BCE en política monetaria durante la crisis para reflexionar sobre el cambio de su rol político, así como las consecuencias que ha provocado en materia de su legitimidad e independencia. El objetivo general de este estudio es reflejar, a través de los hechos, el cambio que la recesión ha provocado en la institución comunitaria supranacional y sus esfuerzos para garantizar la moneda única y el proyecto de integración europea.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL BCE EN EL TRATADO DE MAASTRICHT Y LA EVOLUCIÓN DE SU MANDATO (1992-2009)

La reflexión acerca del papel y la actividad del Banco Central Europeo requiere una mayor comprensión de su lugar dentro del sistema institucional de la UE, los principios y los objetivos que persigue, así como las competencias que se le ha asignado de acuerdo con los actos jurídicos generales de la Unión. Por eso, el objetivo principal de este apartado consiste en analizar brevemente las bases legales que rigen su diseño, tomando en consideración las disposiciones de los Tratados.

La aprobación del Tratado de Maastricht fue de gran importancia para la conformación de una verdadera política monetaria europea. De acuerdo con lo dispuesto, se daba visto bueno al comienzo de un proceso previsto en tres fases. La primera, del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993, comprendida por la introducción de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros. La segunda, del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998, mediante la cual se buscaba reforzar la cooperación entre los bancos centrales nacionales y fomentar de la convergencia de las políticas económicas de los países miembros. Finalmente, la tercera, que contaba desde el 1 de enero de 1999 con la gradual introducción del euro y la ejecución de una política monetaria común.

Igualmente, a través de su artículo 4 A, la comunidad europea sentó las bases para el establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales, así como la futura fundación del BCE como su pieza angular. En base al artículo 105 fueron enumerados sus objetivos principales a cumplir, entre ellos, mantener la estabilidad de precios, definir y ejecutar a la política monetaria de la UE, realizar operaciones de divisas, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago, disponer del derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad, apoyar sus políticas generales, desarrollar funciones consultivas, así como realizar la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero. Asimismo, dicho decálogo fue complementado por la proporción de información estadística y cooperación internacional, ambas subrayadas en el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

De la misma forma, el artículo 106 del Tratado no solamente establecía la estructura del SEBC, sino también dotaba al banco central de la zona euro de personalidad jurídica. Además, los aspectos relativos a la independencia o los

actos jurídicos a emitir fueron recogidos en los artículos 107 y 108 A del Tratado.

Finalmente, el Protocolo indicado detallaba también las funciones monetarias y operaciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales. En sus artículos 18, 19, 21 y 23 trataba acerca de las medidas convencionales y las operaciones exteriores, así como prohibía expresamente la autorización de descubiertos y la concesión de otro tipo de créditos por parte del BCE o de los bancos centrales nacionales en favor de instituciones u organismos comunitarios o públicos.

Más adelante, el Tratado de Ámsterdam introdujo ciertos cambios en comparación con el Tratado de la Unión Europea. En el ámbito de la política monetaria, se produce no solamente una modificación referente al sistema de órganos internos, sino también se conceden ciertos privilegios e inmunidades a sus miembros, un paso necesario para el correcto cumplimiento de la misión del Instituto Monetario Europeo (todavía contemplado en el marco de los Tratados) y el BCE. Adicionalmente, el Banco Central Europeo quedó exento de todo tipo de impuestos o gravámenes en referencia a su actividad, mientras que su sede se fijó en Frankfurt.

El Tratado de Niza, el siguiente Tratado de revisión, no introduce ningún cambio trascendente referente a la política monetaria de la Unión Europea o el banco central de la Eurozona. En cambio, el Tratado de Lisboa, compuesto por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), adapta la comunidad europea a la realidad y el desarrollo del proceso de la integración introduciendo una serie de modificaciones buscando responder a los retos del mundo contemporáneo.

La base jurídica de la política monetaria común, contemplada (principalmente) en el marco de los nuevos artículos 119 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como el nuevo Protocolo 4º del Tratado de Lisboa sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, experimenta una serie de cambios importantes.

Gracias al artículo 13 TUE el papel del Banco Central Europeo se ve reforzado mediante su inclusión entre las demás instituciones de la Unión. Igualmente, el artículo 127 apartado 1 TFUE detalla sus objetivos, posicionando la estabilidad de precios como su principal propósito. Entre tanto, el artículo 130 TFUE recoge las disposiciones referentes a su amplia independencia.

Otro de los cambios a subrayar, la asunción de las funciones del Instituto Monetario Europeo por parte del Banco Central Europeo, se detalla en el contexto del artículo 141 TFUE. Asimismo, el artículo 282 TFUE establece una diferenciación entre el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Eurosistema. La responsabilidad y transparencia en su seno y el nuevo sistema de votación se instituyen a través de los artículos 284 TFUE y 15 de los Estatutos, y el artículo 10 apartado 2 de los Estatutos, respectivamente.

Por último, y en referencia a las medidas convencionales de ejecución de la política monetaria común, debemos recordar que las operaciones de mercado abierto (con el fin de controlar los tipos de interés y gestionar la liquidez en el mercado, así como señalar la orientación de la política monetaria), las facilidades permanentes (proporción o absorción de liquidez) y el mantenimiento de unas reservas mínimas son los únicos mecanismos habituales de la actuación del BCE recogidos por el Tratado.

3. EL BCE, SU INTERRELACIÓN CON LOS ELEMENTOS POLÍTICOS DE LA UE Y SU INDEPENDENCIA POLÍTICA

Adicionalmente, en el diseño institucional de la gestión del euro del Tratado de Maastricht, el rol, las características y competencias que debían atribuirse legalmente al BCE centraron buena parte de las negociaciones de los Estados miembros de la Unión. En aquellos momentos políticos aparecen dos posturas enfrentadas que volverán a manifestarse en el proceso de reforma del modelo de gobernanza económica tras la crisis.

Por un lado, la posición encabezada por Alemania y Luxemburgo, el llamado grupo de “los economistas”, que proponía un banco central con un mandato limitado, muy centrado en el control de la inflación e independiente políticamente. Y por otro, la línea liderada por Francia y Bélgica que reivindicaba un banco central con amplias atribuciones, no restringidas exclusivamente a cuestiones técnicas, como es el control de la inflación sino que tuviera la responsabilidad compartida con otras instituciones comunitarias del fomento del crecimiento económico y la lucha contra el desempleo como objetivos prioritarios de su función. En este caso, el mandato del BCE tendría un triple objetivo al mismo nivel de relevancia: por una parte, promover el crecimiento económico; en segundo lugar, supervisar y controlar la inflación y por último, combatir el desempleo en la zona Euro. Siguiendo este patrón, el BCE se configuraría como una institución con un marcado carácter político, con amplias atribuciones y con la necesidad de cooperar

políticamente con otras instituciones comunitarias como la Comisión y el Consejo Europeo.

El miedo histórico de Alemania a la hiperinflación y la “desconfianza” a que una institución política definiera los objetivos de gestión de la política monetaria, marcaba la posición de “los economistas”. Por su parte, “los monetaristas consideraban” que el banco central debía ser una institución que rebasara los intereses de gestión económica y que sus objetivos debían estar marcados por el contexto político y económico de la UE.

Teóricamente, ambas posiciones partían de la hipótesis de que el área euro que se creaba con el Tratado de Maastricht no era una “zona monetaria óptima” siguiendo la terminología de R. Mundell, sin embargo, “los economistas” optaban por una entrada paulatina de los Estados que permitiese una mejor adaptación, en términos macroeconómicos. Es decir, preferían la creación de un área restringida con pocos países y un acceso progresivo para evitar incongruencias en términos monetarios. Mientras tanto, “los monetaristas”, teniendo en cuenta la falta de homogeneidad macroeconómica de los estados de la zona Euro, confiaban en los efectos de las sinergias que implicaba estar dentro de un espacio en donde los estados tuvieran una moneda común.

Finalmente, en la redacción del Tratado de la Unión Europea y en los Estatutos del BCE triunfó la propuesta alemana. Un banco central con un mandato único, centrado en el control de la inflación e independiente políticamente. Este modelo quedaría apoyado con la necesidad de cumplimiento de unos criterios homogéneos de entrada, los llamados criterios de Maastricht, y a partir de 1997 se asegurarían unos límites macroeconómicos, con la firma y aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Sin embargo, en toda negociación, la solución final requiere de incluir elementos consensuados por las dos posiciones enfrentadas. En este caso, a pesar del triunfo de la posición encabezada por Alemania y Luxemburgo, en el TUE se incluye, como guiño a Francia y Bélgica que el mandato prioritario del control de la inflación tendría unos objetivos de carácter secundario: el fomento del crecimiento económico y la lucha contra el desempleo.

Para apuntalar el objetivo de estabilidad de precios, en el Tratado y los Estatutos se establece como característica básica del BCE, su independencia política. Ésta se materializa en que ningún Estado Miembro u órgano rector de la Unión Europea puede dirigir o influir en las actuaciones del BCE (Artículo 130 TFUE). Para ello, se articulan un conjunto de instrumentos que

garanticen esta independencia. Por una parte, el BCE goza de independencia presupuestaria, es decir, tiene su propio presupuesto y gestiona sus propios recursos. Una segunda, la llamada independencia de mandato; los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales tienen un mandato mínimo de cinco años y los miembros del Comité Ejecutivo gozan de un mandato no renovable de ocho años. Así mismo, la tercera se centra en la independencia jurídica de sus actores ya que los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales y los miembros del Comité Ejecutivo solo pueden ser separados de su cargo por incapacidad o causa grave y el órgano encargado de dirimir los conflictos que se planteen en este sentido, deben ser resueltos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por otra parte, para proteger la autonomía del BCE de las directrices e influencias de los Estados u organismos de la Unión Europea, se prohíbe al Eurosistema conceder créditos o financiar los sectores públicos de los Estados miembros. Este es uno de los aspectos que trataremos en el apartado quinto de este capítulo, ya que la ruptura de esta prohibición de financiar a los países miembros durante la crisis económica ha generado numerosas críticas al mandato del BCE.

Otro aspecto que ha generado numerosas dudas hacía la actuación del Banco Central Europeo es la garantía que emana de su propia autonomía política. Si la cara de una moneda es la independencia política, la cruz es la falta de mecanismos de control por parte del resto de las instituciones comunitarias. Es el problema de la rendición de cuentas que no trataremos en este análisis pero que merece la pena desarrollar una reflexión propia en próximos estudios.

En resumen, el diseño de la gestión monetaria que se plasma en el Tratado y los Estatutos del BCE reconocen un Banco Central con un objetivo prioritario, muy limitado a la estabilidad de precios, con los instrumentos para llevar a cabo este objetivo fundamental y con un conjunto de garantías de carácter presupuestario, de mandato político y jurídico que protejan su independencia política.

4. EL BCE Y SU GESTIÓN DE LA CRISIS DEL EURO (2009-2018)

De acuerdo con el análisis de la evolución de su diseño institucional, desarrollado anteriormente en el marco de este trabajo, se puede considerar que la actuación del Banco Central Europeo ante los efectos negativos de la crisis se ha visto afectada por una serie de factores transcendentales. El

alcance de su mandato, la peculiaridad del SEBC, la inexistencia de un gobierno comunitario único, así como la dependencia del BCE de los Estados miembros en la materia de aplicación de las políticas fiscales limitaron, sin duda, su margen de maniobra.

Mediante su desempeño, el BCE implementó las operaciones a mercado abierto desde el verano de 2007. No obstante, no fue hasta octubre de 2008 cuando los principales bancos centrales, en una operación conjunta, redujeron las tasas de interés con el objetivo de evitar que la crisis financiera se convirtiera en una recesión económica. Un movimiento acompañado por la primera bajada de tipos de interés (hasta el 3,75%) realizada por el Banco Central de la zona euro.

Más adelante, entre octubre de 2008 y julio de 2009, los tipos de interés experimentaron hasta ocho reducciones, siendo nivelados del 4,25% al 1% en mayo de 2009. En cambio, en julio de 2011, el BCE decidió subirlos hasta el 1,5% por el temor a las presiones inflacionistas. Finalmente, en diciembre de este mismo año, volvió a bajarlos de nuevo al 1%, reduciéndolos gradualmente hasta el 0,05% en septiembre de 2014.

Aunque reservado en su actividad, no podemos dudar que Banco Central Europeo ha reaccionado de manera vertiginosa. Basándose en su amplio sistema de activos de garantía introdujo de manera masiva la liquidez en el sistema, aprovechando diferentes medidas por la vía más bancaria (González-Páramo, 2012: 90-91). Proporcionando las operaciones de ajuste y otras operaciones regulares de política monetaria intentó eliminar la desconfianza y la posible parálisis del mercado interbancario, causados por la bancarrota de Lehman Brothers. Asimismo, adquiriendo un papel crucial en el contexto del mercado monetario, obtuvo la posición de un refugio seguro sin necesidad de modificar de forma significativa su marco operativo. Igualmente, redujo el mercado interbancario incorporando en su balance las operaciones realizadas por los intermediarios financieros y ejecutó un papel de garante de último recurso.

De manera adicional, cumplimentó una serie de medidas extraordinarias buscando mejorar los resultados de su actuación. En primer lugar, en mayo de 2009, el Banco Central Europeo adquirió activos financieros denominados *cover bond* (por un total de 60.000 millones de euros) buscando fomentar la liquidez del segmento del mercado (parcialmente paralizado por la crisis) responsable de facilitar los fondos a las entidades bancarias (Ayuso y Malo de Molina, 2011: 54).

En segundo lugar, modificó temporalmente la configuración de las operaciones de refinanciación a largo plazo (LTRO, por sus siglas en inglés), inyectando (en diciembre del 2011 y en febrero del 2012) alrededor de 1 billón de euros a través de dichas medidas de expansión monetaria y de carácter no convencional. Proporcionadas a tipo fijo (el 1%) y sin límites de cantidad, contaron con un plazo prolongado de tres años, además de presentar la extensión de la escala de colaterales admisibles y/o la moderación de los criterios de admisión (Malo de Molina, 2013: 116).

Sin embargo, no debemos olvidar que la complejidad de la crisis obligó a los Estados miembros redefinir el sistema de vigilancia y gestión económica en el marco de la Unión Europea con un especial énfasis en la Eurozona. El BCE implicado en el diseño e implementación del nuevo sistema de gobernanza económica europea y en el proceso de nivelación de los efectos negativos de la crisis económica, resultó ser un garante de la inclusión del objetivo de la estabilidad de precios en los procesos de reforma y ajuste aplicados en los diferentes Estados miembros. De esta manera, buscó apoyar una consolidación más rápida, el reforzamiento de los sistemas bancarios nacionales más amplio, así como el establecimiento de un nuevo marco de supervisión macroeconómico.

En cualquier caso, la insuficiencia de los mecanismos implantados, el agravamiento de las crisis de la deuda soberana en el marco de la zona euro, la incapacidad operativa de la FEEF o el riesgo del incumplimiento de la correcta transferencia de la política monetaria llevaron al BCE a implementar no solamente dos programas de compra de bonos bancarios garantizados (en mayo 2009 y en octubre de 2011) por un valor total de 100.000 millones de euros, sino reforzarlo con uno de compra de títulos de deuda soberana en los mercados secundarios.

Implementado en mayo-junio de 2010 y en agosto de 2011-enero de 2012 permitió al Banco Central Europeo adquirir (de forma moderada) los bonos de los países miembros con mayor presión financiera. En este punto, debemos resaltar que el criterio de elección fue basado únicamente en el nivel de la prima de riesgo del Estado en cuestión, mientras que las condiciones relativas a la calidad de emisor, el riesgo el interés y/o el plazo a la hora de adquirir la ayuda fueron omitidos.

Dicha monetización indirecta de la deuda de Grecia, España, Portugal, Irlanda e Italia conllevó además la ruptura con el espíritu de los artículos 123 y 125 de los Estatutos del BCE, buscando complacer las necesidades de liquidez e influir sobre las decisiones del gasto de sus receptores últimos.

Insuficientes en sus resultados, obligaron al banco central en cuestión no solamente a prolongar el Programa para los Mercados de Valores, sino también tomar una serie de medidas adicionales con el fin de paliar la crisis.

El “verano peligroso” que vivió España en 2012, la situación económica crítica de la economía italiana y la posible ruptura del euro llevaron a la activación del Programa de las Operaciones Monetarias de Compraventa, buscando asentar así la estabilidad financiera en el marco de la Eurozona. A pesar de su promoción, los únicos países rescatados capaces de acogerse a la actividad mencionada fueron Irlanda y Portugal. Es decir, dos países incapaces de aprovechar dicha oportunidad debido a su estrecha condicionalidad, la mejora de los mercados y la bajada de su prima de riesgo.

Posteriormente, mediante un proceso de negociación y de carácter legislativo (desarrollado entre 2012 y 2013), así como con el objetivo de reforzar la estructura de la Unión Económica y Monetaria de la UE y limitar los posibles contagios financieros entre los diferentes Estados miembros, se establece una Unión Bancaria comunitaria. Sustentada en el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR), dicha unión no solamente contó con un amplio apoyo político de los representantes europeos, sino también ha sido reforzada por el Sistema Armonizado de Garantías de Depósitos y un código normativo único. En otras palabras, convirtió al Banco Central Europeo en un supervisor bancario único brindándole una serie de funciones nuevas.

A finales de 2014 el BCE adoptó (de manera adicional) dos nuevas operaciones de financiación a largo plazo (TLTRO) con el objetivo de conceder más préstamos y acotar el cumplimiento de los programas del mismo carácter aplicados con anterioridad (Banco de España 2014: 19). Igualmente, lanzó nuevos programas dirigidos a los bonos bancarios garantizados simples y a los valores procedentes de titulizaciones (por un valor total de 40.000 millones de euros) implementándolos tanto en los mercados primarios como secundarios.

Aún así, el agotamiento de los tipos de interés como el instrumento de política monetaria debido a su aproximación a cero (en septiembre de 2014), la limitación del efecto de la relajación de las condiciones monetarias, la falta de efectividad de las acciones efectuadas sobre el balance del Banco Central Europeo y el objetivo de estabilidad de precios a medio plazo obligaron a ampliar su actividad mediante la implantación de la expansión cuantitativa (QE, por sus siglas en inglés). Gracias a su entrada en vigor, a partir de marzo de 2015, el BCE empezó a adquirir la deuda de las entidades públicas de los

Estados cuya moneda es el euro por un valor mensual igual a los 60.000 millones de euros. De esta forma, la medida no convencional en cuestión consistió también en la compra de bonos (en mercados secundarios) de hasta 30 años, inclusive los que presentaban intereses negativos (máximo -0,2%).

A sus efectos, se buscó nivelar las tasas de interés a largo plazo dando un impulso a la economía con el fin de reactivarla, bajar la prima de riesgo de los países receptores, fomentar la inversión, así como hacer fluir el crédito hacia la economía real de la Eurozona. Además, aunque su presupuesto inicial osciló acerca de 1,14 billones de euros, el programa de QE sufrió consiguientes modificaciones, sea la reducción histórica de los tipos de interés o la ampliación de su dotación, en marzo y abril de 2016 respectivamente. Por otra parte, en marzo de este mismo año el Banco Central Europeo adoptó también nuevas operaciones de financiación a largo plazo, completando así el espectro de su actuación.

De acuerdo con las decisiones del ejecutivo (anunciadas en enero de 2017) el programa de expansión cuantitativa contaba con su desarrollo hasta finales de 2017, dejando abierta la posibilidad de posterior prolongación dado el caso de empeoramiento de la situación económica o de las condiciones financieras. En cambio, la escala de su financiación (en el periodo subrayado) fue reducida a 60.000 millones de euros mensuales, mientras que el tipo director se mantuvo en 0,0%, la facilidad de depósito en -0,4% y la facilidad marginal de crédito en 0,25%.

De esta misma manera, la dotación del programa sufrió las consiguientes reducciones colocándose en 30.000 millones de euros mensuales entre enero y septiembre y en 15.000 millones de euros mensuales entre octubre y diciembre de 2018. Por consiguiente, se prevé su retirada a partir de enero de 2019 consagrando, sin embargo, los tipos de interés y la facilidad de depósitos marcados hasta finales de este mismo año.

5. EL ROL DEL BCE EN EL MODELO DE GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE POST- CRISIS

Tras el profundo proceso de reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea después de 2010, resulta sorprendente entender cómo en el primer diseño institucional de la zona euro la supervisión de la banca europea pudiera depender exclusivamente de los Estados miembros. En el Tratado de Maastricht se reflejaba que cada Banco Central tenía la competencia de vigilar su propio sistema. Y eso a pesar de que la UE se configura como un

mercado único de capitales (Acta Única, 1986). Es decir, antes de la reforma del sistema de supervisión financiera de la UE ninguna institución comunitaria tenía la responsabilidad de velar por el sistema financiero europeo. Es cierto que se había trabajado en un proceso de mayor cooperación de los supervisores sectoriales: banca, mercados financieros y seguros pero ningún organismo de la Unión Europea tenía la visión sistémica del entorno financiero europeo o incluso, compartiendo una moneda común, de la zona euro.

Este hecho pertenece a las deficiencias con las que nació el diseño institucional de la Unión Monetaria Europea. La inexistencia de macro-supervisión financiera en el contexto comunitario solo puede entenderse desde la desconfianza de los Estados a ceder competencia en una materia extremadamente sensible a los intereses nacionales como es los sistemas bancarios nacionales a una institución que velara por los intereses del conjunto de bancos europeos. La justificación de esta supervisión parcial se centraba en que, si los países miembros mantenían la competencia de vigilar a sus propios bancos, podían “apagar fuegos” dentro de sus fronteras y limitar el riesgo sobre el resto de los sistemas financieros de la UE. Este argumento, como se pudo comprobar con la crisis económica de 2008, tiene poco recorrido. Las entidades europeas se mueven en el contexto europeo e internacional, no existen fronteras nacionales a efectos de toma de riesgos. Es por ello por lo que, durante la crisis, la capacidad y competencia de la actuación de los supervisores estatales se haya puesto notablemente. Posiblemente, ni los vigilantes nacionales tenían la objetividad política necesaria para llevar el control de las entidades bancarias ni tampoco contaban con los instrumentos necesarios para limitar los riesgos. Parece del todo incongruente e incluso, temerario, mantener un mercado único de capitales con una supervisión fragmentada por países. Y esta es una idea no sólo a nivel europeo sino también bastante aceptada a nivel internacional.

Como consecuencia de estos acontecimientos, el proceso de supervisión y regulación financiera internacional y europeo ha sufrido un profundo proceso de cambio a partir de 2010. Aunque todavía inacabado, se han intentado enmendar deficiencias y errores del diseño original del modelo de gobernanza económica de la UE.

En este breve análisis, comentaremos tres aspectos de profundo calado. En primer lugar, la filosofía de los mecanismos de supervisión financiera en el contexto europeo ha virado desde un sistema inspirado por una supervisión sectorial -banca, mercados financieros y seguros- a la llamada supervisión “twin peaks”. Un sistema que diferencia entre la vigilancia o supervisión y la

imposición de sanciones. El objetivo es conseguir que aquella institución que ostenta las funciones de supervisión no vea contaminado su papel interponiendo también sanciones a las entidades financieras.

Por otra parte, la supervisión de los llamados bancos sistémicos, es decir, las entidades bancarias europeas de mayor tamaño, pasa a ser competencia del Banco Central Europeo y la vigilancia financiera de aquellas más pequeñas sigue siendo responsabilidad de los bancos centrales nacionales.

Y, en tercer lugar, la creación de la Unión Bancaria Europea, prioritaria si se quiere seguir avanzando en el proceso de integración financiera. Aunque, a finales de 2018, se presenta todavía como un proyecto incompleto, ya que falta un acuerdo responsable sobre la creación de un Fondo de Garantía de Depósitos, será un aspecto fundamental en el nuevo escenario financiero y bancario de la supervisión europea.

En definitiva, el BCE se ha convertido en la institución comunitaria que más poder ha conseguido en el proceso de reforma del sistema de vigilancia y control del sistema financiero europeo. Aunque aún sin finalizar, este proceso tendrá profundas implicaciones de cara a sortear las consecuencias de posibles turbulencias del sistema financiero global en el futuro.

6. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, el BCE en sus orígenes tenía encomendadas tareas de política monetaria, con un mandato concreto y restringido a la estabilidad de precios, con unas herramientas y mecanismos necesarios para llevarlo a cabo. Sin embargo, la realidad ha enfrentado ese modelo a la necesidad de dar respuestas a la sociedad europea y, en este entramado, el BCE ha pasado a convertirse en un actor fundamental en la política económica de la Unión Europea, especialmente para los Estados que comparten el euro.

Las acciones de política económica que los países miembros y las instituciones europeas han tenido que llevar a cabo para hacer frente a sus consecuencias económicas y políticas de la crisis desde 2009, han trastornado el diseño que los padres de la Unión Europea, y especialmente de la Unión Económica y Monetaria Europea, aprobaron en sus orígenes.

Asimismo, los ciudadanos europeos han exigido respuestas, primero a sus gobernantes, pero también a todo el entramado de instituciones comunitarias, algunas de ellas con un papel tan importante como el Banco Central Europeo para paliar los efectos de la crisis económica.

En consecuencia, el BCE es la institución comunitaria que más poder ha abarcado tras la crisis, junto a las funciones de gestión de la estabilidad de precios, ha tenido que emprender acciones para aumentar la liquidez en el sistema financiero europeo, ayudar financieramente de forma indirecta a los Estados miembros y ocupar un lugar central como vigilante del sistema financiero europeo entre otras funciones de política económica. Tras la recesión se ha convertido en el supervisor directo de los grandes bancos de la zona Euro y un elemento central la Unión Bancaria Europea. Algunas de estas funciones se han visto reconocidas e implementadas legislativamente y otras aún se encuentran en debate político entre los Estados miembros.

Finalmente, tampoco debemos olvidar que la UE es una realidad en continuo cambio que requiere de adaptaciones a los nuevos contextos políticos, económicos y sociales. La crisis económica ha sido un simple espejo para ver las deficiencias y necesidades de las instituciones comunitarias y sus interrelaciones. A partir de 2010 algunas de estas incongruencias han encontrado respuesta política, mientras que otras aún siguen en continuo debate para dar respuesta, como objetivo prioritario a las necesidades, anhelos y preocupaciones de los más de 350 millones de ciudadanos europeos, siendo todavía una asignatura pendiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Arce, Ó. y Del Río, A. (2018), „Las implicaciones macroeconómicas y sobre el sector bancario de la política monetaria del BCE”, en *Papeles de economía española*, 155, 10-18.
- Aspachs Bracons, O. (2018), „Retos a los que se enfrentan la FED y el BCE”, en *Papeles de economía española*, 155, 107-117.
- Ayuso, Juan, y Malo de Molina, José Luis (2011), “El papel de los Bancos centrales durante la crisis financiera”, en *Papeles de la Fundación*, 42, 49-64.
- Baldwin, R. (2009), *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, Londres, Voxeu y Centre for Economic Policy Research.
- Caballero Miguez, G. (2011), “Reformas institucionales de la gobernanza económica internacional en tiempos de cambio: debate de ideas, instituciones y política económica”, en *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, 61/2011.
- Chang, M. (marzo, 2015), „The rising power of the ECB: the case of the single supervisory mechanism”, trabajo presentado en *Biennial conference of the European Union Studies Association*, Boston.
- Cour-Thimann, P. y Winkler, B. (2012), “The ECB’s non-standard monetary policy measures: the role of institutional factors and financial structure”, en *Oxford Review of Economic Policy*, 28, 765-803.
- De Grauwe, P. (2000), *Teoría de la integración monetaria*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, Celeste Ediciones.

- De Grauwe, P. (2014), *Economics of the Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Díez Guijarro, J. R. (2018), „La política monetaria en la encrucijada”, en *Papeles de economía española*, 155, 118-130.
- Dyson, K. y Featherstone, K. (1999), *The road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Flecha Andrés, J. R. y García Nicolás, C. (2007), *La Unión Europea ante la globalización*. Madrid, Universidad Pontificia de Salamanca, Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos.
- González-Páramo, J. M. (2012), “La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis”, en *Revista de Economía Mundial*, 30, 83-102.
- Hernández de Cos, P. (2018), “La política monetaria del Banco Central Europeo durante la crisis y los retos de futuro”, en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 903, 39-54.
- Malo de Molina, J. L. (2013), “La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis, Banco de España”, en *Boletín económico*, julio-agosto 2013, 115-124.
- Mundell, R. A. (1961), “A Theory of Optimum currency areas”, en *The American Economic Review*, 51(4), 657-665.
- Pollack, M. (1997), “Delegation, agency and agenda-setting in the European Community”, en *International Organization*, 51(1), 99-134.
- Sala Ríos, M., y Minguell Chillón, F. X. (2016), „Política monetaria no convencional. Los programas de compra de activos del Banco Central Europeo”, en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 3081, 17-30.
- Sanchis i Marco, M. (2014), *The Economics of the Monetary Union and the Eurozone*, Springer.
- Tratado de la Unión Europea Diario Oficial n° C 191 de 29 julio 1992
- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos Diario Oficial n° C 340 de 10 de noviembre de 1997
- Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 Diario Oficial n° C 080 de 10 de marzo de 2001 +
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 Diario Oficial n° C 306 de 17 diciembre 2007

¿ES POSIBLE APLICAR UNA POLÍTICA DE EMPLEO ÚNICA EN EUROPA?

Ana Cristina Mingorance-Arnáiz

Universidad CEU San Pablo

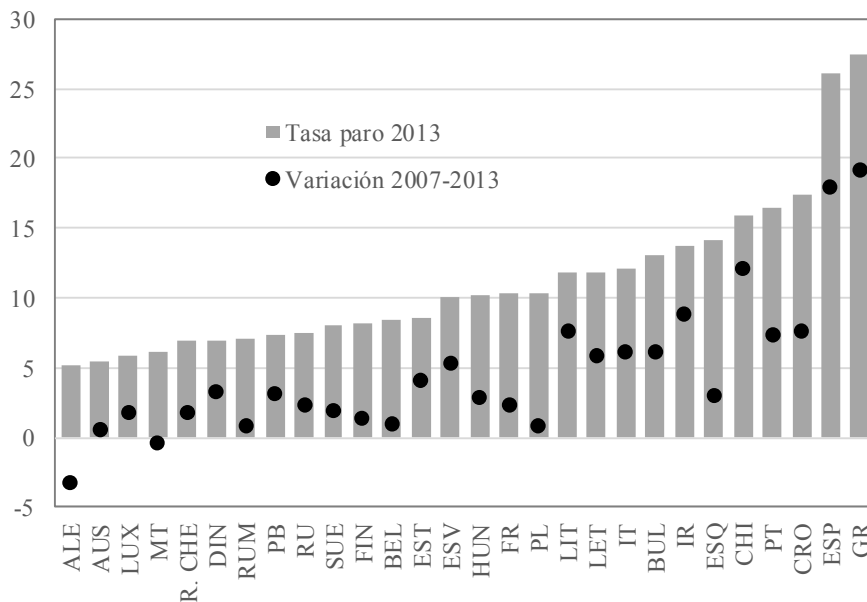
Rafael Pampillón Olmedo

Universidad CEU San Pablo e IE Business School

1. INTRODUCCIÓN

La última crisis económica ha elevado la tasa de paro de casi todos los países europeos, pero mientras en unos ha alcanzado las dos cifras, en otros se ha mantenido en niveles que pueden considerarse normales en un periodo de recesión. Alemania y Malta son los únicos países en los que la tasa de paro no se vio afectada por la crisis, pues la misma se ha reducido desde 2007.

Como se muestra en el gráfico 1, Grecia (21,7%), España (17,3%), Italia (11,4%), Chipre (11,3%) y Croacia (11,3%), siguen manteniendo, en el 2017, tasas de desempleo que superan las dos cifras. Son precisamente estos países, a excepción de Croacia, los que han experimentado un mayor incremento en su tasa de desempleo entre 2007 y 2017, alcanzándose los 13,2 p.p. en el caso de Grecia, y los 9 p.p. en el de España.

Gráfico 1.- Tasa de paro y su variación durante la crisis (2007-2013)

Fuente: Eurostat (2018)

Llama la atención que, en 18 de los 28 países considerados, la tasa de desempleo que subió durante la crisis todavía no haya alcanzado el nivel existente antes de su inicio.

Ante estos hechos cabe preguntarse ¿Cuáles son las principales diferencias que se presentan en materia de empleo en los Estados miembros?, ¿Es posible tomar medidas en materia de empleo que permitan evitar el aumento de las desigualdades entre los Estados miembros? ¿Deben dichas medidas adoptarse de manera coordinada? Y sobre todo, y más importante ¿Es posible contar con una política de empleo común a todos los Estados?

Para responder a estas cuestiones hemos dividido el trabajo en cuatro partes. Tras esta breve introducción analizamos en la segunda sección la relevancia del problema del desempleo en cada Estado miembro. Así, hemos evaluado las tasas de paro y empleo de cada uno de ellos, estableciendo diferencias por sexos, edad, nivel de formación y sectores económicos. También ahondamos en el peso de la contratación parcial y temporal y en los motivos que llevan a su aceptación en cada país. La tercera parte se centra en la evaluación de los factores institucionales del mercado de trabajo (salario mínimo, costes de despido y prestaciones por desempleo) y en los efectos que las mismos tienen sobre el pleno empleo y la ley de Okun. Finalmente planteamos la

posibilidad de unificar los esfuerzos en materia de empleo y de establecer una política laboral común en la Unión Europea.

2. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN LA EUROPA ACTUAL

Como se ha señalado, la última crisis económica ha elevado la tasa de paro de casi todos los países europeos. Si bien, han existido discrepancias entre la respuesta de los mercados de trabajo de unos países y otros tal y como se muestra en la tabla 1. Mientras Grecia (21,7%), España (17,3%), Italia (11,4%), Chipre (11,3%) y Croacia (11,3%), siguen manteniendo, en el 2017, tasas de desempleo que superan las dos cifras, en otros, como Alemania o Malta, el desempleo, pese a la crisis, se ha reducido.

Este hecho nos lleva a preguntarnos ¿Por qué la recuperación del empleo está siendo tan lenta? No existe una única respuesta a esta pregunta, pues son varios los motivos que confluyen para justificar la lenta recuperación. En primer lugar, aunque el desempleo que surge en las crisis tiene un alto contenido cíclico, éste se ha visto acompañado de paro estructural que requiere reformas de mayor calado.¹ Así, Bonthuis *et. al.* (2013) y Lazear y Spletzer (2012) afirman que el desempleo generado durante la crisis es fundamentalmente de carácter estructural. No obstante, existe un amplio consenso entre los economistas que observan factores tanto cíclicos como estructurales en el aumento del desempleo, siendo más marcado el uno o el otro dependiendo del país al que nos refiramos.

¹ El trabajo de Mingorance y Pampillón (2018) muestra cómo, en el caso de la economía española, ambos tipos de desempleo se han complementado durante la crisis.

Tabla 1.- Tasa de actividad, empleo y paro en 2007 y 2017 y sus variaciones
(Tasas en porcentaje y variación en puntos porcentuales)

	Tasa actividad			Tasa empleo			Tasa paro		
	2007	2017	Variación	2007	2017	Variación	2007	2017	Variación
Bélgica	67,1	68	0,9	62	63,1	1,1	7,5	7,1	-0,4
Bulgaria	66,3	71,3	5	61,7	66,9	5,2	6,9	6,2	-0,7
Rep. Checa	69,9	75,9	6	66,1	73,6	7,5	5,4	2,9	-2,5
Dinamarca	80,1	78,8	-1,3	77	74,2	-2,8	3,8	5,9	2,1
Alemania	75,6	78,2	2,6	69	75,2	6,2	8,8	3,8	-5
Estonia	73,2	78,8	5,6	69,8	74,1	4,3	4,7	5,9	1,2
Irlanda	75,6	72,6	-3	71,8	67,7	-4,1	5,1	6,9	1,8
Grecia	66,5	68,3	1,8	60,9	53,5	-7,4	8,5	21,7	13,2
España	71,8	73,9	2,1	65,8	61,1	-4,7	8,3	17,3	9
Francia	69,7	71,5	1,8	64,3	64,7	0,4	7,7	9,5	1,8
Croacia	65,7	66,4	0,7	59	58,9	-0,1	10,1	11,3	1,2
Italia	62,4	65,4	3	58,6	58	-0,6	6,2	11,4	5,2
Chipre	73,9	73,9	0	71	65,6	-5,4	4	11,3	7,3
Letonia	72,6	77	4,4	68,1	70,1	2	6,2	8,9	2,7
Lituania	67,9	75,9	8	65	70,4	5,4	4,3	7,3	3
Luxemburgo	66,9	70,2	3,3	64,2	66,3	2,1	4,1	5,5	1,4
Hungría	61,6	71,2	9,6	57	68,2	11,2	7,5	4,2	-3,3
Malta	58,8	70,7	11,9	55	67,4	12,4	6,5	4,6	-1,9
Países Bajos	78,5	79,7	1,2	76	75,8	-0,2	3,2	4,9	1,7
Austria	73,5	76,4	2,9	69,9	72,2	2,3	4,9	5,6	0,7
Polonia	63,2	69,6	6,4	57	66,1	9,1	9,7	5	-4,7
Portugal	73,9	74,7	0,8	67,6	67,8	0,2	8,5	9,2	0,7
Rumania	63	67,3	4,3	58,8	63,9	5,1	6,8	5,1	-1,7
Eslovenia	71,3	74,2	2,9	67,8	69,3	1,5	5	6,7	1,7
Eslovaquia	68,3	72,1	3,8	60,7	66,2	5,5	11,2	8,2	-3
Finlandia	75,6	76,7	1,1	70,3	70	-0,3	6,9	8,8	1,9
Suecia	79,1	82,5	3,4	74,2	76,9	2,7	6,2	6,9	0,7
Reino Unido	75,5	77,6	2,1	71,5	74,1	2,6	5,3	4,4	-0,9

Fuente: Eurostat (2018)

En segundo lugar, hay que señalar que la crisis ha aumentado la participación de la mano de obra en el mercado de trabajo. Las variaciones de la tasa de actividad que se recogen en la tabla 1 son positivas en todos los casos excepto en Dinamarca e Irlanda. Esta mayor participación en el mercado de trabajo puede hacer que pese a la creación de empleo, los niveles de paro previos a la crisis tarden en llegar.

Tras esta primera reflexión, nos adentraremos en un análisis más detallado de los aspectos que caracterizan el empleo de los países europeos, así como

sus mercados de trabajo. Mostraremos las diferencias a nivel de país que se observan en el comportamiento del desempleo por sexo, grupos de edad, dimensión temporal, nivel de formación y sectores económicos, pero también nos ocuparemos del empleo según el tipo de contrato, ya sea temporal o parcial.

a. La tasa de paro por sexo y edad

Conocer si el mercado de trabajo establece diferencias en función del sexo y la edad de la mano de obra es importante a la hora de tomar decisiones de política de empleo. Además, resulta fundamental saber si las distinciones que puedan establecerse son similares en todos los países o no. Por este motivo, centraremos nuestras próximas líneas en el comportamiento del mercado de trabajo en función del sexo y la edad de los ciudadanos.

I. El mercado de trabajo según el género de la mano de obra

Suele decirse que el sexo femenino se ve especialmente afectado por el desempleo, y que cuándo se incorpora al mercado de trabajo lo hace siempre en peores condiciones que los hombres.²

Para comprobar si esta afirmación se cumple en los países europeos analizaremos el comportamiento de las tasas de actividad, empleo y paro por sexo. Como se muestra en la tabla 2, las diferencias entre hombres y mujeres son patentes. La tasa de actividad de las mujeres, pese a haber crecido entre 2000 y 2017, es todavía inferior a la de los hombres.³ Esto es algo que se replica en todos los países de la Unión Europea, si bien en unos con mayor intensidad que en otros. Destacan los casos de Malta (36,2 p.p.), Italia (22,8 p.p.) y Grecia (21,6 p.p.) por presentar las mayores diferencias entre hombres y mujeres (en todos ellos la tasa de actividad de la mujer es inferior al 60%). Por su parte, Lituania (5,3 p.p.), Suecia (4,4 p.p.) y Finlandia (3,9 p.p.), presentan las diferencias más bajas.

² Los trabajos de Blau y Kahn (2000), Rivas Bonet (2004) y Albaek y Thomsen (2014), recogen la existencia de cierta discriminación a la mujer en el mercado de trabajo, tanto en salario como en tipo de empleo.

³ Rumanía es el único país en el que la tasa de actividad femenina ha descendido, al pasar del 61,9% en 2000 al 58,2% en 2017.

Tabla 2.-Tasa de actividad, empleo y paro media (2000-2017) por sexos y diferencia entre hombres y mujeres
(Tasas en porcentaje y variación en puntos porcentuales)

	Tasa actividad ¹			Tasa empleo ¹			Tasa paro		
	Hombres	Mujeres	Diferencial	Hombres	Mujeres	Diferencial	Hombres	Mujeres	Diferencial
Bélgica	73	60,1	-12,9	67,5	55,2	-12,3	7,5	8,2	0,7
Bulgaria	70	61,3	-8,7	61,9	54,9	-7	11,5	10,6	-0,9
Rep. Checa	79,4	63,5	-15,8	75	58,5	-16,5	5,4	7,9	2,5
Dinamarca	82,9	76	-6,9	78,4	71,6	-6,8	5,4	5,8	0,4
Alemania	81,3	69,3	-12	75,1	64,4	-10,7	7,4	7	-0,4
Estonia	77,4	69,8	-7,6	69,2	63,8	-5,5	10,4	8,5	-1,9
Irlanda	81,2	63,9	-17,3	73,6	59	-14,6	9,3	7,5	-1,8
Grecia	77,4	55,8	-21,6	68	44,5	-23,6	12,1	19,9	7,8
España	80	62,6	-17,5	68,5	50,9	-17,6	14,3	18,2	3,9
Francia	75,2	65,4	-9,9	68,9	59,3	-9,6	8,8	9,3	0,5
Croacia	70,7	58,9	-11,8	61,9	50,5	-11,4	12,6	14,7	2,1
Italia	74,1	51,4	-22,8	68	45,6	-22,5	8	11,1	3,1
Chipre	81,1	65,3	-15,8	74,9	59,7	-15,2	7,5	8,3	0,8
Letonia	76,2	68,6	-7,5	66,1	61,1	-5,1	13	10,8	-2,2
Lituania	73,7	68,4	-5,3	64,3	61,5	-2,8	12,5	9,9	-2,6
Luxemburgo	75,7	59,3	-16,4	72,6	55,9	-16,7	4	5,5	1,5
Hungría	69,9	56,7	-13,2	64,5	52,4	-12,1	7,6	7,5	-0,1
Malta	79,4	43,3	-36,2	74,6	40,3	-34,3	6,5	7,6	1,1
Países Bajos	84,2	71,8	-12,4	80,6	68,2	-12,4	4,6	5,8	1,2
Austria	79,8	67,5	-12,3	75,8	64,1	-11,6	5	5	0
Polonia	72,3	59,2	-13,1	64	51,5	-12,5	11,4	12,9	1,5
Portugal	78,3	68,4	-9,9	71,2	61,1	-10,1	10	10,2	0,2
Rumania	72,4	56,8	-15,6	66,7	53,2	-13,5	7,6	6	-1,6
Eslovenia	74,4	66,3	-8,1	69,4	61,1	-8,3	6,6	7,7	1,1
Eslovaquia	76,9	62,6	-14,3	66,4	53,4	-13,1	13,7	14,8	1,1
Finlandia	77,1	73,2	-3,9	70,4	67,1	-3,3	8,5	8,3	-0,2
Suecia	81,5	77,1	-4,4	75,6	71,9	-3,7	7,3	7	-0,3
Reino Unido	82,2	69,7	-12,5	76,9	65,9	-11	6,3	5,4	-0,9

1) Datos de Croacia desde 2002

Fuente: Eurostat (2018)

No solo la tasa de actividad femenina es menor que la de los hombres, también lo es la tasa de empleo. De hecho, los países con mayores diferencias en la tasa de actividad entre hombres y mujeres son también los que presentan mayores diferencias en sus tasas de empleo, siendo el coeficiente de correlación entre ambos diferenciales del 98%. En resumen, las mujeres se animan en menor medida a participar en el mercado de trabajo y cuando lo hacen encuentran más dificultades para encontrar un empleo.

En lo que a la tasa de paro se refiere, mientras en unos países las mujeres presentan mayor tasa de paro, en otros son los hombres. Si bien, las diferencias no son especialmente reseñables si exceptuamos los casos de Grecia, España e Italia, en los que se superan los 3 p.p.

II. El mercado de trabajo según la edad del trabajador

Otro de los aspectos que merece nuestra atención es el comportamiento del mercado de trabajo según la edad de la mano de obra. Suele decirse que los jóvenes hallan más dificultades a la hora de encontrar un empleo. Los datos de la tabla 3 nos indican que esta afirmación es cierta en todos los Estados miembros, pues la tasa de paro de los menores de 25 es superior a la de los otros dos grupos de edad.

- 1) Datos desde 2002 para todas las variables
- 2) Datos desde 2001 para todas las variables
- 3) Datos de la tasa de desempleo a largo plazo desde 2002

Tabla 3.- Comportamiento de diferentes variables vinculadas al mercado de trabajo. Valores medios 2000-2017
(Datos en porcentaje)

	15-24 años	Tasa paro		Tasa paro LP (+1 año)	Tasa empleo temporal	Tasa empleo parcial
		25-54 años	55-64 años			
Bélgica	19,6	6,8	4,4	49,4	8,6	22,4
Bulgaria	23,6	10,1	9,8	57,2	5,3	2,2
Rep. Checa	15,6	5,8	4,9	46	8,4	4,9
Dinamarca	10,3	4,9	4,5	21,2	9,5	23,4
Alemania	9,8	6,8	8,7	48,5	13,5	24,3
Estonia	19,1	8,7	7,5	44,5	3	8,1
Irlanda	16,2	7,5	5,5	42	7,9	19,3
Grecia	35,6	14,5	8,6	57	11,7	6,4
España	33,9	14,7	11,9	36,4	28,5	12,1
Francia	21,3	8	5,9	40	14,9	17,4
Croacia ¹	34,2	11,6	7,9	58,2	14,4	6,3
Italia	29,9	8,3	4,3	54,2	12,5	14
Chipre	18,3	6,9	6,8	27,3	14,1	9
Letonia	21,6	11,2	10,3	42,7	6	8,1
Lituania	21,4	10,4	9,8	43,6	3,9	8,2
Luxemburgo	14,8	4	3,7	28,4	6,5	16,6
Hungría	18,5	6,9	5,1	45,4	8,5	4,7
Malta	14	4,8	4,2	44,1	5,3	11
Países Bajos ³	8,3	3,7	4,4	35,2	17,6	46,8
Austria	9,3	4,5	4,3	26,2	8,8	22,8
Polonia	28	10,5	7,7	43,7	23,7	8,1
Portugal	21,6	8,7	8	47,7	21,3	9,1
Rumania ²	21	6,1	2,8	47,4	1,7	9,5
Eslovenia	15,3	6,4	5	49,9	16,4	8,3
Eslovaquia	29,7	12,4	10,7	65,7	6,2	3,5
Finlandia	22	6,8	7,3	22,6	16,1	13,4
Suecia ⁴	19,5	5,3	4,9	18,7	16	23,6
Reino Unido	15	4,5	3,8	27,4	5,9	24,9

4) Datos de la tasa de desempleo a largo plazo no disponibles para 2005 y 2006

Fuente: Eurostat (2018)

La diferencia entre la tasa de paro de la población entre 55 y 64 años y la de la población más joven (15-24 años) es especialmente elevada en Grecia (27,0 p.p.), Croacia (26,4 p.p.), Italia (25,6 p.p.), España (22,1 p.p.) y Polonia (20,4 p.p.). Por su parte, ésta diferencia es baja en los casos de Dinamarca (5,8 p.p.), Austria (5,1 p.p.), Países Bajos (3,9 p.p.) y Alemania (1,1 p.p.).

Por otro lado, cabe mencionar que la diferencia entre países es más alta en el caso de la tasa de paro de los jóvenes, 35,6% en Grecia frente al 8,3% en los Países Bajos, que en el de la población de mayor edad. En este caso la diferencia se reduce a 11 p.p. para la población de 25 a 54 años, y a 9,1 p.p. para el grupo de 55 y 64 años.

Aunque el problema del desempleo juvenil se ha incrementado con la crisis, lo cierto es que se trata de un problema endémico en la mayoría de los

países. Incluso en periodos de expansión económica los jóvenes encuentran mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo.

b. El desempleo de larga duración

Tan importante como conocer el nivel de paro existente es saber el periodo de tiempo que los desempleados pasan en dicha situación. El motivo se debe, como se menciona en De la Rica y Anghel (2014) y Winter-Ebmer (2016), a que el desempleo de larga duración (más de un año buscando empleo) provoca: problemas de salud y bienestar en los individuos afectados, dificulta su incorporación al mercado de trabajo, y reduce el salario que cobrará debido a la pérdida de habilidades profesionales.

En el conjunto de la Unión Europea más del 40% de los desempleados lo son a largo plazo, siendo la duración media del desempleo en el 2017 de 8 meses. Destacan algunos países como Bulgaria, Grecia, Croacia, Italia y Eslovaquia, donde el desempleo de larga duración se convierte en un problema endémico al afectar a más del 50% de los parados (véase tabla 3). Por su parte, son los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finlandia) los que presentan menor desempleo a largo plazo (en torno al 20%).

Llama la atención el caso de Alemania por la elevada tasa de desempleo de largo plazo (48,5%). Si bien, no es preocupante, pues su baja tasa de paro hace que el paro de largo plazo afecte a un número reducido de personas. En el lado contrario se sitúa España donde su elevado desempleo hace que, una tasa de paro de largo plazo relativamente baja en comparación con otros países (36,4%) se acompañe de un alto volumen de personas en situación de desempleo durante largos periodos de tiempo.

Es además una constante en todos los países que el desempleo de largo plazo aumente a medida que lo hace la edad de las personas.⁴ Así, son los jóvenes los que presentan tasas de paro de largo plazo más bajas. El motivo se debe a que los jóvenes tienen menos incentivos para rechazar puestos de trabajo, pues no suelen tener acceso a prestaciones por desempleo, y si lo tienen, éstas no son generosas.⁵

⁴ Bentolila *et. al.* (2018) afirman que los trabajadores de mayor edad tienen menor riesgo de perder su empleo, sin embargo presentan más dificultades que los jóvenes para salir del paro una vez que entran en él.

⁵ En este sentido Ahn y Ugidos-Olazabal (1995) sostienen que, el desempleo de larga duración tiende a ser más elevado entre la población con derecho a percibir el subsidio de desempleo, así como entre los hombres que no son cabeza de familia y las mujeres casadas. En general, personas con una fuente de ingresos alternativa o sin obligaciones familiares.

La probabilidad de que los trabajadores mayores pasen a estar en situación de desempleo aumenta cuando el contrato laboral que tienen antes de ser despedidos es de carácter temporal. Es por tanto la trayectoria laboral discontinua, más que la edad, la causa del desempleo de larga duración.

La crisis ha hecho que el desempleo de larga duración aumente en la mayoría de los países, destacando especialmente los casos de Irlanda y España con crecimientos medios anuales entre 2008 y 2013 de 5 p.p. y 4,9 p.p. respectivamente. Entre los países en los que el desempleo de larga duración se ha reducido con la crisis se encuentran, Alemania (2 p.p.), República Checa y Polonia (1,5 p.p.), Rumania y Estonia (0,8 p.p.), Bélgica, Países Bajos y Eslovaquia (0,7 p.p.), Austria (0,4 p.p.) y Bulgaria y Finlandia (0,3 p.p.).

Ahora bien, ¿Cuáles son las causas principales de este desempleo de larga duración? De la Rica y Anghel (2014) señalan, en primer lugar, el desajuste entre las habilidades que presentan los individuos y las que demandan las empresas, ya sea por la propia voluntad del trabajador, que abandona los estudios antes de tiempo, o por un sistema educativo obsoleto que no se ajusta a las necesidades del mercado. En segundo, los desajustes geográficos entre la oferta y la demanda, motivado por el elevado coste de la vivienda y el escaso desarrollo de un mercado de alquiler. Finalmente, las elevadas prestaciones por desempleo y la fuerte protección a los trabajadores, lo que desincentiva la creación de nuevos puestos de trabajo.

c. El empleo temporal y a tiempo parcial

A continuación, mostraremos las diferencias que existen entre los países tanto en términos de empleo temporal como de empleo parcial, haciendo hincapié en los motivos que llevan a los trabajadores a optar por este tipo de contratos.

I. La temporalidad del empleo

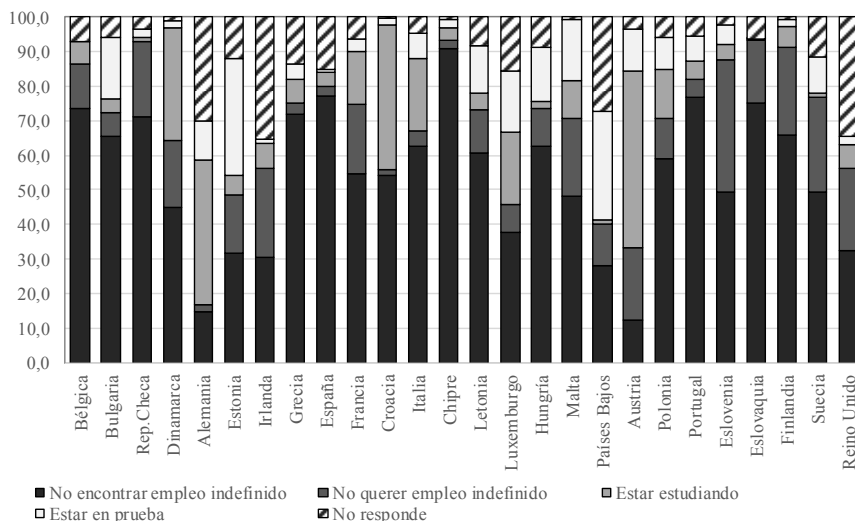
En lo que a la temporalidad en el empleo se refiere, indicar, en primer lugar, que este tipo de contrato incrementa la inestabilidad en el empleo. En segundo, y como consecuencia de ello, el contrato temporal se centra en la mano de obra menos cualificada, siendo la remuneración de estos trabajadores inferior a la de los trabajadores con contratos indefinidos. La menor productividad de la mano de obra contratada de manera temporal es, en palabras de Moral Carcedo *et. al.* (2012), la razón de ello.

Teniendo en cuenta estas premisas es lógico pensar que aquellos países en los que el contrato temporal sea más abundante gocen de una menor productividad, así como de una mayor inestabilidad.

Una mirada a la tabla 3 nos lleva a afirmar que existen grandes diferencias entre unos países y otros en lo que a la tasa de empleo temporal se refiere. Mientras España (28,5%), Polonia (23,7%) y Portugal (21,3%) presentan tasas medias de empleo temporal superiores al 20% para el periodo 2000-2017, en Reino Unido (5,9%), Bulgaria y Malta (5,3%), Lituania (3,9%), Estonia (3%) y Rumania (1,7%) no se alcanza el 6%.

En general existe bastante estabilidad en las tasas de empleo temporal. Su fluctuación en el periodo 2000-2017, se sitúa por debajo de los 7 p.p. en la mayoría de los países. No obstante, algunos presentan mayor variabilidad en el periodo, es el caso de Croacia (12,1 p.p.), España (10 p.p.), Chipre (9,9 p.p.), Letonia (9,2 p.p.), Irlanda (8,3 p.p.), Países Bajos (8,2 p.p.) y Polonia que destaca por encima de todos con una variación de 22,7 p.p.

Gráfico 2.- Razones para aceptar un empleo de trabajo temporal (valor medio 2000-2017)¹



1) En los casos en los que ha sido necesario se ha reconstruido la serie que ofrece Eurostat y no se ofrecen datos para Lituania y Rumania por no disponer de datos suficientes para reconstruir la serie.

Fuente: Eurostat (2018)

Dada esta enorme disparidad en las tasas de empleo temporal, y los problemas que la misma ocasiona, tanto al trabajador como al país, es necesario conocer si los trabajadores que optan por un empleo temporal lo hacen por

voluntad propia o no. En este sentido, el gráfico 2 nos muestra que en la mayoría de los países la razón fundamental para aceptar un empleo temporal es involuntaria. El hecho de no encontrar un empleo indefinido es la razón esgrimida por más de la mitad de los encuestados en un amplio número de países. Las excepciones son Austria (12,2%), Alemania (14,6%), Países Bajos (28%), Irlanda (30,6%), Estonia (31,6%), Reino Unido (32,4%) y Luxemburgo (37,6%), donde menos del 40% de la población encuestada argumentan trabajar de manera temporal por no encontrar un empleo indefinido. No obstante, el alto porcentaje de personas que no responden a la encuesta (30%), podría estar condicionando los resultados.

Como el empleo temporal no es de elección voluntaria en la mayoría de los casos, cabe preguntarse por las posibilidades que tienen los trabajadores temporales de convertirse en indefinidos. En este sentido, el trabajo de Caparros Ruiz y Navarro Gómez (2007) señala que estas opciones son limitadas, siendo algo más elevadas en el caso de varones con alto nivel de formación, experiencia laboral y estabilidad personal, incrementándose aún más en el supuesto de que no lleven mucho tiempo en paro.

II. El empleo a tiempo parcial

Al igual que ocurre con el empleo temporal, también en el empleo parcial existe una amplia disparidad entre los países europeos. Mientras casi el 50% de los holandeses emplean este tipo de contrato, su utilización se reduce a menos del 5% en el caso de Bulgaria, República Checa, Hungría y Eslovaquia.

Los Países Bajos se han convertido en el país abanderado en este tipo de contratos, pues el 46,8% de la población acude a ellos. Los cambios legislativos adoptados por el gobierno holandés han ayudado a que, hoy en día, este tipo de contrato esté tan extendido en el país. Hay que tener en cuenta, como se referencia en Sirvent García del Valle (2009), que hasta 1957 el gobierno holandés prohibía a las mujeres trabajar a cambio de una remuneración después del matrimonio.

¿Qué hace cambiar la situación? A partir de mediados de los 70 el gobierno holandés prohíbe el despido de las mujeres casadas, y la banca comienza a emplear a mujeres casadas con hijos para trabajar cuatro horas al día cinco días a la semana. Poco después, a mediados de los 80, los problemas de empleo hicieron necesario tomar medidas. Se acordó adoptar una moderación salarial junto a una reducción colectiva de las horas de trabajo. Es a partir de

este momento cuando el trabajo a tiempo parcial se extiende en los Países Bajos. El miedo a una nueva recesión empuja a las mujeres a optar por reducir su jornada laboral, en lugar de abandonar su puesto de trabajo, cuando se convierten en madres (Visser *et al.* (2011)). El mayor impulso a la contratación a tiempo parcial se produjo en los años 90, cuando se hicieron esfuerzos para aumentar los derechos y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores a tiempo parcial equiparándolos a los de los trabajadores a tiempo completo. Poco después, en el 2000, se regula la libre decisión del trabajador para cambiar su jornada laboral sin que sufra discriminación por ello.

Parece claro que el empuje del gobierno es básico para que el contrato a tiempo parcial se extienda en el mercado de trabajo, pero ¿son siempre sus efectos positivos? El contrato a tiempo parcial permite conciliar la vida laboral y familiar, lo que facilita la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, pero cuando este tipo de contrato recae mayoritariamente en ellas, se puede convertir en un instrumento que aumenta la desigualdad de género (McCann (2004)).

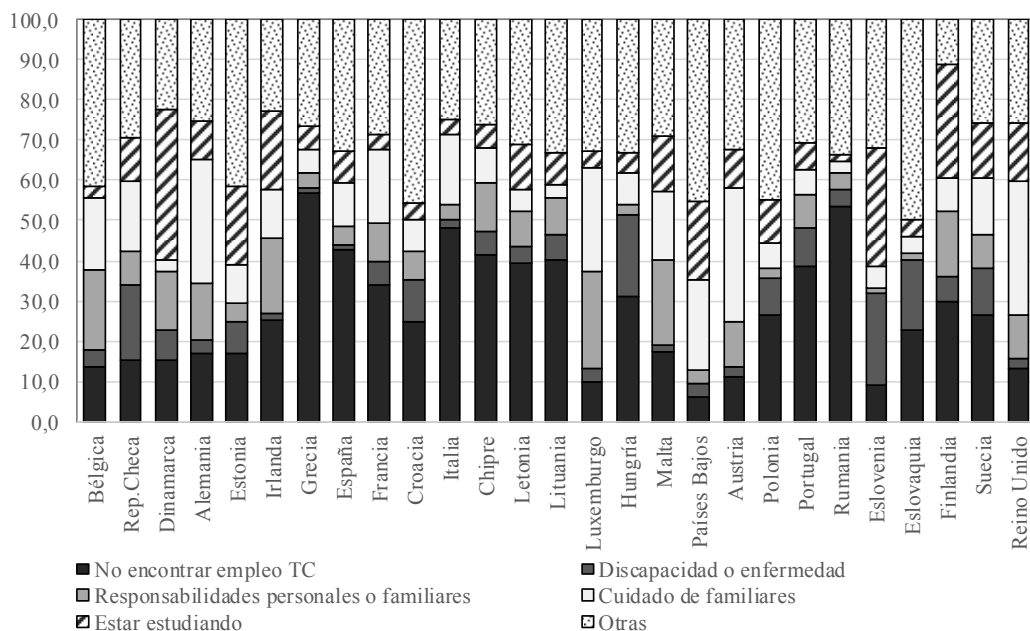
Por otro lado, suele afirmarse que el contrato a tiempo parcial introduce flexibilidad laboral, permitiendo a las empresas adaptar el empleo a sus necesidades productivas (Moral Carcedo *et al.* (2012)). Este hecho es considerado positivo por las empresas, aunque no tanto por la mano de obra, especialmente si el contrato de trabajo a tiempo parcial no es libremente elegido y conlleva una reducción salarial, así como la imposibilidad de acceder a ciertos beneficios empresariales tales como seguro médico, vales de comida... Por ello debemos preguntarnos por los motivos que llevan a los trabajadores a aceptar un empleo a tiempo parcial.

Como se observa en el gráfico 3, existe mucha disparidad en los motivos que llevan a elegir un empleo a tiempo parcial entre unos países y otros. No encontrar un empleo a tiempo completo es la razón mayoritariamente argumentada por griegos (56,7%), rumanos (53,7%), italianos (48,2%), españoles (42,7%), chipriotas (41,4%), lituanos (40,1%), letones (39,3%) y portugueses (38,7%). Llama la atención el alto porcentaje de personas que argumentan tener responsabilidades personales o familiares, o que deben cuidar a familiares, en Luxemburgo (49,9%), Alemania (45,0%), Austria (44,3%) y Reino Unido (43,9%).⁶ Estar estudiando favorece la incorporación parcial en

⁶ Para que el cuidado de familiares sea compatible con el trabajo a tiempo completo, algunos países están tratando de reducir la jornada laboral. Es el caso de los Países Bajos, que cuenta con la jornada más baja de toda Europa. Además, se está impulsando desde algunas empresas el horario laboral flexible o el teletrabajo.

Dinamarca (37,7%), Eslovenia (29,6%), Finlandia (28,6%), Estonia (19,4%), Irlanda (19,4%) y Países Bajos (19,7%).

Gráfico 3.- Razones para aceptar un empleo de trabajo a tiempo parcial (valor medio 2000-2017)¹

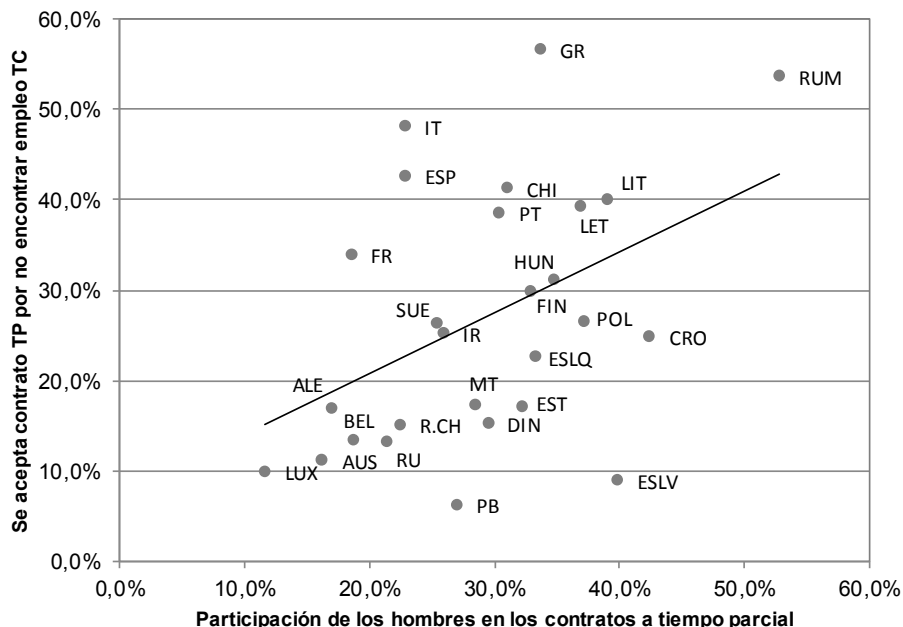


Fuente: Eurostat (2018)

Podemos decir que trabajan a tiempo parcial de manera involuntaria las personas que argumentan estar trabajando a tiempo parcial por no encontrar un empleo a tiempo completo. Es precisamente en estos casos en los que debemos centrar nuestra atención.

En el gráfico 4 se muestra como, en general, los hombres que trabajan a tiempo parcial lo hacen de manera involuntaria. Por este motivo es razonable pensar que los efectos positivos que el contrato a tiempo parcial puede llegar a tener no son percibidos por los trabajadores, al menos por los hombres, pues en el caso de las mujeres, la aceptación voluntaria del contrato a tiempo parcial es mayor.

Gráfico 4.- Relación entre la participación de los hombres en el empleo a tiempo parcial y la aceptación de un empleo a tiempo parcial por no encontrar uno a tiempo completo (valor medio 2000-2017)



Fuente: Eurostat (2018)

En resumen, hay países en los que los trabajadores se ven obligados a aceptar contratos de trabajo temporal o a tiempo parcial.

d. La formación de la mano de obra y la facilidad de empleo

Conocer qué papel juega la formación de la mano de obra en el nivel de empleo puede ayudar a la hora de determinar si una adecuada política educativa podría ser una buena política de empleo.

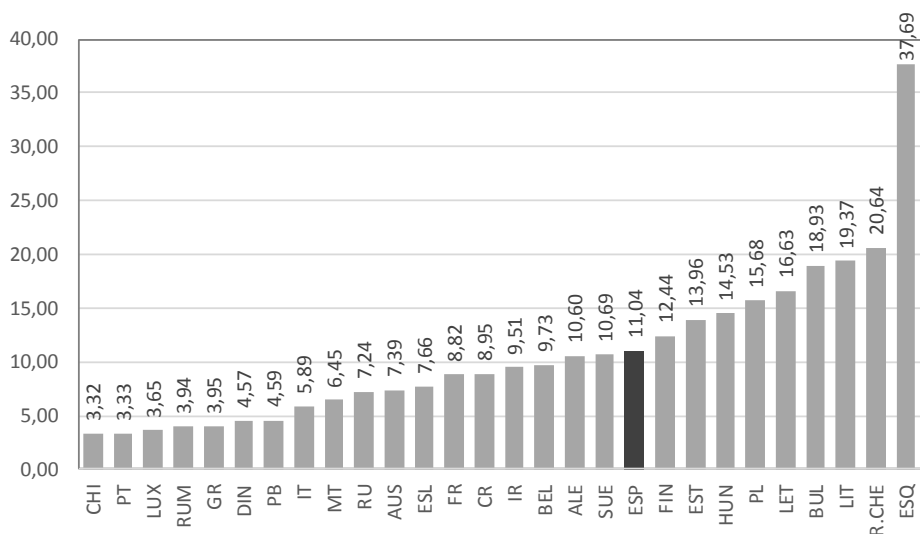
Ahn y Ugidos-Olazabal (1995), tras analizar la crisis de los 80 y 90 concluyeron que, en la mayoría de los países desarrollados, en los que el sector servicios y el desarrollo tecnológico destacan por encima del resto de sectores, los trabajadores menos cualificados son los que se enfrentan a mayores adversidades laborales. Garrido Medina (2012) corrobora este hecho al afirmar que, durante la última crisis económica, la población con menor nivel de formación es la que más ha sufrido el desempleo. El hecho de que la crisis

haya recaído inicialmente en el sector de la construcción, muy intensivo en mano de obra de baja cualificación, lo justifica.

Así, es posible decir, como se comprueba en el gráfico 5, que un menor nivel educativo de la mano de obra aumenta la tasa de paro, y esto ocurre, aunque con diferencias reseñables, en todos los países analizados, y para ambos sexos. En este sentido, y como se recoge en el estudio de García (2011), superar la educación secundaria reduce en un 17,2% la probabilidad de encontrarse desempleado.

Gráfico 5.- Diferencia entre la tasa de paro de las personas con bajo nivel educativo (educación primaria y secundaria baja) y alto nivel educativo (educación terciaria) (2000-2017)¹

(Datos en puntos porcentuales)



1) Datos de Croacia desde 2002

Fuente: Eurostat (2018)

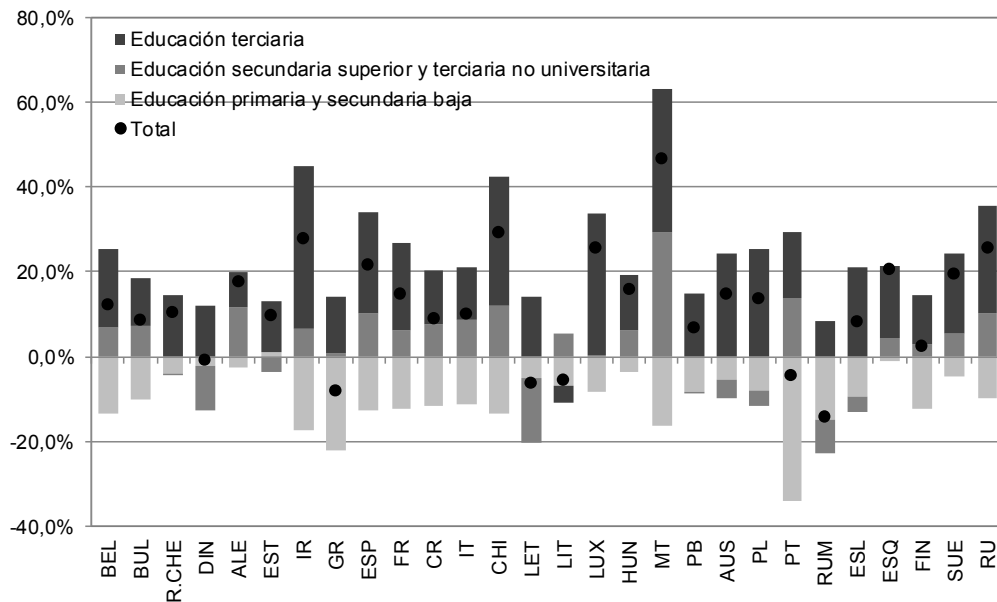
Cabe mencionar de forma especial los casos de Grecia y España por ser los únicos países en los que la tasa de paro de la población con educación superior supera, en el periodo 2000-2017, el 10%. Si bien, mientras en España la diferencia entre la tasa de paro de la población con formación básica y superior se sitúa por encima de los 11 p.p., en el caso de Grecia esta diferencia no alcanza los 4 p.p. La elevada tasa de paro que presenta Grecia (15,5%), y la escasa diferencia que existe entre las tasas de paro de ambos niveles de formación (3,9 p.p.), nos lleva a destacar a este país como aquel en el que la

formación de la mano de obra no garantiza, al menos de una manera reseñable, la colocación en el mercado de trabajo.

En resumen, una titulación universitaria, así como los conocimientos, habilidades y destrezas que la misma permite adquirir, supone una recompensa en términos de empleo. Para Tolimson (2008), la formación aumenta, la probabilidad de encontrar un empleo, la rapidez con la que se accede al mercado laboral y los salarios que se perciben.

En el gráfico 6 se observa cómo, en el periodo 2000-2017, en todos los países considerados, con la excepción de Lituania, la mano de obra con formación terciaria ha contribuido positivamente a la creación de empleo. Incluso en aquellos países en los que se ha destruido empleo (Grecia, Letonia, Lituania, Portugal y Rumania), la mano de obra con mayor nivel formativo ha logrado aumentar su participación en el mercado de trabajo (excepción Lituania).

Gráfico 6.- Contribución del nivel de formación a la variación del empleo (2000-2017)¹



1) En el caso de Croacia el periodo analizado es 2002-2017.

Fuente: Eurostat (2018)

Con independencia de que a nivel general se haya creado empleo, en todos los países se ha destruido empleo para algún nivel de formación. La destrucción de empleo se ha concentrado mayoritariamente en la población con

estudios primarios y secundarios de nivel bajo (Estonia constituye en este caso la excepción, pues la contribución al empleo de este nivel de formación ha sido positiva en 1,2 p.p.).

Por su parte, la población con un nivel de formación secundario alto ha ayudado a crear empleo en unos países mientras lo ha destruido en otros. Entre los países que tienen una contribución negativa al empleo destacan los casos de Letonia (15,4 p.p.), Dinamarca (10,5 p.p.) y Rumania (8 p.p.). Por su parte, en el lado opuesto, por haberse creado empleo, encontramos a Malta (29,4 p.p.), Portugal (13,9 p.p.), Chipre (12 p.p.), Alemania (11,6 p.p.), España y Reino Unido (10,1 p.p.).

e. Sectores en los que se crea y destruye empleo

Como se ha señalado, la formación se configura como un elemento importante a la hora de encontrar un empleo. Hallar la causa que apoya esta relevancia de la formación académica en el mercado de trabajo puede resultar esencial para delimitar los focos en los que debe centrarse la política de empleo. Conocer los sectores en los que se ha generado empleo, así como el peso que los mismos tienen en la economía de los países es nuestro próximo objetivo.

El peso que los sectores económicos tienen en la producción total de la economía varía de unos años a otros, por lo que para conseguir una mayor estabilidad siempre es preferible conocer el peso medio de los sectores a lo largo de un periodo de tiempo más o menos largo. Elegido el periodo 2000-2017, podemos afirmar que existen diferencias reseñables entre unos países y otros, aunque también ciertas similitudes.

El sector servicios representa más de la mitad de la producción en todos los países, pero mientras en Rumania (54,9%), la República Checa (60,3%) y Eslovaquia (60,6%) no alcanza a representar las dos terceras partes de la producción del país, en Luxemburgo (84,8%), Chipre (80,4%), Reino Unido (78,1%), Malta (77,2%), Francia (77,1%), Grecia (77,1%) y Países Bajos (75,5%), el sector servicios representa más del 75% de la producción (Véase tabla 4).

Por otro lado, cabe mencionar el elevado peso de la agricultura en Rumania (8,2%) y en Bulgaria (7,2%), y ello pese a la pérdida experimentada a lo largo del periodo, que supera los 8 p.p. en el primer caso y los 7 p.p. en el segundo.

En cuanto a la construcción, sector inicialmente afectado por la crisis, las diferencias entre países, aunque menores que en otros sectores, también existen. En algunos países el peso del sector ha llegado a superar el 10% (Estonia, Irlanda, España, Chipre, Letonia, Lituania y Rumania). Además, es en los seis últimos países, a los que se suma Grecia, en los que más ha caído la participación del sector en la producción (más de 4 p.p.).

Tabla 4.- Peso de los sectores económicos en la producción y el empleo total de los países. Valores medios 2000-2017

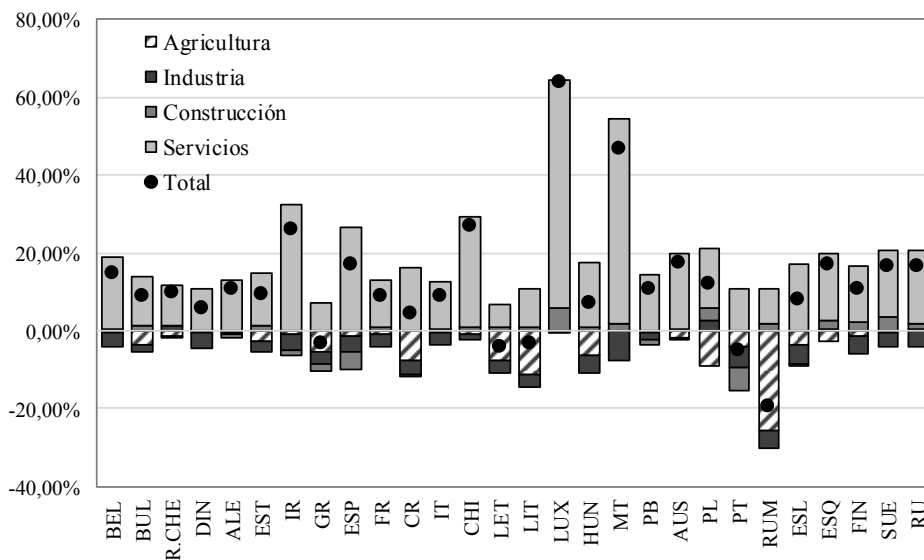
	En términos de producción				En términos de empleo			
	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Bélgica	0,90%	18,80%	5,30%	75,00%	1,90%	17,00%	6,00%	75,10%
Bulgaria	7,20%	22,40%	5,80%	64,60%	24,10%	23,60%	4,20%	48,10%
Rep.Checa	2,50%	31,00%	6,20%	60,30%	4,60%	30,40%	8,60%	56,40%
Dinamarca	1,60%	19,60%	5,10%	73,70%	3,30%	15,50%	6,50%	74,70%
Alemania	0,90%	25,70%	4,30%	69,10%	1,90%	21,20%	7,30%	69,60%
Estonia	3,50%	21,50%	7,20%	67,80%	6,60%	26,10%	6,80%	60,50%
Irlanda	1,40%	27,80%	5,20%	65,60%	7,50%	18,70%	9,60%	64,20%
Grecia	4,20%	13,40%	5,30%	77,10%	16,00%	12,20%	6,80%	65,00%
España	3,00%	18,30%	9,00%	69,70%	5,90%	18,40%	11,10%	64,60%
Francia	1,90%	15,40%	5,60%	77,10%	3,70%	14,50%	5,80%	76,00%
Croacia	4,60%	21,40%	6,50%	67,50%	14,90%	24,30%	7,10%	53,70%
Italia	2,30%	19,70%	5,40%	72,60%	4,60%	21,20%	6,60%	67,60%
Chipre	2,80%	8,90%	7,90%	80,40%	6,00%	12,50%	8,70%	72,80%
Letonia	4,10%	16,80%	6,90%	72,20%	14,60%	18,70%	6,00%	60,70%
Lituania	4,20%	23,30%	7,30%	65,20%	18,60%	20,40%	6,00%	55,00%
Luxemburgo	0,40%	9,10%	5,70%	84,80%	1,60%	14,30%	10,80%	73,30%
Hungría	4,50%	25,90%	4,70%	64,90%	12,50%	25,80%	5,90%	55,80%
Malta	1,80%	15,60%	5,40%	77,20%	2,10%	24,90%	6,70%	66,30%
Países Bajos	2,10%	17,30%	5,10%	75,50%	2,80%	12,30%	6,60%	78,30%
Austria	1,50%	23,00%	6,70%	68,80%	6,20%	18,90%	7,40%	67,50%
Polonia	3,10%	25,10%	7,80%	64,00%	20,20%	24,40%	4,60%	50,80%
Portugal	2,50%	17,90%	6,00%	73,60%	12,60%	21,70%	11,50%	54,20%
Rumania	8,20%	28,90%	8,00%	54,90%	44,90%	22,00%	4,90%	28,20%
Eslovenia	2,40%	26,90%	6,30%	64,40%	11,70%	29,50%	7,30%	51,50%
Eslovaquia	3,90%	27,60%	7,90%	60,60%	6,20%	28,20%	6,00%	59,60%
Finlandia	2,80%	24,80%	6,40%	66,00%	6,00%	20,40%	6,90%	66,70%
Suecia	1,60%	22,40%	5,60%	70,40%	2,80%	18,30%	5,20%	73,70%
Reino Unido	0,70%	15,10%	6,10%	78,10%	1,40%	14,70%	6,90%	77,00%

Fuente: Eurostat (2018)

Si nos centramos ahora en el análisis del papel que juegan los diferentes sectores en el empleo, cabe destacar, como se observa en el gráfico 7, que el sector servicios es el que más ha contribuido a generar empleo en el periodo 2000-2017. Además, por un lado, su contribución ha sido positiva en todos los países, algo que no ocurre en el resto de sectores. Por otro, en todos los países el sector ha generado más crecimiento de empleo que el generado en el conjunto de la economía.⁷

En general, el peso del sector servicios es mayor en términos de producción que de empleo. Pueden destacarse los casos de Rumanía, cuyo peso medio en el periodo, en términos de empleo, alcanzó el 28,23%, y los de Polonia y Portugal, en los que apenas se llega al 50%. Entre los países en los que el sector tiene mayor peso en términos de empleo que de producción encontramos a Bélgica, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Austria, Finlandia y Suecia.

Gráfico 7.- Contribución de los sectores económicos a la variación del empleo (2000-2017)



Fuente: Eurostat (2018)

El sector de la industria, segundo en relevancia, tanto en términos de producción como de ocupación, destaca por la destrucción de empleo entre 2000

⁷ Luxemburgo es la excepción, pues mientras el empleo total ha crecido un 63,8% entre 2000 y 2017, el sector servicios sólo ha contribuido a generar 58,3 p.p. del empleo total creado en el país.

y 2017. Sólo en Polonia (2,6%), la República Checa (1,5%) y Eslovaquia (0,3%) el sector ha favorecido la contratación.

En cuanto al sector de la construcción, España y Reino Unido son, con diferencia, los países que en media más mano de obra han contratado entre 2000 y 2017, por encima del millón y medio de personas el primero y algo más de los 2 millones el segundo. Ahora bien, mientras en España se ha destruido empleo a lo largo del periodo, en Reino Unido se ha creado. Estamos ante un sector que pese a la crisis ha conseguido crear empleo en 19 de los 28 países considerados.

3. LOS FACTORES INSTITUCIONALES DEL MERCADO DE TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS

Esta visión general del empleo nos lleva a preguntarnos por los elementos institucionales del mercado de trabajo que generan estas discrepancias entre países, sobre todo teniendo en cuenta que, al presentar datos medios para un periodo de 17 años, los datos pueden considerarse más estructurales que coyunturales.

Los elementos institucionales que otorgan rigidez al mercado laboral son, el salario mínimo interprofesional, los costes de despido, la densidad sindical, la negociación salarial y el seguro de desempleo. Todos ellos pueden dar lugar a una elevada temporalidad de la mano de obra y a un fuerte desempleo a largo plazo, que terminan elevando el paro de pleno empleo (NAIRU).

a. Principales elementos institucionales de rigidez laboral

A continuación, analizaremos algunos de los elementos institucionales que introducen rigidez en el mercado laboral y reducen la contratación, perjudicando normalmente a grupos concretos de trabajadores.

I. El Salario Mínimo Interprofesional

El salario mínimo interprofesional (SMI) hace referencia al salario que como mínimo cobrarán los trabajadores a tiempo completo, mientras aquellos con una jornada inferior cobrarán el salario mínimo en proporción a sus horas de trabajo.

Como se muestra en la tabla 5, el salario mínimo varía mucho de unos países a otros. Destacan Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Irlanda, Alemania y Bélgica por tener salarios mínimos superiores a los 1.000 €. Por su parte, Dinamarca, Italia, Chipre, Austria, Finlandia y Suecia carecen de salario mínimo.

Un elevado salario mínimo no es preocupante si la productividad de la mano de obra se corresponde con dicho nivel. El problema surge cuando su nivel solo se justifica por la búsqueda de una mejor distribución de la renta, es cuyo caso genera desempleo entre aquellos trabajadores a los que pretende proteger, normalmente jóvenes y trabajadores no cualificados.

1) Calculados sobre 10 años de trabajo

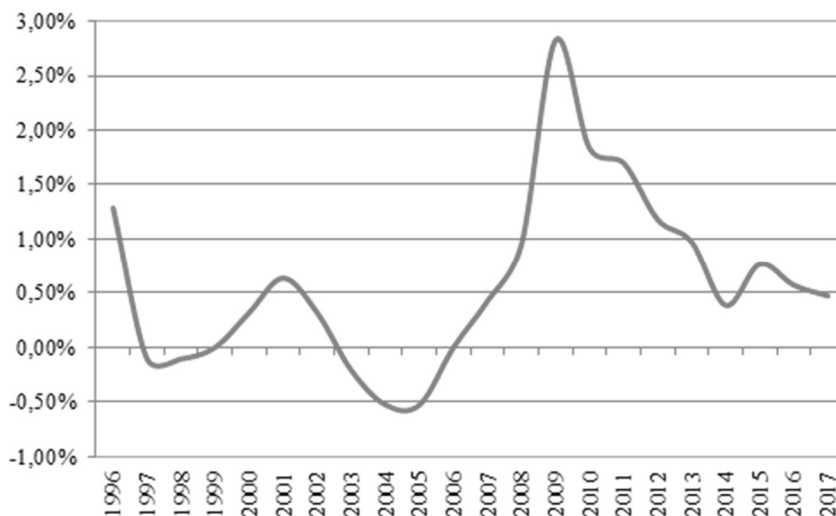
Tabla 5.- Comportamiento de algunas variables indicativas de la rigidez del mercado de trabajo en Europa (2000-2017)

	Salario mínimo 2000-2017 (€)	Salario mínimo 2017 (€)	Indemnización por despido (semanas de salario) 2016 ¹	Período notificación despido 2016 ¹	Densidad sindical	Cobertura negociación colectiva	Grado centralización	Periodo percepción seguro desempleo	Ley de Okun	NAIRU
Bélgica	1333,7	1562,6	0	33	54,8	96	Nacional	Ilimitado	1,30%	7,70%
Bulgaria	116,3	235,2	4,3	4,3	18,5	----	Sector y empresa	12 meses	2,20%	10,60%
Rep. Checa	274,95	419,9	13	8,7	17,6	46,6	Empresas	11 meses	1,40%	6,50%
Dinamarca	----	----	0	0	69,9	83,5	Sector	36 meses	1,30%	5,20%
Alemania	1459,3	1498	21,7	17,3	20,2	62,1	Sector	24 meses	0,10%	7,20%
Estonia	253,7	470	4,3	12,9	9,3	24,7	Empresas	9 meses	3,10%	9,40%
Irlanda	1338,7	1563,3	21	6	32,8	40	Empresas	9 meses	5,30%	8,20%
Grecia	699,1	683,8	26	0	24,2	74,1	Sector y empresa	12 meses	1,50%	13,50%
España	667,2	825,7	28,6	2,1	16	78	Sector	24 meses	2,00%	14,90%
Francia	1307,4	1480,3	8,7	8,7	8	97,7	Sector	24 meses (< 50 años) 36 meses (> 50 años)	1,00%	9,30%
Croacia	394	442,1	14,4	10,7	33,4	----	Sector y empresa	15 meses	1,80%	12,80%
Italia	----	----	0	6,4	34,5	80	Sector	1/2 semanas trabajadas en últimos 4 años	0,30%	9,00%
Chipre	----	----	0	8	55,9	----	Sector y empresa	5,2 meses	2,90%	7,40%
Letonia	2199	380	13	4,3	15	17,6	Empresas	9 meses	3,20%	11,70%
Lituania	217,7	380	21,7	8,7	9,9	11	Empresas	9 meses	3,30%	10,70%
Luxemburgo	1625,2	1998,6	8,7	2,6	37,3	57,7	Sector y empresa	12 meses	5,90%	4,50%
Hungría	265,1	412,7	13	7,9	13,8	27,5	Empresas	3 meses	1,50%	7,40%
Malta	627,3	735,6	0	1,2	55,6	100	Empresas	5,2 meses	2,20%	6,40%
Países Bajos	1358,3	1565,4	14,3	13	19,8	83	Sector	24 meses	1,70%	4,70%
Austria	----	----	0	8,5	31,1	98	Sector	4,5 meses	1,90%	4,90%
Polonia	297,3	473,3	13	13	15,4	----	Empresas	12 meses	3,20%	11,30%
Portugal	503,5	649,8	17,1	10,7	19,6	78,1	Sector y empresa	18 meses	1,10%	9,70%
Rumanía	135,9	318,5	0	4	33	----	Empresas	12 meses	2,70%	6,90%
Eslovenia	605,8	805	10,8	6,6	30,8	87,1	Sector	12 meses (< 50 años) 19 meses (> 50 años) 25 meses (> 55 años)	2,10%	6,60%
Eslovaquia	254,4	435	13	13	20,2	39,6	Sector y empresa	6 meses	2,60%	13,70%
Finlandia	----	----	0	17,3	69,5	87,8	Nacional	24 meses	0,80%	7,80%
Suecia	----	----	0	2,6	72,7	91,4	Sector	10 meses	2,10%	6,60%
Reino Unido	1185,6	1413,6	8,5	10	26,9	32,3	Empresas	6 meses	1,60%	5,90%

Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (2018), Eurostat (2018), AMECO (2018), Banco Mundial (2018) y Eurofound (2015).

El Gobierno de España acordó en 2016 un incremento del salario mínimo del 8% en el año 2017 y de un 4% en el 2018 hasta alcanzar los 736 €/mes.⁸ Además, se ha comprometido a alcanzar los 900 € en el 2019. Ahora bien, la desaceleración en el crecimiento de la productividad de la mano de obra que a partir de 2009 se observa en el gráfico 8, parece no justificar estos incrementos salariales.

Gráfico 8.- Variación de la productividad de la mano de obra en términos reales en España (1996-2017)



Fuente: Eurostat (2018)

II. Los costes de despido

Los costes de despido hacen referencia, al periodo mínimo de preaviso al trabajador y la indemnización económica a la que el empresario deberá hacer frente al despedirle. En ambos casos existen diferencias importantes entre los países. Respecto al periodo de preaviso, los mayores plazos corresponden a Bélgica, Luxemburgo, Suecia, Alemania y Finlandia, países que no se caracterizan por presentar altas tasas de desempleo. España, con poco más de dos semanas de preaviso, se sitúa entre los países con plazos más bajos, sólo por encima de Dinamarca y Grecia en los que no existe periodo de preaviso (Véase tabla 5).

⁸ En Mingorance y Pampillón (2018) se muestra como, una subida del SMI que no se apoye en incrementos de la productividad tiene efectos negativos sobre la creación de empleo, pues tiende a aumentar la economía sumergida y la contratación temporal.

Parece existir una relación inversa entre el plazo con el que el empresario debe avisar al trabajador de su despido y el nivel de desempleo existente. Este hecho puede deberse a que un mayor periodo de preaviso permite al trabajador buscar un empleo alternativo evitando el paro.

Por el contrario, la cuantía de la indemnización guarda una relación directa con el desempleo existente.⁹ El motivo descansa en el hecho de que la indemnización garantiza a los parados un colchón económico con el que poder sobrevivir hasta que encuentren un nuevo puesto de trabajo.

En este sentido Bernal-Verdugo *et. al.* (2012) concluyen que los elevados costes de despido son la regulación más perniciosa del mercado de trabajo. Reducen la movilidad de la mano de obra y la contratación indefinida, optándose por una contratación temporal mucho menos productiva.¹⁰

Por su parte, Dolado y Jimeno (2004) sostienen que unos elevados costes de despido tienen efectos más perniciosos sobre el mercado de trabajo cuando se acompañan de restricciones adicionales, tales como salarios mínimos y negociaciones salariales colectivas. Es en estos casos cuando los costes de despido derivan en mayores pérdidas de competitividad y de empleo. Así, con altos costes de despido se destruyen menos empleos, pero también se crean menos puestos de trabajo, y los desplazamientos de trabajadores desde los sectores poco productivos hacia los de mayor productividad se hacen más complicados.

Una mirada a los datos de la tabla 5 nos lleva a afirmar que Grecia, España, Irlanda, Lituania y Alemania, todos ellos con indemnizaciones que superan las 20 semanas de salario, son los países con cuantías más elevadas. Los altos costes de despido de Grecia y España explican en parte sus elevadas tasas de paro, así como la baja productividad de su mano de obra.

III. El sistema de negociación colectiva

El principio de eficacia general automática que impera en el sistema de negociación colectiva imprime rigidez al mercado laboral y ayuda a que, con independencia de la densidad sindical, el grado de cobertura de las

⁹ Son varios los trabajos que analizan los efectos de los costes de despido sobre el nivel de paro, entre ellos los de Bentolila y Bertola (1990) y Bentolila y Saint Paul (1992). Por su parte, Díaz-Moreno y Galdón-Sánchez (1999) muestran para la economía española como, la reducción de los costes de despido en un año de salario aumentaría el empleo (8,3%) y la productividad (2,28%).

¹⁰ Una revisión bibliográfica de los principales trabajos empíricos sobre los efectos de los elevados costes de despido puede consultarse en Martínez-Matute y Pérez-Domínguez (2012).

negociaciones alcance a la mayor parte de la población.¹¹ Como se muestra en la tabla 5, la cobertura de la negociación colectiva es variable entre países. Resulta especialmente elevada en Grecia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Austria y Eslovenia. La elevada cobertura choca con la baja afiliación de los trabajadores a los sindicatos. Sólo en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) el grado de sindicación se sitúa en torno al 70%.

No deja de ser llamativo que el número de trabajadores cubiertos por los acuerdos sindicales supere con creces al número de asociados a los sindicatos. Destacan los casos de Francia, Austria, Países Bajos y España. Si bien, es posible encontrar países donde los trabajadores afiliados y los afectados por las negociaciones sindicales son similares. Entre estos países destaca Lituania, Letonia, Irlanda y Reino Unido, todos con bajos niveles de sindicación y cobertura.

Junto a la sindicación y la cobertura de las negociaciones se hace necesario ahondar en el grado de centralización de la negociación salarial. Como se observa en la tabla 5, el grado de centralización va desde el nivel empresarial en 10 de los 28 países considerados, al nivel nacional que sólo está presente en Bélgica y Finlandia. En la mayoría de los países impera el nivel sectorial, con independencia de que exista un mayor o menor protagonismo de las empresas. Son las negociaciones sectoriales junto al elevado grado de cobertura de la negociación colectiva, las causas reales de la rigidez del mercado de trabajo.¹² El motivo se debe al hecho de que se hagan extensivos a todas las empresas unos acuerdos que no tienen en cuenta las circunstancias particulares de cada una de ellas.

Mención especial merece el caso de España, donde las consecuencias perniciosas del fuerte poder negociador de los sindicatos se ven agravadas, como mencionan Izquierdo *et al.* (2003), por el proceso de negociación secuencial, el ámbito provincial, y el carácter sectorial de las mismas. Estas características que rodean a la negociación colectiva en España se convierten en aumentos de costes laborales que terminan por elevar el desempleo de manera permanente, especialmente cuando la negociación colectiva, y más en concreto

¹¹ El principio de eficacia general automática hace que los aspectos acordados en la negociación colectiva se incorporen de manera automática a las condiciones laborales de todos los ciudadanos, y no sólo a las de las partes que lo negocian.

¹² Calmfors y Drifills (1988) y Layard *et al.* (2005), confirmaron la existencia de una relación de U invertida entre el grado de centralización en la negociación colectiva y el crecimiento de los precios. Así, una negociación sectorial eleva en demasía los precios y hace perder competitividad a las empresas, que al perder ventas se ven obligadas a reducir la contratación.

la negociación salarial, se acompaña de la existencia de cláusulas de salvaguardia.¹³

IV. El seguro de desempleo

Todos los países considerados cuentan con un seguro de desempleo que permite a los ciudadanos recomponer sus vidas desde que son despedidos y hasta que encuentran un empleo alternativo. El problema para el mercado de trabajo no reside en su existencia, que debe considerarse conveniente, sino más bien en la generosidad del sistema.

La generosidad del seguro de desempleo se mide por tres variables fundamentales. En primer lugar, por la duración máxima de la ayuda económica que se percibe, y que queda recogida en la tabla 5. En segundo, por la cuantía económica del seguro. En tercero, por el periodo mínimo que se debe cotizar para tener acceso a la prestación. De las dos últimas no nos ocuparemos en este trabajo, si bien, debemos indicar que tanto la una como la otra varían en gran medida entre países. Incluso dentro de los propios países se establecen escalas en la cantidad a percibir en función del tiempo que se lleve en paro, del número de familiares a cargo, la edad que se tenga, o incluso del periodo cotizado.

La duración máxima de las prestaciones por desempleo se presenta como la variable que otorga mayor generosidad al sistema. Una duración elevada desincentiva la incorporación al mercado laboral, pues la incertidumbre de no saber qué pasará al mes siguiente se reduce. El ciudadano es consciente de que seguirá cobrando el seguro de desempleo, y que si su cuantía es baja podrá complementarla con ingresos dentro de la economía sumergida. El resultado es que el paro se perpetúa, se produce la obsolescencia de las cualificaciones y aumenta el desempleo estructural.

Si miramos la tabla 5 observamos que la duración del seguro de desempleo varía mucho entre países. El país más generoso es Bélgica, donde la prestación puede percibirse por periodos ilimitados siempre que se cumplan ciertos requisitos. Sin llegar al límite de Bélgica encontramos los casos de

¹³ Como expone Pérez Infante (2010), la existencia de cláusulas de salvaguardia ayuda a moderar, al menos inicialmente, los incrementos salariales. Si bien, en la mayoría de las ocasiones la cláusula entra en funcionamiento y el incremento salarial final termina superando al pactado, especialmente en épocas de expansión económica. Surge así la denominada deriva salarial positiva que como se menciona en Simón Pérez (2001a y 2001b) aumenta con el nivel de cualificación de los trabajadores.

Dinamarca, con un periodo máximo de 36 meses, y ya con 24 meses a Finlandia, Países Bajos, Alemania y España.

Destacan dos países que pese a tener un sistema generoso establecen diferencias entre sus ciudadanos en función de su edad. Encontramos en primer lugar a Francia, donde los 50 años marcan la diferencia entre cobrar prestaciones durante 36 meses o hacerlo sólo durante 24 meses. Los 50 años son también el límite en Eslovenia, con una duración de 12 meses para los menores de 50 años, y 19 para los mayores. No obstante, Eslovenia cuenta, para los mayores de 55 años, con un sistema más generoso que les permite cobrar prestaciones durante 25 meses.

Por su parte, los países con periodos más cortos en la duración de las prestaciones por desempleo son, Malta (3 meses), Austria (4,5 meses) y Chipre y Hungría con poco más de 5 meses.

b. Consecuencias de la rigidez laboral

Los factores institucionales que acabamos de analizar son una fuente de rigidez en el mercado de trabajo. Su existencia, no sólo eleva el desempleo, sino que lo hace más permanente en el tiempo, haciendo que la NAIRU se eleve más allá de los niveles considerados deseables. Así mismo, el crecimiento económico que se requiere para empezar a generar empleo (ley de Okun) suele ser mayor cuando la rigidez del mercado laboral aumenta, aunque se encuentra condicionada por la tasa de paro de la que se parta. Otras consecuencias de la rigidez laboral son, la elevada temporalidad, así como el paro de larga duración.

Respecto a la NAIRU debemos mencionar, por un lado, los elevados niveles de España (14,9%), Eslovaquia (13,7%), Grecia (13,5%), Croacia (12,8%), Letonia (11,7%), Polonia (11,3%), Lituania (10,70%) y Bulgaria (10,6%). Por su parte, los valores más bajos se encuentran en Luxemburgo (4,5%), Países Bajos (4,7%), Austria (4,9%), Dinamarca (5,2%) y Reino Unido (5,9%). Existen fuertes disparidades entre los niveles de unos países y otros.

El salario mínimo, los costes de despido y el sistema de negociación colectiva por el que se rigen algunos países, dificultan la contratación y crean una bolsa de paro elevada. Por su parte, un generoso seguro de desempleo entorpece la salida del paro. Mientras los tres primeros elementos elevan el desempleo, el cuarto lo perpetúa incidiendo en la NAIRU. Viñals y Jimeno

(1997) afirman que la persistencia o histéresis del desempleo es fruto de las peculiaridades institucionales del mercado de trabajo.

En cuanto al crecimiento económico necesario para que se empiece a crear empleo (ley de Okun) decir que también su nivel varía mucho entre países. En el periodo medio 2000-2017, los países que requieren un mayor crecimiento económico real son, Luxemburgo (5,9%), Irlanda (5,3%), Lituania (3,3%), Letonia (3,2%), Polonia (3,2%) y Estonia (3,1%). Llama la atención el bajo nivel de Alemania (0,1%), Italia (0,3%) y Finlandia (0,8%). La justificación no se encuentra solo en los factores institucionales, sino también en la situación coyuntural por la que atraviesan los países y en las medidas aplicadas durante la crisis. En Alemania, la reducción de la jornada laboral a corto plazo (24 meses), acompañada de una reducción de entre el 60 y el 67% del salario, ha permitido que en épocas de baja actividad económica no se despida a trabajadores, sino que se reduzca su jornada.

En el caso de España la elevada NAIRU se acompaña de una ley de Okun (1,5%) que se ha corregido a la baja durante la crisis. El motivo descansa, por un lado, en la reforma laboral, y por otro en la existencia de una tasa de paro alta, fruto de shocks cíclicos, que requiere de un crecimiento menor al habitual. Si bien, España, por su elevada temporalidad, ha requerido tradicionalmente de crecimientos mayores (Ball *et al.* (2012)). Por su parte Becker Zuzua (2011) habla del singular modelo productivo de la economía española, apoyado en sectores de escaso valor añadido y baja productividad, así como del marco institucional que regula el mercado de trabajo, como las causas esenciales de su elevada ley de Okun.

4. ¿TIENE CABIDA UNA POLÍTICA COMÚN DE EMPLEO PARA EUROPA?

Desde sus orígenes, la Unión Europea trató de aprovechar las posibilidades que un mercado común ofrecía a los trabajadores y sus familias. Así, en el Tratado de Roma se recogía, aunque de forma colateral, el derecho de los trabajadores a la movilidad y a buscar empleo libremente en cualquiera de los Estados miembros. Para ello preveía la coordinación de los sistemas de seguridad social entre los países integrantes.

La preocupación por la desigualdad en el mercado de trabajo despertó entre los europeos el interés por profundizar en programas sociales y hacer propuestas concretas en materia laboral. Los primeros pasos llegaron con la

aprobación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Estrasburgo en 1989).

Desde entonces las propuestas se han ido sucediendo. El Tratado de Maastricht con la fijación de objetivos concretos en términos de empleo y de protección social. El Tratado de Ámsterdam con la incorporación del Reino Unido a las negociaciones, y el compromiso europeo de apoyar y complementar la acción de los Estados miembros en materia de empleo. El Tratado de Lisboa fija entre sus objetivos la consecución del pleno empleo.

Si bien, todos estos objetivos no se plasman en cifras concretas (tasa de empleo del 75%) hasta el 2010, con la llegada de la Estrategia Europa 2020. Para ayudar a su consecución se aprobó la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, que busca, entre otras cosas, modernizar la flexibilidad en los Estados miembros.

Las medidas más recientes llegan en 2017 y 2018, cuando se proponen los siguientes objetivos en materia de empleo: una igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo más justas, una misma protección social para trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena, y la creación de una Autoridad Laboral Europea.

No obstante, cabe preguntarse si resulta conveniente, y es posible, seguir avanzando y fijar una política de empleo común que evite discrepancias tan fuertes como las que se han vivido en materia laboral durante la reciente crisis. Para dar respuesta ofreceremos previamente, y de forma resumida, las conclusiones del trabajo.

1. Existen diferencias notables en las tasas de actividad, empleo y paro entre los Estados miembros. Este hecho nos hace pensar que es posible que las medidas que requieran unos países no sean las mismas que las que necesiten otros.
2. El modo en que las tres tasas (actividad, empleo y paro) se han comportado durante la crisis cambia mucho de unos países a otros. Mientras unos países han tenido éxito en las medidas aplicadas (caso de Alemania), otros han sido más lentos en sus reacciones. La experiencia de los países aventajados podría haber sido válida para los países más retardados.
3. La situación de partida de los Estados miembros no es la misma. No obstante, presentan algunas características comunes. En todos los países la tasa de actividad y de empleo de los hombres se sitúa por encima de la de las mujeres. No ocurre lo mismo con la tasa de paro, aunque, en

general, cuando el paro de los hombres es mayor, también lo es el de las mujeres.

4. Todos los países presentan tasas de paro más altas en el caso de los jóvenes, por lo que en todos se necesitan medidas que actúen directamente sobre los jóvenes, aunque no con la misma intensidad.

5. En lo que a empleo temporal y parcial se refiere las diferencias entre los países son notables, así como los motivos que llevan a los ciudadanos a elegir estos tipos de contrato. Las medidas adoptadas por algunos países para impulsar la contratación a tiempo parcial, así como los elementos proteccionistas de otros, que favorecen la contratación temporal, justifican las diferencias y el motivo de la elección. En general, los países con mayores tasas de paro son también aquellos en los que sus ciudadanos argumentan que acuden a un empleo a tiempo parcial o temporal por no encontrar un empleo más adecuado o a tiempo completo.

6. La educación superior se considera una baza favorable en el mercado de trabajo. El mayor peso del sector servicios, que requiere, salvo excepciones, de una mano de obra con mayor cualificación, justifica la mayor empleabilidad de las personas con formación superior. Algunos Estados miembros han buscado el entendimiento entre las empresas y la universidad, de modo que la formación se adaptase a las necesidades de la estructura productiva.

7. Las diferencias que encontramos en los mercados laborales se deben a las diferentes medidas adoptadas hasta la fecha, pero también, a ciertos elementos institucionales. Contar o no con un salario mínimo interprofesional, la existencia de unas prestaciones por desempleo más o menos generosas, o incluso, una legislación favorable al trabajador, pueden hacer que, ante una misma medida, dos mercados laborales reaccionen de diferente manera. No obstante, los efectos finales de las legislaciones laborales se ven influidos por las circunstancias económicas, políticas y sociales de cada momento y de cada país.

A la vista de los resultados es posible afirmar que las medidas que se requieren en los Estados miembros para afrontar los problemas del mercado de trabajo no son las mismas, y probablemente no lo serán nunca. Se nos antoja difícil que, al menos de momento, la Unión Europea pueda contar con una política laboral común para todos los países. No obstante, seguir avanzando en la construcción de una Europa más unificada requiere que el entorno en el que se desenvuelven los países sean cada más similares. Solo así se podrán

evitar los shocks asimétricos que desestabilizan el proceso de integración y ponen en riesgo a la Unión Europea.

Estos argumentos tienen el suficiente peso como para que Europa trabaje de manera conjunta en la definición de unas bases mínimas en materia laboral. Si bien, sería deseable iniciar el proceso con una política de empleo a dos velocidades. Una de ellas aplicable a los países que cuentan con menor rigidez laboral y tasas de paro más bajas, es decir, aquellos que han ido haciendo sus deberes a lo largo de los años. La otra debería ser adoptada por aquellos Estados miembros que parten, actualmente, de una peor situación.

El análisis de conglomerados jerarquizados nos ha permitido agrupar los países que presentan una mayor homogeneidad en materia laboral a partir de las variables cuantitativas utilizadas en este trabajo. En este sentido distinguimos dos grupos de países (Véase figura 1). Cada grupo requiere medidas diferentes, e incluso dentro de cada grupo podría ser necesario matizar la intensidad de las medidas adoptadas en cada país, o incluso acompañar las medidas generales propuestas con alguna más específica para cada Estado. Hay que tener en cuenta que las situaciones de partida de cada país, aunque formen parte del mismo grupo, son diferentes, por lo que sus necesidades en materia de política de empleo pueden no ser totalmente iguales.

Figura 1. Países integrantes en cada grupo

Grupo 1		Grupo 2	
- Bélgica	- Luxemburgo	- Bulgaria	- Italia
- Dinamarca	- Países Bajos	- República Checa	- Estonia
- Alemania	- Austria	- Lituania	- Letonia
- Reino Unido	- Finlandia	- Hungría	- Grecia
- Francia	- Suecia	- Polonia	- España
- Chipre		- Rumania	- Croacia
		- Eslovaquia	- Portugal
		- Irlanda	- Eslovenia
			- Malta

Fuente: Elaboración propia

Los países del grupo 2 necesitan medidas que flexibilicen su mercado de trabajo para adaptar sus elementos institucionales a las necesidades del país. Además, una formación más cercana a la empresa ayudaría a mejorar la adecuación de la oferta de mano de obra a su demanda, favoreciendo su colocación. Los países del grupo 2 deberían aprovechar las oportunidades que se abren con la Cuarta Revolución Industrial e invertir en nuevas tecnologías y en capital humano para mejorar su productividad y estabilizar el empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahn, N. y Ugidos-Olazabal, A. (1995), “Desempleo juvenil en España: qué determina su duración”, en *Ekonomiaz*, nº31-32, pp. 246-265.
- Albaek, K. y Thomsen, L. B. (2014), “Occupational segregation and the gender wage gap - an analysis of linked employer - employee data”, Conference on European Association of Labor Economists, 8-10 de septiembre de 2014, Ljubljana.
- Ameco (2018), AMECO Database, Bruselas, Ed. Base de datos de la Comisión Europea.
- Ball, L.; Leigh, D. y Loungani, P. (2012), “Okun’s law: fit at 50?”, Paper of 13th Jacques Polak Annual Research Conference, 8-9 noviembre de 2012, Washington.
- Banco Mundial (2018), Doing Business Database, Washington, Ed. Banco Mundial.
- Becker Zuazua, F. (2011), “El factor institucional en la crisis económica española”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2, pp. 53-79.
- Bentolila, S.; García-Pérez, J. I. y Jansen, M. (2018), “El paro de larga duración de los mayores de 45 años”, en *Estudios sobre la economía española de FEDEA*, nº 2018/02, Madrid, Ed. FEDEA.
- Bentolila, S. y Bertola, G. (1990), “Firing Costs and Labour Demand: How Bad Is Euro-sclerosis?”, en *Review of Economic Studies*, vol. 57 (3), pp. 381-402.
- Bentolila, S. y Saint-Paul, G. (1992), “The Macroeconomic Impact of Flexible Labour Contracts: An Application to Spain”, en *European Economic Review*, nº 36, pp. 1013-1053.
- Bernal-Verdugo, L.; Furceri, D. y Guillaume, D. (2012), “Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects”, en *Working Paper IMF*, nº12/64, Washington, Ed. IMF.
- Blau, F. D. y Kahn, L. M. (2000), “Gender differences in pay”, en *Journal of Economic Perspectives*, nº 14, pp. 75-99.
- Bonthuis, B., Jarvis, V. y Vanhala, J. (2013), “What’s going on behind the Euro Area Beveridge curve(s)?”, en *Documento de Trabajo del BCE*, nº 1586, Frankfurt, Ed. BCE.
- Calmfors, L. y Driffill, J. (1988), “Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance”, en *Economic Policy*, nº 6, pp. 13-61.
- Caparros Ruiz, A. y Navarro Gómez, M^a. L. (2007), “La naturaleza de la temporalidad en el empleo: nueva evidencia empírica”, en *Estadística Española*, vol. 49 (164), pp. 59-101.
- Eurofound (2015), *Collective bargaining in Europe in the 21st century*, Luxemburgo, Ed. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- De La Rica, S. y Anghel, B. (2014), “Los parados de larga duración en España en la crisis actual”, en *Documento de Trabajo*, nº185/2014, Madrid, Ed. Fundación Alternativas.
- Díaz-Moreno, C. y Galdón-Sánchez, J. E. (1999), “How Important Is Firm Behavior to Understand Employment? Evidence from Spain”, en *Investigaciones Económicas*, nº 23, pp. 203-224.
- Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (2004), “Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado”, en *Documento de Trabajo*, nº48/2004, Madrid, Ed. Fundación Alternativas.
- Eurostat (2018), Labour market, Bruselas, Ed. Base de datos de la Comisión Europea.
- García, J. R. (2011), “Desempleo juvenil en España: causas y soluciones”, en *Documento de Trabajo del Servicio de Estudios BBVA*, nº 11/30, Madrid, Ed. BBVA.
- Garrido Medina, L. (2012), “Estudios y trabajo de los españoles en la crisis de empleo”, en *Estudios de Economía Aplicada*, nº 30 (1), pp 29-58.
- Izquierdo, M.; Moral, E. y Urtasun, A. (2003), “El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios”, en *Documentos Ocasionales*, nº 0302, Madrid, Ed. Banco de España.

- Layard, R. Nickell, S. y Jackman, R. (2005), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Londres. Ed. Oxford University Press (1ª edición 1991).
- Lazear, E. P. y Spletzer, J. R. (2012), "The United States labor market: status quo or a new normal?", en Documento de Trabajo del NBER, nº 18386, Cambridge, Ed. NBER.
- Martínez-Matute, M. y Pérez-Domínguez, C. (2012), "El impacto de los costes de despido sobre el empleo en España: Una estimación con datos de panel", en *Estudios de Economía Aplicada*, nº 30 (1), pp. 137-162.
- Mccann, D. (2004), "Regulating working time needs and preferences", en Messenger, J. C., *Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance*, Nueva York, Ed. Routledge, pp 10-28.
- Mingorance Arnáiz, A. C. y Pampillón Olmedo, R. (2018), "Comportamiento del desempleo cíclico y estructural en España: un análisis a través de la curva de Beveridge", en *Revista Economistas, España 2017: Un Balance* (Colegio de Economistas de Madrid), nº 156/157, pp 143-151.
- Moral Carcedo, J.: García Belenguer-Campos, F. y Bote Álvarez-Carrasco, V. (2012), "Flexibilidad del tiempo de trabajo en España: ¿Ha alterado la crisis el comportamiento del empleo a tiempo parcial?", en *Estudios de Economía Aplicada*, nº 30 (1), pp. 209-236.
- OCDE (2018), *Employment Outlook Database*, París, Ed. Base de datos de la OCDE.
- Pérez Infante, J. I. (2010), "La negociación colectiva, las cláusulas de revisión salarial y la inflación en España", en *Revista Economía y Sociología del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 86, pp. 45-60.
- Rivas Bonet, M. A. (2004), "Desigualdades de género en el mercado laboral. Un problema actual", en Documento de trabajo del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de las Islas Baleares, nº 6, Islas Baleares, Ed. Universidad de las Islas Baleares.
- Simón Pérez, H. (2001a), "Negociación colectiva sectorial y tarifas salariales", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 31, pp. 55-70.
- Simón Pérez, H. (2001b), "Negociación colectiva y estructura salarial en España", en *Hacienda Pública Española*, nº 157, pp. 325-346.
- Sirvent García Del Valle, E. (2009), "El empleo a tiempo parcial como herramienta para compatibilizar la flexibilidad laboral y la conciliación de la vida personal y laboral", en Colección. *Estudios del Consejo Económico y Social*, nº 217, Madrid, Ed. Consejo Económico y Social.
- Tolimson, M. (2008), "The degree is not enough': students' perceptions of the role of higher education credentials for graduate work and employability", en *British Journal of Sociology of Education*, Vol 29 (1), pp. 49-61.
- Viñals, J. y Jimeno, J. (1997), "El mercado de trabajo español y la Unión Económica y Monetaria Europea", en Documento de Trabajo, nº 9717, Madrid, Ed. Banco de España.
- Visser, J., Wilthagen, T., Beltzer, R. y Koot-Van Der Putte, E. (2011), "The Netherlands: from atypicality to typicality", en Sciarra, S.; Davies, D. y Freedland, M. *Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge, Ed. Cambridge University Press, pp. 190-222.
- Winter-Ebmer, R. (2016), "Long-term effects of unemployment: What can we learn from plant-closure studies?", en Bentolila, S. y Jansen, M. *Long-term unemployment after the great recession: causes and remedies*, Londres, Ed. CEPR Press, pp. 33-43.

LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN LA UNIÓN EUROPEA

Gregorio Izquierdo Llanes

Universidad Nacional De Educación A Distancia

María Luisa Recio Rapún

Universidad Rey Juan Carlos

1. LA REALIDAD DEL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea está atravesando un proceso de envejecimiento demográfico, como consecuencia del descenso de la tasa de fertilidad y el incremento de la esperanza de vida. Conforme a las proyecciones más recientes de población elaboradas por Eurostat, tal y como las recoge en la información estadística del *“Ageing Report 2018”* publicado por la Comisión Europea, la población total de la UE entre el 2016 y el 2070 aumentará en 10 millones de personas desde los actuales 510 millones de habitantes. Pero, la población en edad de trabajar, es decir, la comprendida entre los 16 y los 64 años, se reducirá para este mismo periodo según este informe en un orden de cuarenta millones de personas, como consecuencia del proceso de envejecimiento, resultado de la caída pasada de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, en un contexto a futuro de cierta estabilización de los flujos migratorios.

La tasa de fecundidad en la UE desde los máximos de 3 hijos por mujer de los años sesenta del pasado siglo ha decaído hasta situarse en el 2016 en 1,6 hijos por mujer. Esto supone una contracción natural de la población, ya que está por debajo de 2,1 hijos por mujer que es el umbral que se considera tasa natural de reemplazo. Aunque es previsible una cierta recuperación de esta magnitud, entre otras razones, porque las tasas de fecundidad de la población autóctona de la UE es mayor. De este modo, para el 2070 la Comisión Europea estima en su *“Ageing Report 2018”* que la tasa de fecundidad del 2070 puede situarse en 1,8 hijos por mujer.

La mejora en la esperanza de vida al nacimiento en Europa ha sido una constante en las últimas décadas, situándose según Eurostat en la actualidad en 83 años para las mujeres y en 77 años para los varones. En la medida que la longevidad está ligada a los avances en los cuidados de salud es previsible que esta tendencia prosiga especialmente de la mano de los avances médicos. A este respecto, Eurostat prevé que para el 2070, la esperanza de vida sea del orden 90 años para las mujeres y de 86 años para los varones.

Los flujos migratorios netos de entrada han tenido un fuerte crecimiento desde principios de siglo, con un promedio para estos años superior a 1,3 millones según Eurostat. A este respecto, en 2015 el flujo al coincidir con la crisis de los refugiados se situó en 1,5 millones de personas, magnitud que equivale al 0,3 por 100 de la población. Las proyecciones de flujo netos de inmigración a futuro aún positivas la Comisión Europea estima que a largo plazo se situarán por debajo del millón de personas. La evidencia comparada muestra que a partir de un determinado nivel de población autóctona en relación la población autóctona, las tasas de migraciones se tienden a estabilizar, que es lo que en el fondo parece plantear estas proyecciones demográficas de largo plazo de Eurostat.

El envejecimiento demográfico resultante de las tendencias citadas se manifiesta en una situación en la que la evolución de la población activa tiene una progresión inferior a la de la propia población o incluso de distinto signo, como sucederá en la Unión Europea. A este respecto, la tasa de dependencia demográfica de la UE, que expresa el porcentaje que la población mayor de 64 años supone con respecto a la población en edad de trabajar (es decir, entre 16 y 64 años), se incrementará según Eurostat desde el 29,6 por 100 en 2016 hasta más del 51 por 100 en el año 2070.

Esta transformación en la estructura por edades de la población de la UE supondrá una contracción de la oferta laboral que afectaría negativamente al desempeño económico futuro, que se ha estimado por la Comisión en un orden de un 10 por 100 acumulado entre 2016 y 2070, lo que supone una caída promedio del 0,2 por 100 anual, que va a tener una importante contracción del PIB potencial de la UE, salvo que lo compense la evolución positiva de la Productividad Total de Factores.

2. LA TEORÍA DEL ESTANCAMIENTO SECULAR: DEMOGRAFÍA Y TIPOS DE INTERÉS

Una cuestión que está siendo objeto de debate en el mundo académico es la del “estancamiento secular”, expresión que fue originalmente acuñada por Alvin Hansen (1939). La tesis tradicional del “estancamiento secular” entendía que éste era el resultado de la falta de proyectos de inversión que fueran capaces de ofrecer la rentabilidad mínima exigida por los agentes empresariales para acometerlos. Aunque es verdad que esta tesis fue arrumbada por la realidad empírica expansiva que se produjo en las décadas siguientes, lo cierto es que ha vuelto a ser objeto de preocupación como consecuencia de la contracción del crecimiento económico de los países desarrollados en la última recesión que ha ralentizado la evolución del PIB potencial.

El debate de la nueva teoría del estancamiento secular se debe principalmente a Summers, L.H. (2014), y se sintetiza así: como consecuencia entre otros factores de la contracción demográfica, una situación cíclica de crecimiento sin una brecha en relación al producto potencial puede exigir para su materialización de una situación de tasas naturales de interés negativas en términos reales, que en entornos de estabilidad de precios, obligan a niveles de tipos de interés nominales cercanos a cero. Como resultado de esta teoría, el entorno actual de tipos de interés (nominales y reales) históricamente reducidos se interpreta como una posible evidencia de una situación de estancamiento secular. Pero la cuestión no está ni mucho menos cerrada, ya que como prudentemente ha señalado al respecto la autorizada voz del Nobel Robert Solow (2014): *“La hipótesis del estancamiento secular no es cosa segura, pero tampoco es descabellada”*.

Los tipos de interés tenderían a reducirse por el envejecimiento debido a dos efectos. Por un lado, debido al aumento del ahorro consecuencia del mayor peso relativo de la población en edades de acumulación de ahorro (Summers, L.H., 2014), que suelen coincidir con las décadas inmediatamente anteriores a la jubilación. Por otro, debido al efecto derivado de la caída de la inversión (Teulings, C. y Baldwin, R., 2014), como consecuencia de las menores necesidades de capital para equipar a una población trabajadora menos numerosa, o visto de otra forma, debido al descenso de la rentabilidad marginal del capital como resultado del incremento del *stock* de capital por trabajador. Es muy difícil predecir qué caerá más como consecuencia del envejecimiento, si el ahorro o la inversión, pero a la postre ello decidirá si el efecto del envejecimiento sobre los tipos de interés es inverso o directo, respectivamente.

Las dudas acerca de la relación entre el envejecimiento demográfico y los tipos de interés responden tanto, al horizonte temporal que se considere, como a la explicación de que la mayor esperanza de vida y la caída de la fecundidad incrementan la oferta de ahorro pero el mayor peso de la población en la tercera edad tiene un efecto negativo que lo sobrecompensa y empuja al alza los tipos de interés real (Favero, C., y Galasso, V., 2005).

La relación entre el envejecimiento demográfico y los tipos de interés, a corto plazo, suele ser inversa, mientras que a medio y largo plazo, la relación tiende a ser directa y del mismo signo. A priori, el envejecimiento y el peso creciente de población en la etapa de madurez previa a la vejez, tendría que aumentar la oferta de ahorro disponible (o dicho de otra forma a reducir el consumo), lo que *ceteris paribus* tendría un efecto depresor sobre los tipos de interés de equilibrio. De igual modo, la previsible caída de la población ocupada consecuencia de la menor población activa y la contracción del crecimiento económico potencial, con la consiguiente reducción en la demanda de fondos prestables. La menor disponibilidad de mano de obra reduce la rentabilidad de los proyectos de inversión y por tanto la demanda de fondos prestables para nuevas inversiones, con el consiguiente efecto moderador sobre los tipos de interés.

A medio y largo plazo, el envejecimiento demográfico puede tener un efecto alcista sobre los tipos de interés a largo plazo (Goodhart, C., y Erfurth, P., 2014). Una población que abandona la actividad como consecuencia del envejecimiento, normalmente ve reducidas sus retribuciones, lo que dificulta sus posibilidades de ahorro, a la vez que tenderá si le es necesario a emplear el stock de ahorro acumulado en sus etapas activas, ya que en principio sus necesidades de consumo no tienen por qué verse reducidas en la misma medida que la caída de las rentas. En esta situación, los individuos pueden necesitar desahorrar para mantener sus pautas de consumo y/o políticas de transferencias intrafamiliares, lo que en última instancia puede a su vez empujar los tipos de interés al alza.

Una relación clave aquí es la derivada de la evolución de la tasa de dependencia, entendida desde la perspectiva demográfica como el cociente entre la población de edad mayor a un nivel (por convención los 64 años) y la población en edad potencialmente activa. Cuanto mayor sea la tasa de dependencia menores posibilidades de ahorro habría en la economía y viceversa, ya que como el consumo suele ser más estable en el tiempo que la renta, el ahorro y el desahorro a la postre suele ser la variable que ajusta las diferencias de evolución entre las rentas (derivadas de la aportación al proceso productivo) y el consumo (empleo de las bienes y servicios producidos).

Por otra parte, hay que incorporar diversas consideraciones. En primer lugar, la incidencia sobre el ahorro del nivel relativo de las prestaciones económicas de pensiones. En segundo lugar, el efecto riqueza, derivado de la revalorización de los activos inmobiliarios en propiedad en mayor medida de los colectivos de una edad. Ambas variables han podido contribuir en las últimas décadas de forma positiva sobre el ahorro, pero la tendencia previsible de las mismas en el futuro podrían revertirse (Zakats, E., 2010). En tercer lugar, los efectos de las posibles reformas tributarias relacionadas con la edad, ya que el mayor peso relativo de los mayores puede obligar a soportar parte de la tributación que ahora recae en el empleo, y por lo tanto al margen de los mismos. En consecuencia es previsible una traslación de carga impositiva desde la renta hacia el gasto, ya sea mediante impuestos directos basados en éste o mediante impuestos indirectos sobre el consumo. Un cambio de estas características tendría como principal efecto el aumento del ahorro.

La relación entre el consumo y el crecimiento no es tan incuestionable como en ocasiones se plantea desde la perspectiva estática de las identidades de la contabilidad nacional, a la vista del protagonismo de esta variable en el producto. En este sentido, en una economía abierta con fuentes de reequilibrios (exterior y/o de precios) una reducción del consumo puede ser relativamente neutra en términos de pérdida de renta, pero muy positiva desde la perspectiva de la reducción de los desequilibrios. Por lo tanto, la valoración de los efectos de la demografía sobre el consumo y por ende sobre el ahorro es muy dependiente de la situación cíclica de la economía y de la ausencia -no de desequilibrios-. A este respecto, una economía fuertemente endeudada puede tener un efecto positivo de desapalancamiento, si el envejecimiento y los procesos de transición individual a los períodos previos a la pérdida de rentas suponen un aumento del ahorro.

La circunstancia de que los desequilibrios entre ahorro e inversión se traduzcan en variaciones de los tipos de interés depende de si éstos se producen a escala global o sólo en regiones particulares, ya que en este último caso dichos desequilibrios se reflejarían en mayor medida en movimientos en la balanza por cuenta corriente, en los tipos de cambio y en la posición inversora neta de cada país en activos extranjeros (Izquierdo, G., y Fernández, M.J., 2005). A este respecto, al ser el proceso derivado del envejecimiento común a la UE, que es uno de los grandes bloques regionales, los efectos se manifestarían además posiblemente incidiendo al alza en los tipos de interés mundiales, efecto que además se verá propiciado por la vía del menor ahorro público en el bloque.

La última vía, pero no por ello menos importante, de relación entre la demografía y el crecimiento es la derivada de la incidencia del envejecimiento demográfico sobre los procesos de reformas económicas. Las sociedades con un mayor peso de población joven tienden a tener menos rechazo a las reformas estructurales que modifican las situaciones preexistentes en la medida que a pesar de su beneficio neto, pueden concentrar sus pérdidas en los colectivos que disfrutaban de las rentas derivadas de la ausencia de competencia perfecta en determinados mercados y/o del diseño de los parámetros de asistencia de los Estado de Bienestar.

3. EL ENVEJECIMIENTO Y LA OFERTA PRODUCTIVA: LA CONTRACCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA Y LAS DUDAS ACERCA DE LA PRODUCTIVIDAD

Para aproximarnos a la relación existente entre la demografía y el crecimiento económico se puede utilizar como marco teórico conceptual cualquiera de los modelos de crecimiento que plantea el producto como resultante de la acumulación de factores productivos (trabajo y capital) y de la eficiencia en su utilización. De esta forma, entendemos el crecimiento potencial como función del *stock* de capital, del nivel potencial de empleo y de la productividad total de los factores. Pues bien, la demografía incide sobre todas estas variables. En la medida que la disponibilidad de trabajo se contrae por el efecto demográfico, ello conllevaría a un aumento de su nivel retributivo y a una escasez relativa que disminuiría la rentabilidad y por ende la asunción de nuevos proyectos de inversión, que son la clave del crecimiento a largo plazo.

La tasa de crecimiento del PIB, que también se verá afectada por el envejecimiento debido al descenso (o menor crecimiento) de la mano de obra, previsiblemente va a ralentizar su crecimiento (salvo que se produzca un fuerte ascenso en la productividad o en la tasa de actividad). A este respecto, podemos citar el ejemplo de España para el que según las estimaciones de los modelos macroeconómicos del FMI (2015), la aportación al crecimiento del PIB potencial derivada del incremento del nivel del potencial de empleo se redujo desde el 1,1 % de 2006 hasta el 0,5% de 2013, consecuencia principalmente del envejecimiento demográfico y no sería descartable que esta aportación positiva desapareciera a medio y largo plazo. El efecto contractor de la demografía se ha visto ya en nuestro país en la presente crisis, en que frente a una aportación positiva del empleo del 1,2% de media entre 2000 y 2008 se ha pasado a una aportación negativa del empleo del -0,2% de media entre 2008 a 2013 (Hernández de Cos, P., Izquierdo, M., y Urtasun, A., 2011).

El nivel potencial de empleo depende tanto de la población en edades potencialmente activas, como de la propensión de la población a ser laboralmente activas, circunstancia esta última que está muy relacionada con la distribución por edades de la población (Balleer, A., Gómez-Salvador, R., y Turunen, J., 2014) ya que tanto los jóvenes (en el periodo que completan sus estudios), como los colectivos maduros, tienden a abandonar la actividad incluso antes de la edad legal teórica de jubilación, entre otras razones debido a las elevadas tasas de cobertura de los niveles de las pensiones (rentas pasivas) respecto a las retribuciones salariales (rentas activas).

La pérdida de población activa derivada del envejecimiento demográfico no necesariamente tiene que provocar una pérdida de producto equivalente, ya que *ceteris paribus*, la reducción del desempleo puede funcionar como un colchón amortiguador que permita absorber la pérdida de población activa sin una correlativa reducción de la población ocupada que es la que afecta sobre el crecimiento de una forma más directa. Aunque también sucederá un efecto de trabajador animado que amortiguara esta mejora: se ha estimado para España que ante una reducción del desempleo de un 1% se producía al menos un incremento de la tasa de actividad de 0,15 puntos porcentuales (Montero, J.M., 2011). Con todo, a medio y largo plazo el desempleo estructural caracterizado por la inadecuada cualificación actuaría de freno, con lo que los efectos negativos del declive sobre el mercado laboral a medio plazo van a ser incuestionables, especialmente a partir de la próxima década, una vez entren en la edad de jubilación la densas cohortes de los años sesenta.

Los escenarios de futuro de los efectos del cambio en la estructura por edades de la población no pueden hacerse extrapolando al futuro los actuales comportamientos individuales (Bloom, D.E. *et al*, 2010). Las sociedades previsiblemente reaccionarán ante esta nueva situación con cambios institucionales que alteren la estructura de incentivos de los individuos. Es más, la racionalidad económica obligaría a que los individuos en un escenario de mayor esperanza de vida (con un periodo más prolongado de consumo en la etapa tardía y con mayores necesidades por tanto de ahorro) posterguen sus decisiones de jubilación, con el consiguiente retraso en la edad efectiva de jubilación, especialmente si las reformas en los sistemas de pensiones aumentan el coste de oportunidad de jubilarse de forma anticipada. Además, los procesos migratorios, la convergencia de las tasas de actividad femeninas con masculinas, y las de las trabajadoras de más edad con el resto, pueden compensar también los menores efectivos demográficos disponibles.

La ralentización del crecimiento de la población en edad de trabajar primero, y su descenso en términos absolutos después, puede suponer un

retroceso paulatino de la tasa de desempleo. A partir del momento en que se alcance el pleno empleo, pero sobre todo cuando la mano de obra comience a descender en términos absolutos, las tensiones en el mercado laboral debidas a la escasez de oferta pueden conducir a unos salarios reales más elevados. El descenso de la mano de obra resultaría en un crecimiento del producto marginal del trabajo, que haría posible los mayores salarios (Group of Ten, 1998). Existe otro factor que puede contribuir a una aceleración en el crecimiento de los salarios reales como resultado de la evolución demográfica, y es el incremento del peso de los trabajadores de más edad y experiencia con respecto al total, ya que éstos están mejor pagados que los de menor edad, al existir una cierta correlación en nuestro país entre antigüedad y nivel salarial.

Las declinantes proyecciones demográficas de futuro, son condición necesaria para el estancamiento secular por la pérdida de capital humano, pero no son suficientes en sí mismas, sino que necesitan a su vez que la productividad total de los factores no llegue a compensar este fenómeno. Lo cierto es que la evolución de la productividad en periodos largos siempre ha sido positiva, por eso no deja de sorprender el argumento de que ésta está abocada a declinar, bajo la tesis de que los ciclos de innovación y educación del pasado van a ser irrepetibles en el futuro (Gordon, R., 2014), lo cual siempre es posible pero que no deja de ser una especulación, peor o mejor fundada.

La evolución de la productividad viene determinada por el ritmo de inversión en capital fijo y por el progreso tecnológico. La inversión se relaciona con el envejecimiento demográfico por diversas vías. Por un lado la misma podría reducirse en la medida que considerando constante el equipo de capital productivo necesario para cada trabajador existente, ante una caída del número de estas últimas la inversión necesaria podría verse reducida. Es decir, que, con el mismo *stock* de capital al reducirse el número de trabajadores; aumentaría automáticamente el capital por trabajador, o lo que es lo mismo, no sería necesario incrementar la inversión por encima de los niveles actuales para elevar el *stock* de capital por trabajador (Ahn, S. y Hemmings P., 2000).

En cuanto al progreso tecnológico, desde el punto de vista teórico existen visiones encontradas en cuanto a cómo puede verse influido por el efecto del envejecimiento de la mano de obra, pero no existe una evidencia empírica clara al respecto (Turner D. *et al.*, 1998). Por una parte, un canal importante de mejora de productividad puede surgir debido al resultante de los mayores niveles de inversión necesarios para optimizar el uso del factor trabajo, una vez el mismo se haya podido encarecer, como consecuencia de su escasez relativa, lo que puede suponer a su vez un incentivo a la innovación tecnológica, acelerando así el progreso, lo que permitiría contrarrestar el descenso de

la mano de obra con un incremento de su productividad (Group of Ten, 1998). En todo caso, las naciones con menor tasa de crecimiento de la mano de obra suelen experimentar un crecimiento de la productividad más rápido (Cutler, D.M. *et al.*, 1990).

La relación entre la productividad y la estructura por edades de la población se supone normalmente que sigue una función cuadrática de U invertida (Naciones Unidas, 2013). Esta productividad aumentaría en las etapas iniciales de la vida laboral, lo que es coherente con la progresión salarial individual, para llegar al máximo nivel de ingresos a partir de la mediana edad, momento a partir del cual, algunos individuos podrían mantenerlo e incluso aumentarlo en el tiempo, que serían aquellos que tienen ocupaciones cualificadas con prolongadas curvas temporales de aprendizaje y que además no se ven afectadas por procesos de obsolescencia técnica o económica, especialmente cuando su antigüedad en la misma empresa les permite beneficiarse de los efectos acumulados de las espirales precios y salarios. Es muy frecuente que la productividad tras alcanzar ese máximo tienda a decrecer.

El efecto neto sobre la productividad dependería no sólo de la estructura por edades, sino también del tipo de ocupaciones que desempeñan los distintos individuos. Otra vía por la que el envejecimiento puede incidir negativamente sobre la productividad, procede del cambio en la estructura productiva derivado de la transformación en los patrones de consumo: los mayores consumen más servicios y menos bienes manufacturados, lo que puede aumentar el peso de los servicios, cuya productividad es habitualmente inferior a la industria, dentro de la estructura productiva, reduciendo la productividad del conjunto de la economía (Izquierdo, G. y Fernández, M.J., 2005).

A modo de síntesis, los análisis de escenarios no son unívocos acerca del signo del efecto del envejecimiento sobre la productividad. Así, una referencia tan importante como la derivada de las proyecciones de Comisión Europea (2018) plantea que la evolución de la productividad en Europa sería positiva en un orden positivo y mínimo de 1 punto porcentual a medio y largo plazo. Pero también, existen escenarios más pesimistas que plantean como consecuencia del envejecimiento un efecto neto de reducción en el largo plazo de la productividad de un orden de un 1% en la década del 2020, que podrían dar lugar después a una estabilización de la misma (Oliveira, J. *et al.*, 2005). En todo caso, ambos tipos de escenarios pueden ser compatibles entre sí, ya que si bien el efecto del envejecimiento demográfico sobre la productividad, *ceteris paribus*, puede ser negativo, también es cierto que la productividad depende de otras muchas variables, cuyo efecto puede ser incluso mayor, y compensar al demográfico, como son los determinantes de la inversión, el capital

humano y la eficiencia productiva. A este respecto, no faltan quienes entienden que la revolución en el uso masivo de información, la robotización y los avances en la biogenética, podrían ser catalizadores de nuevas fases expansivas y de incrementos en la productividad en la economía mundial (Brynjolfsson E., y McAfee A., 2014)

4. EL ENVEJECIMIENTO Y LA DEMANDA AGREGADA: RALENTIZACIÓN DEL CONSUMO E INCREMENTO DEL AHORRO

Existen importantes incertidumbres en cuanto a la evolución futura del consumo y el ahorro como resultado del envejecimiento de la población. De acuerdo con la teoría del ciclo vital, los agentes tienden a consumir por encima de sus ingresos en las etapas iniciales de su vida, ahorran en los años de madurez y desahorran o reducen su tasa de ahorro después de la jubilación. La teoría del ciclo vital se basa en la incidencia en las pautas relativas de consumo-gasto y renta-producción de los individuos a lo largo de su vida. En las etapas intermedias los individuos producen más que lo que consumen, mientras que en las etapas iniciales y finales de la vida, los individuos suelen consumir más de lo que producen.

Dado que las propensiones individuales al consumo suelen ser también mayores en las etapas intermedias de la vida, las transiciones netas de la población de y/o hacia las etapas intermedias afectan directamente al crecimiento. Cuanto mayor porcentaje de población esté en las etapas intermedias productivas y correlativamente menor peso tenga la población en las etapas dependientes, habrá mayores tasas de consumo, y por tanto de crecimiento, es lo que se ha denominado el “dividendo demográfico” (Izquierdo G. y Recio M.L. 2015). Por contra, cuando en términos relativos pierde peso el porcentaje de población en las etapas intermedias productivas, menor será el crecimiento, esto es el dividendo demográfico negativo (Naciones Unidas, 2013), o dicho de otra forma, “la carga demográfica”.

Las pautas de gasto y renta se pueden ver afectadas por los sistemas institucionales de transferencias establecidas en la sociedad, a través de las familias y de la intervención pública mediante los impuestos y gastos. Así, las transferencias intergeneracionales desde los ocupados activos al resto de la sociedad consecuencia del sistema de pensiones, se ven en parte o totalmente compensadas con las transferencias que en ocasiones hacen las cohortes mayores a sus familiares más jóvenes, lo cual es posible gracias a su mayor riqueza acumulada. (Lee, R. y Mason, A., 2011).

En las circunstancias de aumento de la esperanza de vida los agentes aumentarían su tasa de ahorro en la fase de madurez para disponer de mayores recursos con los que cubrir sus necesidades durante una etapa más larga de bajos ingresos tras la jubilación, mientras que en los efectos de la reducción de la fecundidad, el ahorro durante la vida laboral permanecería inalterado, pero la tasa agregada de ahorro descendería al aumentar la proporción de individuos situados en la etapa de bajo ahorro sobre la población total (Sturm, P.H., 1983). En la mayoría de los países desarrollados, incluyendo el nuestro, actúan ambas fuerzas al mismo tiempo, por lo que existen presiones en los dos sentidos sobre la tasa de ahorro, siendo imposible determinar a priori con base en la teoría cuál de ellos prevalecerá, aunque la mayor parte de los estudios empíricos señalan que la principal variable explicativa es la tasa de dependencia, señalando que cuanto mayor sea ésta, menor es la tasa de ahorro. (FMI, 2015).

Parece incuestionable que la expectativa de recibir una pensión pública incide negativamente sobre la tasa de ahorro privado, aunque es difícil estimar la cuantía del impacto (Kohl, R. y O'Brien, P., 1998). Por el contrario, el estímulo a los planes privados de pensiones ejerce probablemente un efecto positivo. Como consecuencia de la incidencia del sistema de pensiones sobre las rentas de los individuos, las rentas de los individuos pueden alejarse de lo previsto en la teoría del ciclo vital.

Una interpretación de la paradoja del ciclo vital de aumento del ahorro observada en los hogares mayores puede que se deba al aumento de su aversión al riesgo (Izquierdo G. y Recio M.L. 2015). Ello unido a la incertidumbre sobre sus necesidades futuras de gasto, especialmente las ligadas a la salud y a la dependencia, lleva consigo a que estos colectivos, intenten mantener un colchón de ahorro financiero, fácilmente realizable y normalmente invertido en activos de bajo riesgo, como por ejemplo la liquidez. En consecuencia, parece obligado repasar la posible incidencia del envejecimiento a su vez sobre la riqueza de los hogares como materialización de los flujos acumulados de ahorro.

El valor total de la riqueza es igual al producto entre el precio de los activos y el *stock* acumulado de éstos. En lo que respecta a los primeros, la hipótesis más extendida (Izquierdo, G., y Fernández, M.J., 2005), apunta a que, si las generaciones mayores tienen que enajenar sus activos (financieros y/o inmobiliarios) al retirarse para obtener liquidez con la que satisfacer sus necesidades de consumo, podrían caer los precios de éstos, puesto que, como consecuencia de envejecimiento, el número de agentes cuya posición es netamente vendedora superará al de individuos cuya posición es netamente compradora.

El resultado sería un posible descenso de la riqueza acumulada que en sí mismo podría inducir a aumentar los flujos de ahorro en estas edades.

Una aparente paradoja del ciclo vital es la circunstancia de que algunos hogares mayores siguen ahorrando lo que puede explicar como una evidencia de que la mayor parte de los individuos tienen utilidad interpersonal y ésta responde positivamente al aumento de las posibilidades de consumo de bienes y servicios de sus más allegados, normalmente sus descendientes, lo que explica los procesos de transferencias de renta intrafamiliares desde los mayores de la familia a los más jóvenes, especialmente en situaciones de caída de las rentas de estos últimos, como por ejemplo sucede con el desempleo. Este proceso puede a su vez verse incidido por la imposición sobre herencias y donaciones, pero en muchos casos resulta relativamente indiferente a la tributación en cuanto se materializa en la asunción o financiación de gastos del resto de miembros de la familia.

En la Unión Europea el principal activo que conforma la riqueza de los individuos es la vivienda. La teoría clásica con respecto al impacto del envejecimiento sobre los precios inmobiliarios es a través de la demanda potencial por la que, al disminuir la proporción de población que se encuentra en la franja de edad en que es demandante de vivienda, frente a la del grupo de edad de quienes ya son propietarios, los precios pueden sufrir una presión a la baja. Por el contrario, unas sociedades envejecidas, con exceso de ahorro, y con oportunidades reducidas de inversión debido al declive demográfico pueden tener a través de los tipos de interés anormalmente reducidos, un mayor riesgo de creación de burbujas, en especial en aquellos mercados, donde los mayores acumulan la mayor parte de sus ahorros, el residencial, que es justo lo que ha sucedido en la última expansión inmobiliaria.

5. CONCLUSIONES

El protagonismo creciente del envejecimiento demográfico, aproximado por el aumento significativo de la tasa de dependencia de los mayores en relación a la población potencialmente activa, como proxy de la población ocupada, es quizás uno de los principales retos que tiene que afrontar la Unión Europea en las próximas décadas.

La explicación, como se ve en este artículo, es que previsiblemente puede suponer una pérdida de empuje desde el lado de la oferta procedente de la contracción de la población activa y una reducción de los niveles de inversión previsible que también se verán reducidos ante la caída de su rentabilidad,

ambas circunstancias van a lastrar el crecimiento del PIB potencial de la UE a futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahn, S., Y Hemmings, P. (2000). "Policy influences on economic growth in OECD countries: an evaluation of the evidence", OECD, Economics Department, Working Paper n° 246, Paris.
- Balleer, A., Gómez-Salvador, R., Y Turunen, J. (2014). "Labour force participation across Europe: a cohort -based analysis", *Empirical Economics*, volumen 46 (4), pp. 1385-1415.
- Battistin, E., Brugiavini, A., Rettore, E., Y Weber, G. (2007). "The Retirement Consumption Puzzle: Evidence from a Regression Discontinuity Approach", University Ca' Foscari of Venice, Dept. of Economics Research Paper Series No. 27/07.
- Bloom, D.E., Canning, D., Y Fink, G. (2010). "Implications of population ageing for economic growth", *Oxford Review of Economic Policy*, vol.26 (4), pp. 583-612.
- Brynjolfsson, E., Y McAfee, A. (2014). *The second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, Nueva York y Londres, Norton.
- Comisión Europea (2018). "The 2018 ageing report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)", ECOFIN, Institutional Paper n° 079/2018, Bruselas, mayo.
- Cutler, D.M., Poterba J.M., Sheiner, L.M., Y Summers L.H. (1990). "An ageing society: opportunity or challenge?", *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 1-71.
- Favero, C., Y Galasso, V. (2015). Demographics and the secular stagnation: hypothesis in Europe, ponencia presentada en la "Conference in the Euro Economy", celebrada en mayo, en el Banco de Portugal.
- Feyrer, J. (2007). "Demographics and Productivity", *Review of Economics and Statistics*, volumen 89 (1), pp. 100-109.
- Fondo Monetario Internacional (2015). "Uneven Growth. Short and long-term factors", capítulo III (Where are we headed? Perspectives on potential output), *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril, pp. 69-110.
- Goodhart, C., Y Erfurth, P. (2014). "Demography and economics: look past the past", CEPR, Policy, n° 4, noviembre, en www.voxeu.org.
- Gordon, R. (2014). "The demise of U.S. Economic Growth, Restatement, Rebuttal and Reflections", NBER, Working Paper n° 19895, febrero, Cambridge, MA.
- Group Of Ten (1998). "The macroeconomics of financial implications of ageing populations", Bank for International Settlements, Basilea.
- Hansen, A.H. (1939). "Economic Progress and Declining Population Growth", *American Economic Review*, vol. 29, n° 1, marzo, pp. 1-15.
- Hernández De Cos, P., Izquierdo, M., Y Urtasun, A. (2011). Una estimación del crecimiento potencial de la economía española, Documentos ocasionales n° 1104, Banco de España, Madrid, pp. 5-39.
- INE (2014). "Encuesta de Población Activa. Segundo trimestre de 2014", julio <http://www.ine.es/prensa/np0214.pdf>
- INE (2014). "Proyecciones de población a largo plazo", <http://www.ine.es/prensa/np744.pdf>.

- INE (2015). "Cifras de población a 1 de enero de 2015", junio [http:// www.ine.es/prensa/np917.pdf](http://www.ine.es/prensa/np917.pdf)
- INE (2015). "Encuesta de Presupuestos Familiares 2015", junio, [http:// www.ine.es/prensa/np914.pdf](http://www.ine.es/prensa/np914.pdf).
- Izquierdo, G., Y Argueso, A. (2014). "Que dicen las proyecciones demográficas sobre el futuro de la población", *Revista Economistas*, nº 140, pp. 6-13.
- Izquierdo, G., Y Fernandez, M.J. (2005). "Los efectos del envejecimiento demográfico sobre los ingresos públicos", *Papeles de Economía Española* nº 104, pp. 316-328.
- Izquierdo, G., Y Recio Rapun M.L. (2015). "Las restricciones para el crecimiento de una demografía adversa. El caso de España", *Revista de Información Comercial Española*, nº 883, marzo-abril, pp. 13-25.
- Kohl, R., Y O'Brien, P. (1998). "The macroeconomics of ageing, pensions and savings: a survey", OECD, Economics Department, Working Paper nº 200, Paris.
- Lee, R., Y Mason, A. (2011). *Population Aging and the Generational Economy. A Global Perspective*, Edward Elgar and Cheltenham, Reino Unido.
- Maestas, N., Mullen, K. Y Powell, D. (2014). *The Effect of Population Aging on Economic Growth*. Working Papers, octubre, Rand Corporation, Santa Mónica, California.
- Montero, J.M. (2011). "El comportamiento de la tasa de actividad durante la última fase recesiva", *Boletín Económico*, abril, Banco de España.
- NACIONES UNIDAS (2013). *World population Ageing 2013*, Department of Economic and Social Affairs, Nueva York.
- Oliveira J., Gorand, F., Antolin, P., De La Maisonneme, C., Y Kwang-Yeal, Y. (2005). *The impact of ageing on demand, factor markets and Growth*, Economics, Working Papers nº 420, marzo, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Pastor, A. (2014). "La reforma de pensiones de 2013 ante el reto demográfico", *Revista Economistas*, nº 140, pp. 42-53.
- Solow, R. (2014). "Estancamiento secular: economía próspera en punto muerto", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, FMI.
- Sturm, P.H. (1983). *Determinants of saving: theory and evidence*. OECD Economic Studies, 1, pp. 147-196.
- Summers, L.H. (2014). "US Economic. Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis and the Zero Lower Bound", *Business Economics*, volume 49 (2), pp. 65-73.
- Teulings, C., Y Baldwin, R. (Edit.) (2014). *Secular Stagnation: Facts, Causes And Cures*, Centre For Economic Policy Research (CEPR) Press, en www.voxeu.org, Londres.
- Turner, D., Giorno, C., De Serres, A., Vourc'H, A., Y Richardson, P. (1998). "The Macroeconomic Implications of Ageing in a Global Context", OECD Working Paper N° 193.
- Zakats, E. (2010). *Ageing and Asset prices*, BIS Working Paper, nº 318, Agosto.

SERIE ESTUDIOS EUROPEOS

“LA UE: CLAVES Y DESAFÍOS ACTUALES DEL PROYECTO COMÚN”

El Centro Universitario CEDEU, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos, está dando respuesta a las necesidades de formación que planteen y exijan, en cada momento, las personas y la sociedad. Nuestro Centro ofrece, junto con la Universidad Rey Juan Carlos, titulaciones Universitarias Oficiales en las áreas de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas.

El profesorado de CEDEU está formado por un equipo estable de personas tituladas y especializadas con una amplia experiencia docente y profesional. Como consecuencia de la política de calidad implementada, CEDEU incorpora la experiencia necesaria para desarrollar y superar con éxito los retos que se van presentando. Nuestro equipo docente constituye el primer nexo de unión entre nuestros estudiantes con el mundo profesional y pertenece a diferentes ámbitos del derecho, el marketing, la comunicación, la economía y el mundo empresarial, y que forma parte activa de los distintos entornos jurídico-económicos profesionales, posibilita a los egresados el contacto diario con la realidad profesional, y el acercamiento a una valiosa y extensa red acreditada de expertos.

De conformidad con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, CEDEU fomenta la aplicación de una metodología docente que se apoya en el uso de las TIC como soporte al trabajo colaborativo (foros, chats, reuniones por videoconferencia) a las orientaciones de cada profesor (agenda, tablón de anuncios, carpeta de documentos, enlaces) y a la entrega de trabajos (buzón de tareas y herramientas de trabajo). Con el objetivo de fomentar el aprendizaje y el estudio de las materias que forman parte de los planes de estudios de CEDEU se, se publica el presente ejemplar para tratar de facilitar la correcta transcripción del material motivacional que introduce los conceptos clave de las asignaturas de referencia en el ámbito de nuestros programas universitarios.

Se aprovecha la ocasión, además, para manifestar nuestro agradecimiento al personal no docente y de administración y servicios de CEDEU por su trabajo y contribución para el impulso de la colección.

ISBN: 978-84-16262-82-3



9 788416 262823