





# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 45/2011**

*Cuadernos Europeos de Deusto* es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea den sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural,...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

*Cuadernos Europeos de Deusto* agradece el patrocinio de la Dirección General de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

### **Organización editorial:**

*Dirección:*

Beatriz Pérez de las Heras

*Consejo de Redacción:*

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense, Madrid)  
Javier Bilbao Ubillos (Universidad País Vasco, Bilbao)  
M.ª Jesús Cava Mesa (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Cristina Churruza Muguruza (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Juan Luis Crucelegui (Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia)  
Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla)  
Igor Filibi López (Universidad País Vasco, Bilbao)  
Ana Garmendia Gutiérrez (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Laura Gómez Urquijo (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Santiago Larrazabal Basañez (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Enrique Linde Paniagua (UNED, Madrid)  
Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, Bilbao)  
José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamana)  
José Palacio González (Tribunal de Justicia de la Unión Europea)  
Francisco Rodríguez Ortiz (Universidad de Deusto, Bilbao)  
M.ª Luisa Sánchez Barrueco (Universidad de Deusto, Bilbao)  
M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, Logroño)

*Administración y secretaría:*

estudios.europeos@deusto.es

### **Precios de Suscripción:**

	<b>2 números año</b>	<b>Número suelto</b>
Zona euro .....	44 euros (IVA incluido)	28 euros (IVA incluido)
Otras zonas .....	60 dólares	39 dólares

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en la base de datos ISOC.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

# Revista

## Cuadernos Europeos de Deusto

### Normas de publicación

**Contenido.** La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

**Envío de originales.** Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: [estudios.europeos@deusto.es](mailto:estudios.europeos@deusto.es)

#### Formato

—En primera página se incluirá el título, nombre del autor, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. La segunda página recogerá un sumario, dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno y las palabras clave de trabajo (entre 3 y 5 palabras) tanto en castellano como en inglés.

—Extensión máxima: 70.000 caracteres con espacio.

—Tipo y tamaño de letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

## Citas al pie de página

—Tamaño: *Times New Roman* 10.

—Las llamadas a las notas y la numeración de éstas se harán con superíndices.

- Ejemplo: El liderazgo desempeña un papel fundamental en el combate contra el cambio climático en el plano internacional<sup>1</sup>, sobre todo teniendo en cuenta que hay que lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BAUMERT, K. and KATE, N., «Introduction: An Architecture for Climate Protection» en BAUMERT, K. *et aliter* (eds.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, World Resources Institute, Washington 2002.

<sup>2</sup> Artículo 2, CMNUCC.

—Los nombres de autores citados en el texto general irán primero el nombre y después los apellidos. En cambio, en las notas y citas, irán los apellidos y nombre, éste sólo son iniciales y todo con mayúsculas.

- Ejemplo: .... Los comentarios de José María Saúca al artículo<sup>1</sup> antes citado...

---

<sup>1</sup> Vid. el artículo 43 y comentarios al mismo por SAÚCA, J.M.

—En caso de repetir la referencia a un autor o documento previamente citado, se indicará el apellido o apellidos y la inicial o iniciales de su nombre, seguidos de *op. cit.*, con indicación de la nota y páginas de referencia.

- Ejemplo: Vid. KABUNDA, M., *op. cit.*, nota 7, p. 8.

—En caso de repetir de forma inmediata la misma referencia a autor o documento, se indicará con *Ibid.* y el número de página.

- Ejemplo:

—Vid. MANN, M., «El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados», *Zona Abierta*, n.º 57, 1991, pp. 15-50.

—*Ibid.*, p. 23.

—Citas de libros y partes de libros:

- Libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, *título del libro en cursiva*, publicación, lugar de edición, año.

—Ejemplo: KAPUSCINSKI, R., *El emperador*, ed. Anagrama, Barcelona, 2003.

- Partes de libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, «parte del libro entre comillas», en APELLIDOS, Inicial del nombre, (ed., dir. o coor.), *título del libro en cursiva*, publicación, lugar, año, edición, pp.

—Ejemplo: KABUNDA, M., «La crisis africana: diagnóstico y lecturas» en MBUYI, K. (coor.), *África subsahariana ante el nuevo milenio*, ed. Pirámide, Madrid, 2002, pp. 125-143.

—Citas de artículos de revista: APELLIDOS, Inicial del nombre, «título del artículo entre comillas» en nombre de la revista en cursiva, n.º, fecha, pp.

- Ejemplo: MANN, M., «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados» en *Zona Abierta*, n.º 57/58, 1991, pp. 15-50.

—Citas de referencias de internet: APELLIDOS, Inicial del nombre, *Título en cursiva*, Institución o conferencia donde fue presentada, lugar y fecha, n.º, Website y fecha de consulta.

- Ejemplo: RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La revitalización de la «guerra justa» en la postguerra fría desde una perspectiva constructivista: la irrupción del intervencionismo humanitario*, Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Working Paper n.º 23/2004: [www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html](http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html) (última consulta 26/10/2006)
- La abreviatura de artículo será art. y sólo se empleará cuando vaya entre paréntesis, en los demás casos deberá ir con todas las letras.
- Ejemplo: ... la política comercial común en el sentido del artículo 113 (hoy art. 133) implica...
- Las palabras extranjeras deben ir en *cursiva*.
- Ejemplos: *non bis in idem*, *stakeholders*,...
- La palabra *página* se abreviará p. o pp., según proceda. *Siguientes* será ss.
- Ejemplo: ... nota 12, pp. 60-62 y ss.
- Siglas, abreviaturas y acrónimos irán en mayúsculas sin espacio (pegadas) y sin puntos. Sin embargo, la primera vez que se mencionen deberá constar, entre paréntesis el significado de las éstas.
- Ejemplos:
    - ONU (Organización de Naciones Unidas)
    - OTAN, UE
- Sobre cuadros, gráficos y tablas:
- Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - Deberán incluir la referencia completa de la fuente.

**Proceso de evaluación y publicación.** Los trabajos dirigidos a la sección de Estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

**Copyright.** Los autores cuyos trabajos son aceptados y publicados ceden a *Cuadernos Europeos de Deusto*, en exclusiva, los derechos de reproducción.

Más información: [www.iee.deusto.es](http://www.iee.deusto.es)



# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 45/2011

## Sumario

---

<b>Presentación:</b> N. MARISCAL BERÁSTEGUI	13
<b>Estudios</b>	
R. GARCÍA PÉREZ, Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global	23
M. ORTEGA CARCELÉN, La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad	49
A. LASA LÓPEZ, La contribución de la Unión Europea a la gobernanza económica mundial ante la crisis del paradigma globalizador	67
R.M. <sup>a</sup> FERNÁNDEZ MARTÍN, Gobernanza corporativa en la Unión Europea: oportunidades de cambio para un desarrollo sostenible	97
L. LÁZARO TOUZA, El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática	117
J.A. SOTILLO LORENZO, El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo: opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo	149
K. BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications	177
<b>Jurisprudencia</b>	
J.M. <sup>a</sup> DE LA TORRE MONMANY, Comentario de Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	211
<b>Crónica</b>	
B. IÑARRITU, Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea	235



## Presentación

En medio de la crisis financiera, económica, política y social que explotó hace tres años, Europa y el mundo estamos desorientados y desconcertados teórica y prácticamente, además de éticamente. En este contexto el debate intelectual y la conformación real de una gobernanza participativa, democrática y eficiente adquiere extraordinaria actualidad y urgencia.

El viejo término *gouvernance*, *governance*, «gobernanza» fue adquiriendo presencia y relevancia e incorporando nuevos significados a comienzos de la década de los 90 del siglo pasado. Desde entonces ha tenido diferentes y no muy rigurosas acepciones, de modo que algunos teóricos rehusaron durante algún tiempo emplearlo, pero paulatinamente se fue perfilando con mayor nitidez y adquiriendo nuevos y más específicos usos. La Comisión Europea, por ejemplo, desde una perspectiva político-administrativa ha venido enfatizando la buena gobernanza, es decir, democrática y eficiente, mientras desde una aproximación socio-política se ha conceptualizado como proceso informal de coparticipación de actores públicos y privados en el establecimiento de objetivos y en la elaboración, decisión e implementación de políticas.

Gobierno y gobernanza no son lo mismo. Mientras el primero, entendido como función, es más formal, de arriba a abajo, jerárquico, más territorial, generador de unidad y basado en la democracia representativa, la gobernanza es informal, de abajo a arriba, heterárquica o en red, más funcional, favorecedora de la diversidad y fundamentada en la democracia participativa. En cierto sentido la gobernanza se realiza al margen del Gobierno. Tiene efectos de gobierno, pero no hay exclusividad por parte de la institución Gobierno ni tradicional función de gobierno. Los ciudadanos, sin embargo, tienen gobierno... mediante la gobernanza... al menos en parte.

Entre las ventajas de la gobernanza hay que contar la flexibilidad, de modo que en diferentes ámbitos los procesos de elaboración de políticas pueden ser muy diferentes; la participación de plurales actores públicos y privados; la democracia en cuanto elaboración de reglas participativa, descentralizada y coordinada; y el incremento de la legitimidad del sistema y de las diferentes políticas, mientras entre las limitaciones o interrogantes se han señalado: la dificultad de coordinación inherente a un complejo y variado modo con pluralidad de actores; su cuestionable capacidad de solu-

ción de problemas mediante negociaciones entre actores en red; y el peligro de la creciente desigualdad de un intento de modernización promovido por supuestas instituciones neutrales, pero conducido sobre todo por los más poderosos actores públicos y privados.

Hay un espacio para la gobernanza y un espacio para el gobierno.

La gobernanza en la Unión Europea se caracteriza por la multiplicidad de niveles y/o arenas y de ámbitos de políticas y por la multiplicidad de actores en red.

A partir del Acta Única Europea (1986) y los paquetes Delors I y II de 1988 y 1992, Marks y otros colaboradores fueron descubriendo y describiendo en los años siguientes el modelo de gobernanza de múltiples niveles: Los Estados ya no monopolizaban la elaboración de políticas europeas ni la agregación de intereses domésticos; las competencias decisorias eran compartidas por actores de diferentes niveles; las instituciones supranacionales tenían influencia independiente; las arenas políticas estaban interconectadas, de modo que los actores subnacionales no estaban encerrados, sino que operaban en las arenas nacional y supranacional creando vínculos transnacionales. Fue surgiendo así un orden político, cuyo doble punto de partida era «la existencia de competencias solapadas entre múltiples niveles de gobierno y la interacción de actores políticos a través de esos niveles». Todavía a finales del siglo XX y comienzos del XXI, Grande estimaba que la gobernanza multinivel era poco más que una metáfora descriptiva, que apuntaba empero a una nueva realidad y a un nuevo paradigma de investigación. La adjetivación «multinivel» no le parecía, por otra parte, la más adecuada, puesto que los elementos componentes de esta gobernanza no eran tanto niveles territoriales cuanto arenas políticas funcionales interdependientes.

En la gobernanza de la Unión Europea se da también una multiplicidad cuantitativa y cualitativa de ámbitos. De los dos iniciales de 1951, carbón y acero, se ha pasado en el Tratado de Lisboa (2007) a unos cuarenta ámbitos de política y de un único método comunitario a una multiplicidad de modos de elaboración de políticas. Helen Wallace, por ejemplo, presenta una tipología de cinco modos de políticas, que han ido surgiendo en la UE a lo largo del tiempo: comunitario, regulativo, distributivo, coordinador de políticas y transgubernamentalismo intensivo. No hay un patrón único en la Unión Europea.

En los múltiples niveles y/o arenas y en los múltiples ámbitos de política actúan una pluralidad de actores formalmente autónomos pero funcionalmente interdependientes en los procesos de elaboración de política y de toma de decisiones vinculantes. La imagen y el concepto de red ayudan a comprender la estructura y el funcionamiento de este sistema de gobernanza.

Los puntos básicos de la gobernanza en red son la consideración por los actores políticos de la solución de problemas como la esencia el juego político (*politics*) y la definición del marco de elaboración de política (*policy*).

*making*) por subsistemas societales altamente organizados, marco en el que hay que pagar tributo a las racionalidades específicas de esos subsistemas. El sistema en red se caracteriza por la gestión de la diferencia y no por la reproducción de la identidad. En él el principio organizador de las relaciones políticas es la consociación, no la regla de la mayoría, y la lógica constitutiva de la *politeya* se desenvuelve en torno al interés individual y no al bien común. Consociación e interés individual son los elementos identificadores del tipo de gobernanza en red.

A lo largo de la última década ha proseguido el debate sobre la gobernanza, cada vez más elaborada intelectualmente y más rica en sus aplicaciones teóricas: gobernanza económica, gobernanza global, gobernanza experimentalista, etc..., aunque muy lejos de aplicaciones satisfactorias para la crítica realidad que estamos viviendo tanto a nivel global como europeo.

El presente número de *Cuadernos Europeos de Deusto* comparte esos nuevos enfoques, actuales esfuerzos de elaboración intelectual y preocupación por contribuir a una mejor gobernanza en la realidad.

En «Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global» **Rafael García Pérez** señala cómo la globalización ha alterado la necesaria correspondencia entre los espacios económico, social y político que anteriormente se había construido en torno al Estado-nación. ¿Cómo volver a reajustarla? La Unión Europea ha elaborado y propuesto *la gobernanza global*, que es más que un procedimiento colectivo de gestión y toma de decisiones internacionales. Representa una determinada visión del mundo, una interpretación del proceso de globalización, una propuesta política sobre la organización del orden internacional. Es un proyecto coherente con las formas y procedimientos de la Unión. Numerosos documentos de ésta lo reflejan. Pero en los últimos años se han hecho patentes los límites del proyecto europeo: reformas de la ONU, BM y FMI, fracaso del Tratado Constitucional de 2004 y crisis financiera del 2008. Ésta provoca un giro geopolítico «que promueve unas condiciones de reparto de la riqueza mundial que por primera vez en muchos siglos favorecen a los países no occidentales». Podemos pasar incluso de una era posoccidental a una antieuropea y en cualquier caso caer en la irrelevancia. Se analiza la pérdida de capacidad de atracción europea en Naciones Unidas y la reforma de las organizaciones económicas internacionales, en las que los Estados europeos están sobrerrepresentados y mal coordinados. «La UE debe replantearse tanto su interpretación de la globalización, como el programa político que lleva asociado, *la gobernanza global*, y, desde luego, también el discurso con el que se proyecta en el mundo. No hacerlo puede acelerar el paso hacia la temida irrelevancia».

**Martín Ortega Carcelén** se centra en «La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad». Ésta implica la acción internacional concertada en diversos campos. La Unión Europea ha

hecho, hace y se espera que siga haciendo una contribución importante. Aunque la gobernanza mundial no está hecha sólo de instituciones, éstas cuentan y mucho, destacándose aquí el triángulo Naciones Unidas, Unión Europea, OTAN. El autor repasa a continuación diversos ámbitos de la contribución de la UE a la gobernanza global. En unos ha tenido más éxito: gestión de crisis, siguiendo diversos modelos, y operaciones de paz, en las que la contribución europea se ha caracterizado por la versatilidad y el acento en la cooperación civil-militar; en otros ha habido cierta ambivalencia: el apoyo a la democracia y derechos humanos, dicotomizado entre la retórica de los textos y declaraciones, por un lado, y el pragmatismo y los intereses, por otro; en otros, como la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, los Estados europeos han mostrado intereses y posiciones irreconciliables, que han impedido una propuesta europea común; finalmente en otros la Unión ha desempeñado un papel de mero apoyo: cuestiones nucleares y armas de destrucción masiva. Concluye el autor destacando la relevancia del aporte de la Unión Europea a la gobernanza global en materia de paz y seguridad y subrayando que esa contribución la hace junto a sus Estados miembros.

La primera gran crisis financiera y económica de la globalización está manifestando las carencias sistémicas del proceso y paradigma globalizador, afirma **Ainhoa Lasa López** en «La contribución de la Unión Europea a la gobernanza económica mundial ante la crisis del paradigma globalizador». Desde los años 80 del siglo pasado hemos ido pasando del Estado social al Estado mercado, cuya forma de intervención económica es el Estado regulador. Éste está demostrando su ineficacia para afrontar la crisis que la globalización ha generado, pero las prerrogativas del mercado y su garantía seguirán siendo la única premisa irrenunciable. La globalización es un nuevo proyecto político «de imposición de un nuevo diseño constitucional que se define por contraste con el Estado social». En este contexto la gobernanza es la implantación de una nueva estructura, el Estado regulador. La globalización no se opone al Estado, por tanto, sino a una forma de Estado, el social. La estrategia de la globalización financiera afecta también al espacio transnacional, como se muestra en la gobernanza económica de la Unión Europea, desde el Tratado de Maastricht (1992) y el Pacto de Estabilidad al Tratado de Lisboa (2007): la estabilidad de precios es la piedra angular de la unión monetaria y el control del déficit público lo es de la unión económica, mientras el Pacto de Estabilidad reformado es la garantía de la disciplina presupuestaria. «En este marco, la Unión Europea receptora en sus bases constitutivas del diseño político de la globalización no sólo se adhiere a su defensa a ultranza en el propio espacio transnacional reforzando la panoplia instrumental del Estado mercado y su constitución económica en el último referente normativo, el Tratado de Lisboa, sino que actúa como adalid de sus virtudes en la arena internacional».

Un aspecto específico y aplicado es el que nos ofrece **Rosa María Fernández Martín** en «Gobernanza corporativa en la Unión Europea: oportunidades de cambio para un desarrollo sostenible». Para conducir a Europa por la senda del desarrollo sostenible se han perfilado estrategias de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), uno de cuyos pilares es la gobernanza corporativa. La Comisión Europea ha abierto recientemente (5 de abril de 2011) una consulta centrada «en el funcionamiento eficaz de los consejos de administración de las empresas; las posibilidades de aumentar la participación de los accionistas en los asuntos de gobierno corporativo; y cómo mejorar la supervisión y aplicación de los códigos nacionales vigentes en materia de gobierno corporativo». La autora nos proporciona en el marco de referencia unos conceptos sobre desarrollo sostenible, Responsabilidad Social Corporativa y gobernanza corporativa, destacando a continuación la tensión entre el carácter voluntario de las actuaciones, preferido por las empresas, y la armonización a la que tienden las instituciones europeas. «En definitiva, nos encontramos en toda Europa con modelos y aproximaciones contrapuestas y de resultado desigual». La metodología para realizar los informes sobre la gobernanza corporativa en Europa ha tenido que modificarse y los resultados se presentan de manera diferente. La autora analiza algunos informes elaborados por Heidrick & Struggles. «Podríamos decir —concluye el artículo— que la gobernanza corporativa se centra en los aspectos económicos de la responsabilidad social corporativa, pero tiene una influencia directa en el ámbito social y el medioambiental. En este sentido, las modificaciones en el comportamiento de las empresas en los últimos años han seguido una tendencia desigual».

**Lara Lázaro Touza** afronta un problema de gran actualidad y creciente urgencia y transcendencia en «El papel de la UE en la gobernanza global en materia climática». La existencia de un clima estable es un bien público. «El problema es que la existencia de bienes públicos constituye uno de los fallos de mercado por el cual hay una asignación subóptima de los recursos que lleva a la sobreexplotación de los mismos». El desafío del cambio climático tiene múltiples facetas: políticas, científicas, sociales, de gestión, etc... Ante tan complejo reto tenemos, sin embargo, un aliado: los acuerdos ambientales internacionales. La autora expone las causas, los causantes y las consecuencias de las emisiones de gases de efecto invernadero y del cambio climático y la responsabilidad histórica de la Unión Europea, ante la que ésta ha buscado proactivamente ejercer un liderazgo desde finales de la década de los 80 del siglo pasado. Liderazgo direccional basado en tres elementos: la presión negociadora, los instrumentos de política climática utilizados y las acciones emprendidas en el seno de la UE. Se presentan y evalúan a continuación los diversos ámbitos de la política climática de la UE: mitigación, adaptación, transferencias de capital para la mitigación y adap-

tación en los países en desarrollo, desarrollo de nuevas tecnologías e innovación, así como algunos de los retos pendientes más significativos: cumplimiento de los compromisos adquiridos, diseño del futuro post 2012 con mercados de CO<sub>2</sub> globales, transformación de la matriz energética global, eliminación y reducción significativa por sectores de emisiones de CO<sub>2</sub>, sumar responsable y decididamente a Estados Unidos. A pesar de la complejidad y ambigüedad «parece razonable afirmar que la UE ha ejercido un liderazgo direccional». Se concluye señalando que la cooperación es «necesaria, pero no inevitable».

Una dinámica clave en el mundo globalizado que vivimos viene dada por la relación entre gobernanza, desarrollo y democracia que es explorada por **José Ángel Sotillo Lorenzo** en «El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo: opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo». La Unión Europea se ha convertido en un actor global. La cooperación para el desarrollo es una muy importante contribución de la UE a la gobernanza global, pudiendo considerarse un activo del llamado «poder blando». Se repasan brevemente algunos documentos de la incorporación progresiva de la UE a la escena internacional en las dos últimas décadas, «todo un cuerpo normativo, el deber ser propio de una comunidad jurídico-política, que encamina a la Unión hacia un modelo de presencia internacional, que promueve como principio básico trasladar al exterior su propia naturaleza, en el sentido de promover la solidaridad, no sólo como un ideal, sino dotándola de los medios necesarios para conseguir su ejercicio efectivo». Reconoce, sin embargo, el autor grandes obstáculos que lo dificultan. Un pecado original existe en las raíces coloniales y cierta relación neocolonial, que se ha ido transformando, no obstante. Se repasan los documentos más relevantes de la doctrina europea sobre la cooperación al desarrollo a partir del año 2000 y se menciona el entramado institucional creado para la gestión de la cooperación europea. Esa política de cooperación de la UE tiene entre sus objetivos contribuir a la gobernanza global que plantea la Unión, vinculada al desarrollo y a la democracia. No obstante las críticas teóricas y prácticas, «ha sido pionera en la gestión compartida de asuntos de interés común, introduciendo métodos innovadores desde una política efectiva de multilateralismo». La actual crisis económica, social y política pone en peligro lo conseguido, pero la UE tiene un acervo y recursos para ocupar el espacio que le corresponde. ¿Quién si no?

**Karolina Boronska-Hryniewiecka** nos acerca el fenómeno de la gobernanza al nivel subestatal, al ofrecer un análisis de la participación regional en el entramado político e institucional de la UE. Según la autora, la progresiva transferencia de competencias por parte de los Estados miembros al nivel supranacional de la UE ha tenido un doble efecto centralizador («*double centralizing effect*») en las regiones con autonomía política y jurídica de los

Estados miembros compuestos. Por una parte, la UE ha entrado a regular en numerosos ámbitos de tradicional dominio subestatal, como agricultura, transporte o comercio, entre otros. Por otra, los Estados miembros han conseguido intervenir en la esfera de competencia subestatal como consecuencia de la especificidad del proceso europeo de adopción de decisiones. Con todo, en los últimos años se observa una progresiva redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno en la UE, lo que ha permitido abrir la participación regional a nuevas áreas de dimensión europea. La actividad de las oficinas de representación regional en Bruselas o la implicación de las autoridades regionales en la formulación de la política de cohesión han proporcionado a las regiones nuevas vías de participación en la gestión de los asuntos europeos. Las últimas reformas institucionales han venido acompañadas de cambios en la cultura de toma de decisiones, perfilando un sistema de interacción al que se ha denominado «gobernanza multinivel». Partiendo de estas últimas dinámicas, la Doctora Boronska-Hryniewiecka ofrece en su artículo una aproximación conceptual de la gobernanza *multilevel* en la UE, en cuyo marco valora, a continuación, la experiencia de participación regional en el proceso de construcción europea. En su análisis propone una serie de indicadores para medir la gobernanza multinivel, evalúa determinados desarrollos institucionales en este sentido, precisando al mismo tiempo sus implicaciones para el poder regional. Concluye la autora afirmando que, a pesar de la existencia de estímulos e incentivos para favorecer la cooperación, el partenariado y la inclusión, se observa por el momento, no obstante, un nivel bajo de institucionalización de la gobernanza multinivel en la UE, lo que hace necesaria la realización de estudios comparativos y más sistemáticos sobre su efectividad en las políticas de especial incidencia territorial.

Entre tanta complejidad teórica y práctica de la gobernanza global y en medio de sus gigantescas tensiones, tal vez ayude volver a recordar el núcleo del concepto de gobernanza según lo formulan Peters y Pierre: «conceptualizamos la gobernanza como un proceso extremadamente complejo que implica a múltiples actores en prosecución de un amplio espectro de objetivos individuales y organizativos, lo mismo que persiguiendo los objetivos colectivos de la sociedad<sup>1</sup>».

NICOLÁS MARISCAL BERÁSTEGUI  
*Profesor emérito de la Universidad de Deusto*  
*Profesor Jean Monnet emérito*

---

<sup>1</sup> PETERS, G., PIERRE, J., «Governance Approaches» en WIENER, A., DIEZ, Th., *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009 (2<sup>nd</sup> ed.) p. 92.



# Estudios



# Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global

Dr. Rafael García Pérez  
Profesor Titular de Relaciones Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas  
Universidad de Santiago de Compostela

**Sumario:** I. Introducción.—II. Ambición europea al inicio del siglo XXI.—III. Límites del proyecto europeo.—IV. Repensar la política europea. 1. La pérdida de capacidad de atracción europea en Naciones Unidas. 2. La difícil reforma de las organizaciones económicas internacionales.—V. Reflexiones finales.

---

**Resumen:** Para la UE la gobernanza global constituye mucho más que un procedimiento colectivo de gestión y de toma de decisiones a nivel internacional. Representa también una propuesta política sobre cómo ordenar y gestionar la convivencia internacional. Al inicio del nuevo siglo la UE fue muy activa en la reforma de las organizaciones internacionales, pero tras la crisis política (2005) y financiera (2008) la UE ha perdido impulso político y encuentra múltiples dificultades para realizar ese programa. Si no quiere perder influencia, la UE debe adaptar sus objetivos políticos a la nueva realidad internacional.

**Palabras clave:** Unión Europea, gobernanza global, política exterior de la UE, orden internacional, reforma instituciones internacionales.

**Abstract:** *For the EU global governance is much more than a collective procedure for management and decision-making at the international level. It is also a political proposal on how to sort out and manage international coexistence. At the beginning of the new century the EU was very active in the reform of the international organizations, but after the political (2005) and financial (2008) crisis the Union has lost political impetus and found many difficulties to carry out this programme. If the EU does not want to lose influence, it must adapt its political objectives to the new international reality.*

**Keywords:** *European Union, global governance, EU foreign policy, international order, international institutions reform.*

---

## I. Introducción

Para la Unión Europea (UE), el concepto de *gobernanza global* no constituye tan sólo un procedimiento colectivo de gestión y de toma de decisiones internacionales con el que normalmente es identificado este con-

cepto en términos académicos<sup>1</sup>. Representa también una determinada visión del mundo. Una interpretación racionalizada del proceso de globalización al que estamos asistiendo con particular intensidad al menos desde el fin de la guerra fría. Y es también una propuesta política sobre cómo organizar el orden internacional y el papel que la Unión debe representar en él como nuevo actor internacional *sui generis*.

Según una interpretación habitual del proceso al que denominamos globalización, este conjunto de transformaciones globales habría alterado la correspondencia *necesaria* entre los espacios económico, social y político que con anterioridad se registraba en torno a un espacio geográfico único: el Estado-nación. En el mundo de la globalización, sin embargo, el mercado tiende a ampliarse a escala planetaria sin que el espacio político y social haya podido seguir esta tendencia al mismo ritmo. En consecuencia, se ha producido una divergencia creciente entre el espacio económico mundializado, y los espacios político y social que siguen confinados en las tradicionales fronteras nacionales. ¿Cómo volver a reajustar estos tres espacios para recuperar la correspondencia entre ellos? Una propuesta, difícilmente aplicable, sería la construcción de una sociedad planetaria. Una cosmópolis<sup>2</sup> en la cual las dimensiones económica, social y política volvieran a reencontrarse en un espacio mundial único y común. Una alternativa pragmática, y muy europea, a esta utopía planetaria es la *gobernanza global*. Un proyecto de organización de la sociedad internacional absolutamente coherente con las formas y procedimientos sobre los que se ha construido y gobierna la Unión, basado en la promoción de instancias colectivas de participación y decisión supraestatales.

Frente a otras formas tradicionales de gestión de los sistemas internacionales multipolares, asentadas principalmente en el equilibrio de poder, la UE ofrecía una vía alternativa cuyo fundamento es la integración de los Estados en una instancia de *gobernanza* superior basada en el Derecho, la democracia, la seguridad, el desarrollo y los Derechos Humanos<sup>3</sup>. De hecho, la propuesta europea de *gobernanza global* venía avalada por el éxito alcanzado en su propia experiencia de integración y era coherente con el *Zeitgeist* de nuestra época. La globalización, al fin y al cabo, nos conducía hacia un *mundo post-moderno* (en el sentido de post-westfaliano) que borraba las fronteras entre política interior y exterior, redefinía el concepto de sobe-

---

<sup>1</sup> Conjunto de prácticas a través de las cuales, determinadas áreas de problemas internacionales tratan de ser gestionadas por medio de una serie de reglas pactadas colectivamente entre actores de distinta naturaleza y que no emanan de una autoridad formalmente constituida.

<sup>2</sup> MATTELART, A., *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. Paidós, Barcelona, 2000.

<sup>3</sup> COOPER, R., *The Postmodern State and the World Order*. Demos, Londres, 2000.

raña y ponía en cuestión la propia pervivencia de los Estados-nación en la forma en que los conocemos hasta la actualidad<sup>4</sup>.

## II. Ambición europea al inicio del siglo XXI

Aunque Europa no haya sido la exclusiva generadora de éstas ideas, ni haya sido tampoco el único actor en impulsirlas, resulta evidente la impronta europea que desprenden los conceptos sobre los que se trata de construir esta propuesta de nueva convivencia internacional: la seguridad humana<sup>5</sup> y la paz positiva, la responsabilidad de proteger y el desarrollo humano<sup>6</sup>, o el Derecho cosmopolita<sup>7</sup> en defensa de unos Derechos Humanos universales y de los bienes públicos globales. La Unión Europea ofrecía su *know-how* en la materia, a partir de las lecciones aprendidas en su propio proceso de integración, para aplicar esta nueva lógica en la gestión de los asuntos internacionales y construir una sociedad internacional basada en el Derecho, en tanto que «contrato social», para la realización del interés general de la humanidad<sup>8</sup>.

Por eso puede afirmarse que la *gobernanza global* ha sido, también, una propuesta europea para organizar el orden internacional. Una propuesta que refleja los intereses y necesidades de la Unión, que trataba de proyectar sobre el conjunto del sistema internacional sus propios valores y su cosmología, y que se ofrecía como alternativa a otras propuestas de orden internacional con las que competía en el momento en que fue formulada. La intención europea de convertir a la *gobernanza global* en el fundamento del nuevo orden mundial aparece expresamente reflejada en numerosos documentos comunitarios de comienzos del nuevo siglo.

En el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, la Comisión ya apuntaba que Europa debía «**reformular con éxito su gobernanza interna si quiere propugnar el cambio** a escala internacional»<sup>9</sup> y fijaba, expresamente un programa de actuación impulsando

---

<sup>4</sup> COOPER, R., *La fracture des nations: ordre et chaos au xxie siècle*. Denoël, Paris, 2004, pp. 44-48.

<sup>5</sup> KALDOR, M., *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en el mundo global*. Tusquets, Barcelona, 2010.

<sup>6</sup> SEN, A., *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona, 2000.

<sup>7</sup> HELD, D., *La Democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós, Barcelona, 1997.

<sup>8</sup> MONTOBBIO, M., *Salir del callejón del gato: la deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global*. Icaria, Barcelona, 2008.

<sup>9</sup> COMISIÓN EUROPEA, *La Gobernanza Europea (Un libro blanco)* (COM 2001 428 final) Bruselas, 25.7.2001 ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)), p. 31 (énfasis en el original).

«un debate sobre la manera en que la Unión puede contribuir a una reforma en profundidad de las organizaciones multilaterales, y mejorar la cooperación entre las organizaciones internacionales y su transparencia»<sup>10</sup>.

En un sentido semejante, aunque con un lenguaje más rotundo, se expresaba la Declaración de Laeken al interrogarse si

«¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos?»<sup>11</sup>

Idéntica ambición se mostraba en la Estrategia Europea de Seguridad cuando se afirmaba que «Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor»<sup>12</sup>, asumiendo como principal objetivo «el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho» y utilizando a las «organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces» para construir «un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz»<sup>13</sup>.

La formulación explícita de estos designios quedó reflejada en el Tratado constitucional. Al definir la UE cuales eran sus objetivos, en el apartado 4 del artículo I-3 se afirmaba:

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.»

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 32. El documento también abogaba por «Mejorar el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional. (Y) Fomentar la utilización de nuevos instrumentos a escala mundial como complemento al Derecho internacional vinculante.»

<sup>11</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

<sup>12</sup> ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, Una Europa segura en un mundo mejor (15895/2003 PESC 787). Bruselas, 8.12.03 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>), p. 1.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 9.

Y de forma más detallada, al exponer la acción exterior de la Unión, en el artículo III-292 se desarrollaban los distintos elementos que debían conformar esta política de responsabilidad estabilizadora de la globalización que debía

«promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial»<sup>14</sup>.

Como destacaba el profesor Aldecoa<sup>15</sup>, con esta esperanzada declaración de principios y objetivos, la Unión Europea manifestaba su «voluntad de cambiar el sistema internacional» tratando de hacer «gobernable» la globalización, ejecutando, para lograrlo, una política exterior basada en las siguientes líneas de acción: universalidad de los valores de la Unión, proyección externa del modelo social europeo y exportación de su modelo de estabilidad, y para lograrlo promover la regulación del sistema internacional a través de la cooperación multilateral.

Resulta apreciable, por tanto, que durante el primer lustro del siglo XXI, la UE se concibió a sí misma como un nuevo actor internacional capaz de servir como fuerza estabilizadora a nivel mundial y convertirse en referente de la globalización. En este ambicioso programa europeo de política exterior, la *gobernanza global* desempeñaba un papel verdaderamente central al constituir tanto un principio interpretativo, respecto del destino final al que nos conducía la globalización, como normativo, al prescribir las pautas que debían regir el gobierno de la globalización. De este modo, la Unión se dotaba de un discurso y de un programa de acción.

La propuesta europea para cambiar el orden internacional se encontraba en competencia con otras alternativas, lanzadas en la misma época por otros actores relevantes, sobre cómo organizar la convivencia internacional. La principal de todas ellas fue el proyecto de unilateralismo hegemónico impulsado por los Estados Unidos durante la presidencia de George W. Bush.

La determinación del gobierno estadounidense al promover este unilateralismo por medios bélicos, lo cual llevaba implícito la extensión del modelo socio-económico norteamericano de corte neoliberal, favoreció que

---

<sup>14</sup> *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2004; artículo I-3.4 y III-292.2.h, respectivamente (artículos 2.5 y 10-A.2.h del vigente *Tratado de Lisboa*).

<sup>15</sup> ALDECOA, F., *La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el Tratado constitucional*, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, 2005 ([www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_07/area06/GT29/ALDECOA-LUZARRAGA-Francisco\(UCM\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT29/ALDECOA-LUZARRAGA-Francisco(UCM).pdf)).

muchos actores internacionales relevantes lo percibieran como una amenaza a sus propios intereses y respaldaran, en consecuencia, toda propuesta defensora de la multipolaridad y la multilateralidad, como un medio para bloquear el designio unipolar. Sin duda alguna, durante los años que siguieron a la invasión de Iraq, la Unión Europea se benefició, en su proyección internacional, del desprestigio y rechazo que concitó la actuación estadounidense, logrando apoyos coyunturales a sus propuestas multilateralistas de reforma del orden internacional. Aunque resulta dudoso que el apoyo prestado por esos otros actores, en especial los países emergentes, compartiera los objetivos y valores europeos en el largo plazo.

### III. Límites del proyecto europeo

Los límites de esta convergencia coyuntural de intereses entre actores internacionales tan heterogéneos en su confrontación con las aspiraciones hegemónicas estadounidenses pronto se pusieron de manifiesto cuando se trató de llevar a la práctica el programa de reforma de las principales organizaciones internacionales que había sido enunciado en el Libro Blanco del verano de 2001<sup>16</sup>. El intento de reforma de las Naciones Unidas en 2005, impulsado por el entonces Secretario General Kofi Annan<sup>17</sup>, contó con el respaldo de la UE y de un número significativo de otros actores internacionales relevantes sin que consiguiera materializarse en la práctica. Los escándalos que afectaban a la Organización, y que salpicaban al propio Annan<sup>18</sup>, y la ausencia de consensos básicos previos favorecieron que a lo largo de las negociaciones se pusieran de manifiesto profundas divergencias que acabaron por dar al traste con la reforma<sup>19</sup>.

Una de las cuestiones clave donde quedó encallada la reforma fue en la transformación del Consejo de Seguridad. El documento propuesto por Annan<sup>20</sup> conseguía sintetizar en dos fórmulas alternativas las muchas propues-

---

<sup>16</sup> *Vid. supra* nota 9.

<sup>17</sup> El ambicioso programa de reformas fue expuesto en el documento que sirvió de discusión a la Cumbre Mundial reunida en Nueva York en septiembre de 2005: *NN.UU., Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*. Informe del Secretario General. Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005) ([www.un.org/spanish/largerfreedom//report-largerfreedom.pdf](http://www.un.org/spanish/largerfreedom//report-largerfreedom.pdf)).

<sup>18</sup> FRATTINI, E., *ONU. Historia de la corrupción*. Espasa, Madrid, 2005, pp. 280-300.

<sup>19</sup> GRANELL, F., «Naciones Unidas: reforma y transformación», *Política Exterior* n.º 108/2005, pp. 97-104.

<sup>20</sup> NN.UU., *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565) ([www.un.org/spanish/secureworld/report\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf)).

tas barajadas inicialmente (ver tabla 1). Las dos pretendían atribuir una representación idéntica (seis puestos) a cada una de las cuatro grandes regiones del planeta (África, América, Asia-Pacífico y Europa), de manera que el número total de miembros del Consejo se ampliaría de 15 a 24. Ambas propuestas divergían, sin embargo, en cuanto a la naturaleza permanente, electiva renovable y no renovable de los nuevos miembros, respetando, en todo caso, la pervivencia de los cinco miembros permanentes con derecho a veto ya existentes<sup>21</sup>.

**Tabla 1**  
Reforma del Consejo de Seguridad (2004)

Propuesta A

Región	N.º de estados	Puestos permanentes	Nuevos puestos permanentes	Puestos con mandato No renovable (2 Años)	Total
África	53	0	2	4	6
Asia-Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

Propuesta B

Región	N.º de estados	Puestos permanentes	Nuevos puestos permanentes	Puestos con mandato No renovable (2 Años)	Total
África	53	0	2	4	6
Asia-Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

*Fuente: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.*

<sup>21</sup> Según la primera alternativa (propuesta A) habría seis nuevos puestos permanentes, pero sin derecho a veto, que corresponderían a países como Alemania, Brasil, Egipto, India, Japón, México o Sudáfrica (los candidatos no eran mencionados en el informe). A ellos habría que añadir tres nuevos puestos no permanentes (que se sumarían a los 10 existentes en la actualidad), que serían elegidos por un mandato de dos años de duración. La segunda alternativa (propuesta B) proponía elegir ocho miembros por un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto con un mandato de dos años no renovable.

La principal dificultad a la que se enfrentó la reforma fue que el número de países candidatos a hacerse con un puesto en el Consejo superaba ampliamente al número de plazas disponibles. El documento sugería algunos criterios que la Asamblea General podía seguir para proceder a la designación<sup>22</sup>. Pero la aplicación de estos criterios planteaba dudas sobre su equidad: los países pobres se sentían discriminados respecto de los ricos, y los de menor tamaño frente a los de mayor población. Pero, sobre todo, esos criterios no permitían dar satisfacción a todos los candidatos. ¿Cómo atribuir el único nuevo puesto permanente que correspondería al continente americano según la primera opción? ¿O cómo distribuir los dos puestos atribuidos a la región Asia-Pacífico? Resulta muy difícil que países como México, Brasil o Argentina, en el primer caso, o Japón, India, Australia, Pakistán o Indonesia, en el segundo, aceptaran someterse a un estándar de selección de esa naturaleza.

Pero no podemos olvidar que el punto de partida de la reforma era el mantenimiento de los privilegios otorgados en 1945 a los vencedores en la Guerra Mundial por la Carta. Si este fue el mayor intento de reforma institucional, en verdad que tenía poco recorrido al consagrar una desigualdad esencial que claramente privilegiaba a los Estados más poderosos, dos de ellos miembros de la UE. Una lectura complaciente desde Europa tal vez pueda atribuir todas las responsabilidades del fracaso a la resistencia mostrada por el gobierno estadounidense de la época, que mostraba una profunda desconfianza respecto de la ONU y estuvo simbolizada en la actitud obstruccionista mantenida por el embajador John Bolton<sup>23</sup>. O también se podía achacar el fracaso a las ambiciones nacionales de los países que competían por lograr un asiento permanente. Pero visto desde fuera de Europa, determinados países europeos compartían igualmente las culpas de frustrar la reforma al empeñarse en conservar un *statu quo* que les beneficia y que se traduce en una sobrerrepresentación europea en el Consejo. Como es bien sabido, el proyecto de renovación fue abandonado y así permanece desde entonces.

Tampoco se lograron avances en los intentos de reforma de otras organizaciones internacionales con anterioridad a 2008. Tanto en el Fondo Mo-

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, que para cubrir los nuevos puestos permanentes o los de mayor duración se diera preferencia a aquellos Estados que se encontraran entre los tres mayores contribuyentes regionales al presupuesto ordinario de la organización o que, en su defecto, figuraran entre los mayores contribuyentes voluntarios o los que mayor número de efectivos aportan a las misiones de paz de las Naciones Unidas, dentro de sus respectivas regiones.

<sup>23</sup> Para un análisis de la posición estadounidense *vid.* MENDELSON FORMAN, J., *¿Podrá salvar la reforma a la ONU?* Real Instituto Elcano (Documento de trabajo n.º 40/2005 de 17.10.2005); y KERN, S., *¿Se reformará la ONU?* Real Instituto Elcano (Análisis n.º 131/2005 de 14.11.2005).

netario Internacional (FMI) como en el Banco Mundial (BM) la principal resistencia a los cambios vino, en este caso, de los propios países europeos, reticentes a ceder «sillas» y cuota de voto a otras partes del mundo. Como tampoco se avanzó en la reforma de otros foros informales que, como el G-7, tal vez por su propia naturaleza, hubieran sido más accesibles a su implicación en proyecto de *gobernanza*.

El balance de los resultados materiales del programa político enunciado por la Unión al inicio del nuevo siglo para lograr un orden internacional de *gobernanza global* no había prosperado especialmente antes de 2008. Y la responsabilidad de ese fracaso no es posible atribuirlo exclusivamente a los actores extra-europeos. En todas las ocasiones la UE se enfrentó a una contradicción, no superada hasta el momento, que hace divergir a los intereses particulares de los Estados miembros (algunos de ellos, al menos, y en cada caso particular) y los objetivos generales enunciados por la Unión. A estas dificultades de base se le fueron sumando nuevos problemas. A mediados de esta primera década del siglo XXI resultó apreciable una pérdida de impulso político por parte de la UE, tanto en el plano interno como en su proyección exterior, del cual la fracasada reforma de NN.UU. fue sólo un ejemplo. Seguramente, el punto de inflexión que marca el cambio de tendencia en el pulso político europeo fue el rechazo al Tratado constitucional manifestado en los referendos negativos de Francia y Holanda en 2005, que sumieron a la Unión en una profunda crisis institucional y política que acabó por condicionar su proyección exterior, que se vio crecientemente subordinada a los Estados Unidos, especialmente tras la victoria electoral de Barak Obama en el otoño de 2008. Pero lo que acaba marcando un nuevo escenario internacional, completamente diferente al anterior, es el estallido de la crisis financiera de dimensión «global» ese mismo año<sup>24</sup>.

La crisis va a tener el efecto inmediato de cambiar radicalmente el estado de ánimo de los europeos modificando la percepción que se tenía hasta ese momento sobre el nuevo mundo impulsado por la globalización y sobre su papel en él como «actor global». Del optimismo autocomplaciente que se manifestaba al inicio del siglo<sup>25</sup>, se pasó al pesimismo de manera abrupta<sup>26</sup>, instalándose en la conciencia europea actual el convencimiento de un de-

---

<sup>24</sup> STIGLITZ, J., *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Punto de Lectura, Madrid, 2011, p. 70.

<sup>25</sup> *Vid.* por ejemplo: LEONARD, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*. Taurus, Madrid, 2005; RIFKIN, J., *El sueño europeo*. Paidós, Barcelona, 2004.

<sup>26</sup> SENDAGORTA, F., *Europa entre dos luces ¿Declive o resurgimiento?* Biblioteca Nueva, Madrid, 2007; YOUNG, R., *Europe's Decline and Fall. The Struggle Against Global Irrelevance*. Profile Books, Londres, 2010.

clive inevitable, de una «dulce decadencia»<sup>27</sup> que condena a la Unión a la práctica irrelevancia internacional.

Desde el momento mismo de su estallido, la crisis va a ser contemplada en Europa como un cataclismo. Un «parteaguas de la historia»<sup>28</sup>. Un «giro geopolítico de dimensiones históricas que está alterando el equilibrio de poder en el mundo de manera irrevocable»<sup>29</sup>. Frente a la anterior comprensión de la globalización como un fenómeno «post-moderno» pasa a ser percibida como un fenómeno «geopolítico»<sup>30</sup> que promueve unas condiciones de reparto de la riqueza mundial que por vez primera en muchos siglos favorecen a los países no occidentales. La globalización ya no beneficia a Occidente<sup>31</sup>, y la actual crisis no hace sino acelerar esta dinámica haciendo irreversible el proceso. La consecuencia derivada es el ascenso de Asia como nuevo poder geopolítico<sup>32</sup> y el irremediable declive europeo.

La posibilidad de ser superados por los países emergentes y no poder ocupar un lugar central, definitorio del orden internacional, ha generado una creciente angustia en el seno de la UE que se ve reflejada, entre otros documentos, en el informe del grupo de reflexión presidido por Felipe González presentado al Consejo Europeo en junio de 2010 bajo el título: *Proyecto Europa 2030*.

«En los próximos veinte años, no sólo habrá varios polos de poder, sino que el centro de gravedad del mundo se habrá desplazado también: hacia Asia y el sur del planeta» (...) «la Unión y sus Estados miembros podrían caer en la marginación y volverse una península occidental del continente asiático, cada vez más insignificante»<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Felipe González, en su intervención ante el congreso «La respuesta tecnológica al desarrollo sostenible» celebrado en Sevilla en junio de 2008, declaró que el modelo de desarrollo que hizo de Europa una potencia a mitad del siglo XX hoy la arrastra hacia una «dulce decadencia» que sólo podrá parar con la incorporación de las nuevas tecnologías en el sistema productivo, en: *Cinco Días* (18.6.2008).

<sup>28</sup> GONZALEZ, F., *Mi idea de Europa*. RBA, Barcelona, 2010, p. 10.

<sup>29</sup> GRAY, J., «Mucho más que una crisis financiera», *El País* (11.10.2008).

<sup>30</sup> GNESOTTO, N., «L'Europe politique a-t-elle un avenir?», ROCARD, M. / GNE-SOTTO, N. (eds.), *Notre Europe*. Robert Laffont, París, 2008, p. 306; BATALLA, X., «2007: La globalización topa con la geopolítica», *Anuario internacional CIDOB 2008*. CIDOB, Barcelona, 2008, pp. 13-19; KAPLAN, R., «La venganza de la geografía», *Foreign Policy en Español* junio-julio 2009.

<sup>31</sup> Éste es el diagnóstico que ofrece el economista jefe del HSBC (The Hongkong and Shanghai Banking Corporation) en su obra: KING, S. D., *Losing Control. The Emerging Threats to Western Prosperity*. Yale University Press, 2010.

<sup>32</sup> MAHBUBANI, K., *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Public Affairs, Nueva York, 2008.

<sup>33</sup> GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UE EN 2030, *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*. Consejo Europeo, mayo 2010, pp. 11 y 12. ([www.hablamosdeeuropa.es/Documents/Informe\\_Grupo\\_Reflexión.pdf](http://www.hablamosdeeuropa.es/Documents/Informe_Grupo_Reflexión.pdf)).

Miedo a la globalización, miedo a la irrelevancia, miedo, en definitiva, al futuro. Así lo reconocía el Presidente del Consejo Van Rompuy en su discurso de noviembre de 2010 conmemorando la caída del muro de Berlín: «El mayor enemigo de Europa hoy en día es el miedo»<sup>34</sup>. Este miedo es reflejo de un sentimiento de inseguridad muy extendido que refleja una creciente incapacidad intelectual y política para hacer frente a los nuevos desafíos que plantea la sociedad internacional de la globalización<sup>35</sup>.

Indudablemente, Europa cuenta con sólidos argumentos para alimentar su pesimismo. Los problemas demográficos y económicos son desbordantes. Nos enfrentamos a una creciente pérdida de productividad en comparación con los Estados Unidos y el conjunto de economías de países emergentes. El envejecimiento demográfico plantea un dilema insoluble que nos obliga a optar entre la incorporación masiva de inmigrantes o la severa reforma (acaso desmantelamiento) del Estado del bienestar por no poder sostenerlo. Y a ello se le suma una dependencia energética crítica respecto de los combustibles fósiles. Pero como argumenta José Ignacio Torreblanca<sup>36</sup>, aunque estas tendencias sean claras, Europa no puede abandonarse a un determinismo fatalista. La Unión dispone de un cierto margen de tiempo y de maniobra para revisar su política y evitar que esta profecía se cumpla.

#### IV. Repensar la política europea

La evolución registrada en los últimos años, los problemas acumulados y la emergencia de nuevos actores internacionales relevantes, obliga a Europa a replantearse los fundamentos sobre los que ha asentado su concep-

---

<sup>34</sup> Sus palabras literales fueron: «The biggest enemy of Europe today is fear. Fear leads to egoism, egoism leads to nationalism, and nationalism leads to war («le nationalisme, c'est la guerre» (F. Mitterrand)). Today's nationalism is often not a positive feeling of pride of one's own identity, but a negative feeling of apprehension of the others. Fear of 'enemies' within our borders and beyond our borders. It is a feeling all over Europe, not of a majority, but everywhere present.» VAN ROMPUY, H., «A Curtain went up» Berliner Europa-Rede, Pergamon Museum (Berlín, 9.11.2010) (PCE 256/10) ([www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/117623.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117623.pdf)).

<sup>35</sup> Javier Solana se ha lamentado de esta carencia política en sus propias filas: «la socialdemocracia, desgraciadamente, ha perdido terreno en Europa. No se dieron cuenta de lo que se avecinaba. Nadie lo hizo. Pero la socialdemocracia debió ser más consciente de los cambios que serían necesarios. La política en parte es saber “civilizar el futuro”. La socialdemocracia no ha sabido hacerlo esta vez». SOLANA, J., *Reivindicación de la política*. Debate, Barcelona, 2010, p. 242.

<sup>36</sup> TORREBLANCA, J. I., «La gobernabilidad del mundo y la fragmentación del poder europeo» en LAMO DE ESPINOSA, E. (coord.), *Europa después de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2010, p. 369.

ción del mundo y del papel que debía desempeñar en él. Como se afirmaba en el informe *Proyecto Europa 2030*: «Para que la Unión se asegure el futuro, tendrá que adaptar sus objetivos y políticas con objeto de hacer frente a este mundo en rápida transformación»<sup>37</sup>. Esto implica que la UE debe replantearse tanto su interpretación de la globalización como el programa político que llevaba asociado, la *gobernanza global* y, desde luego, también el discurso con el que se proyecta en el mundo. No hacerlo puede acelerar el paso hacia la temida irrelevancia.

¿Las dos décadas transcurridas desde la desaparición de la URSS permiten confirmar la interpretación de que la globalización nos impulsa hacia el mundo post-moderno enunciado por Cooper? No lo parece. Asistimos, más bien, al auge de determinados Estados que han visto reforzados sus atributos de poder considerados en un sentido tradicional. La población, los recursos naturales, la economía productiva y el poder del gobierno vuelven a ser variables determinantes a la hora de configurar una nueva constelación de actores preeminentes: los BRICs en la actualidad y los N-11 en el futuro inmediato<sup>38</sup>.

En estas circunstancias de atribución divergente de los recursos de poder internacional resulta muy difícil que la UE pueda promocionar su propio modelo como pauta rectora del nuevo orden internacional. Jean Daniel, editorialista de *Le Nouvel Observateur*, ha proclamado el nacimiento de una «era posoccidental»<sup>39</sup> en la cual, los países emergentes arrebatarían a Europa «la centralidad de una civilización que garantizaba su hegemonía intelectual», para concluir que «Occidente descubre que sin el poder ya no encarna el ideal».

La capacidad de atracción en que se ha apoyado el comportamiento internacional de la UE se está debilitando. La complaciente autopercepción europea de verse como una potencia benévola, «normativa»<sup>40</sup>, volcada en el ejercicio de su «poder transformador»<sup>41</sup> capaz de atraer hacia su modelo político al resto de los actores internacionales debe ser también cuestionada.

---

<sup>37</sup> *Proyecto Europa 2030*, p. 11.

<sup>38</sup> El término BRIC —acrónimo de Brasil, Rusia, India y China— se refiere al grupo de países emergentes que acabarían liderando el mapa económico mundial. El creador del término, Jim O'Neill, presidente de Goldman Sachs (gestión de activos), ha acuñando una nueva denominación: N-11, para referirse a los nuevos países emergentes (Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, Corea, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Turquía y Vietnam). A su juicio, son los países que cuentan con el mayor potencial para convertirse en los próximos protagonistas de la escena internacional. «Entrevista a Jim O'Neill», *El País Negocios* (13.3.2011).

<sup>39</sup> DANIEL, J., «Nace la era posoccidental», *El País* (10.9.2010).

<sup>40</sup> MANNERS, I., «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies* 2002 Vol. 40. n.º 2, pp. 235-258.

<sup>41</sup> LEONARD, M., *op. cit.*, nota 25, p. 17.

A la Unión cada vez le resulta más difícil conservar esa fuente de *poder blando*, lo cual no quiere decir que haya desaparecido, aunque el retroceso sea manifiesto<sup>42</sup>. El caso más significativo tal vez sea la percepción que se tiene de la UE en Turquía. Cansada, posiblemente, del ambiguo trato recibido desde Bruselas y con un creciente optimismo alimentado por el auge de su economía, la opinión pública turca respecto a Europa no ha dejado de empeorar en los últimos años. En 2004, el 73% de los encuestados afirmaba que pertenecer a la UE sería positivo, pero el apoyo ha caído al 38% en 2010<sup>43</sup>.

Esta pérdida de peso en la valoración de la opinión pública internacional no es sino reflejo de una creciente pérdida de relevancia internacional. Los ejemplos, desgraciadamente, han sido frecuentes en los últimos años. China se permitió cancelar unilateralmente la cumbre bilateral con la UE en noviembre de 2008 en respuesta a la entrevista entre Sarkozy y el Dalai Lama en Polonia y por el desaire cometido por los gobiernos de Alemania, Dinamarca, Francia y Holanda de no asistir a la inauguración de los Juegos Olímpicos de Pekín<sup>44</sup>. Por razones diferentes pero con idénticos resultados, también el presidente Obama suspendió la Cumbre UE-EE.UU. prevista para mayo de 2010 y que finalmente se retrasó para hacerla coincidir, en noviembre de ese mismo año, con la Cumbre de la OTAN en Lisboa. La triste comparecencia pública de Obama, Durão Barroso y Van Rompuy, apenas una hora después de haberse iniciado la reunión sin apenas contenidos<sup>45</sup>, ilustra la relevancia que la actual presidencia estadounidense confiere a Europa en su acción diplomática. Y, desde luego, todas las alarmas euro-

---

<sup>42</sup> En la valoración sobre la influencia de distintos países que regularmente realiza la BBC, en su informe de 2010 se aprecia un salto atrás en las opiniones favorables respecto de la UE emitidas en países extra-europeos como Canadá y China (16 puntos de descenso en cada caso), India (13 puntos), Estados Unidos (12), Filipinas (11) o Australia (10), aunque siguen predominando las opiniones positivas, salvo en Turquía y Pakistán, donde las opiniones negativas respecto de Europa son predominantes (45% y 30% de respuestas desfavorables, respectivamente). *BBC World Survey 2010*, p. 17 ([www.worldpublicopinion.org/pipa/pipa/pdf/apr10/BBCViews\\_Apr10\\_rpt.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pipa/pdf/apr10/BBCViews_Apr10_rpt.pdf)).

<sup>43</sup> Además, el porcentaje de turcos que afirman que Turquía debería cooperar con los países de la UE ha descendido nueve puntos, hasta representar tan sólo un 13%. Por el contrario, quienes piensan que Turquía debería actuar en solitario en los asuntos internacionales representan un 34%. GERMAN MARSHALL FUND, *Transatlantic Trends 2010* ([www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org)).

<sup>44</sup> FOX, J., GODEMENT, F., «A Power Audit of EU-China Relations», Policy Report – European Council on Foreign Relations. ECFR, Londres, 2009 ([http://ecfr.eu/page/-/documents/A\\_Power\\_Audit\\_of\\_EU\\_China\\_Relations.pdf](http://ecfr.eu/page/-/documents/A_Power_Audit_of_EU_China_Relations.pdf)).

<sup>45</sup> En palabras de Obama, la reunión «no es tan excitante como otras, porque básicamente estamos de acuerdo en todo». El encuentro se celebró al término de la cumbre de la OTAN, el Consejo OTAN-Rusia y la cumbre de la ISAF (Afganistán). *Vid.* «Washington da la espalda a la UE», en: *El País* (21.11.2010).

peas se dispararon ante el «desastre increíble» que supuso la Cumbre sobre el Clima celebrada en Copenhague en diciembre de 2009<sup>46</sup>. Pese a que la cita reunió a más de 150 jefes de Estado y de gobierno, solo se alcanzó un pacto de mínimos cuyo texto fue concluido en una reunión celebrada a puerta cerrada entre los líderes de EE.UU., China, India, Brasil y Sudáfrica, sin que participara un solo representante europeo.

Desde el propio Washington se ha extendido el convencimiento de que la integración europea alcanzó en la pasada década su «máximo nivel»<sup>47</sup> y ha dejado de ser «un actor de primer nivel»<sup>48</sup> que se encuentra irremisiblemente condenado a la «marginación geopolítica»<sup>49</sup>. Si esta es la opinión dominante que tienen de nosotros nuestro principal socio y aliado ¿qué impresión no se tendrá desde el resto del mundo? Es posible, como afirma Mahbubani, que Europa no se haya dado cuenta de hasta qué punto se está volviendo «irrelevante»<sup>50</sup>.

Debemos reconocer que el proyecto europeo de *gobernanza global* representa un desafío extraordinario para la política exterior de la UE en una dimensión múltiple. En primer lugar debe impulsar la reforma de las organizaciones internacionales para que puedan asumir la gestión de los asuntos mundiales de manera eficaz. Para lograrlo debe desarrollar una fuerte capacidad de liderazgo que le permita atraer hacia sus puntos de vista las posiciones defendidas por el resto de los actores. Pero además, debe profundizar su integración política, atribuyendo a la Unión la influencia y visibilidad que hasta ahora radica en los Estados miembros. Y todo ello tratando de ganar influencia en un entorno de pérdida relativa de poder internacional. La tarea es titánica, se mire por donde se mire. Si analizamos la actuación europea realizada en los últimos años en las instituciones centrales del sistema internacional (NN.UU. y las organizaciones de Bretton Woods) los resultados obtenidos nos deben obligar a reflexionar si la estrategia diseñada se

---

<sup>46</sup> Según el informe del embajador estadounidense enviado al Departamento de Estado desvelado por Wikileaks, el Presidente del Consejo Van Rompuy calificó la cita como «un desastre increíble» en el que Europa fue «totalmente excluida» y «maltratada». El País (4.12.2010) ([http://www.elpais.com/articulo/internacional/Van/Rompuy/Copenhague/fue/desastre/cumbres/funcionan/elpepiint/20101204elpepiint\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Van/Rompuy/Copenhague/fue/desastre/cumbres/funcionan/elpepiint/20101204elpepiint_3/Tes)).

<sup>47</sup> FRIEDMAN, G., *La próxima década. Los líderes y las potencias que determinarán el mundo que viene*. Destino, Barcelona, 2011, p. 200 (el autor es el actual presidente de Stratfor, la principal compañía privada de predicción geoestratégica de los Estados Unidos).

<sup>48</sup> HAAS, R., «A waning Europe means less to America», *Financial Times* (13.5.2010) (el autor es el actual presidente del *Council on Foreign Relations* de los Estados Unidos).

<sup>49</sup> SHAPIRO, R. J., 2020. *Un nuevo paradigma*. Tendencias, Barcelona, 2009, p. 46 (el autor fue Subsecretario de Comercio durante la presidencia de B. Clinton).

<sup>50</sup> MAHBUBANI, K., «The Case Against the West», *Foreign Affairs* 87 n.º 3, 2008, pp. 111-124 ([www.foreignaffairs.com/articles/63402/kishore-mahbubani/the-case-against-the-west](http://www.foreignaffairs.com/articles/63402/kishore-mahbubani/the-case-against-the-west)).

ajusta a los medios de que la Unión dispone, si las formas de actuación de la UE se corresponden efectivamente con los objetivos señalados y, por último, si estos objetivos colectivos son asumidos, con todas las consecuencias, por parte de los Estados miembros.

### 1. *La pérdida de capacidad de atracción europea en Naciones Unidas*

En los últimos años se ha manifestado una corriente de voto en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas (AG) que tiende a rechazar las propuestas relativas a los Derechos Humanos planteadas por los Estados europeos. Según un estudio realizado por el *European Council on Foreign Relations* (ECFR)<sup>51</sup> sobre esta cuestión, haciendo un seguimiento exhaustivo de todas las votaciones realizadas en la AG sobre materias que afectan a la defensa de los Derechos Humanos efectuadas desde 2008, la pérdida de influencia europea es incontestable. El estudio identifica cuatro categorías de países en función del sentido de su voto:

- Países europeos vecinos de la UE: se trata de 16 Estados que desde el fin de la guerra fría han votado en el sentido de la Unión y que, a partir de 2008, han mantenido posiciones más autónomas, cuando no directamente contrarias a las defendidas por la Unión. El caso de Kosovo y la actitud de Serbia han sido decisivos en ese cambio.
- Países no europeos normalmente alineados con la UE (entre los que se incluye a EE.UU.). Este grupo presenta una coincidencia en el sentido del voto entre el 75 y el 51% de las ocasiones. El número de sus integrantes tiende a reducirse gradualmente. De 44 países en 2008 pasó a 32 en 2009 y se redujo a 22 en 2010. El mayor número de deserciones se ha localizado en África y Asia, quedando reducidos los apoyos europeos prácticamente a América Latina o Israel.
- Países cuyo voto fluctúa, aunque suelen votar en el sentido de la UE entre un 26 y un 50% de las ocasiones. Al igual que en el grupo anterior, la tendencia es a disminuir (de 86 pasaron a 77 en 2009), en particular por el comportamiento de los países islámicos.
- Por último se encontraría el grupo de países que casi nunca votan con la UE (menos del 35% de las votaciones sobre Derechos Humanos).

---

<sup>51</sup> Se trata de una serie de estudios sucesivos sobre el mismo tema: GOWAN, R., BRANTNER, F., *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN; The EU and human rights at the UN – 2009 review*; y *The EU and human rights at the UN: 2010 review*. ECFR, 2008, 2009 y 2010, respectivamente (ecfr.eu). Una versión reducida del primer informe puede consultarse en español en: GOWAN, R., BRANTNER, F., «UE, derechos humanos y Naciones Unidas», *Política Exterior* n.º126/2008, pp. 65-80.

Este apartado ha observado un crecimiento espectacular, de 19 Estados pasaron a 40 en 2009 y 61 en 2010. En el seno de este grupo pueden distinguirse dos colectivos cuyo voto tiende a converger. Por un lado aquellos países que por razones de fe dan prioridad a los principios religiosos colectivos frente a los derechos individuales, como por ejemplo los países musulmanes, aunque no sólo ellos. Por otra parte se encontrarían aquellos países que defienden el soberanismo frente a las reinterpretaciones «post-nacionales» de la soberanía, entre los que se encuentran China, Rusia, así como un grupo nada despreciable de gobiernos con historial contrastado en violaciones de Derechos Humanos. En buena medida, ambos grupos tienden a superponerse.

Los resultados de estos informes resultan reveladores en muchos aspectos. En primer lugar, por el foro en el que se producen, Naciones Unidas, y en segundo lugar, por el tema que es objeto del creciente rechazo, los Derechos Humanos. La centralidad absoluta de ambas cuestiones en los objetivos y en la estrategia de la UE están fuera de toda discusión. Por esta razón bien puede tomarse el sentido de las votaciones en el seno de la AG como una desautorización hacia la UE que pone en entredicho su capacidad de liderazgo internacional para impulsar el orden internacional que propugna en la dirección de la *gobernanza global*<sup>52</sup>.

Hay más ejemplos que permiten ilustrar esta corriente de voto en la Asamblea General contrario a la Unión, por lo que no puede ser considerado como un mero episodio. Señalemos tan sólo dos casos: la Responsabilidad de Proteger (RdP) y el cambio de estatuto de la UE ante la Asamblea.

Sabida es la resistencia que ha encontrado la RdP para ser aceptada como una nueva norma internacional. Desde el momento en que fue sometida a debate, al inicio del siglo, un número significativo de actores la han rechazado por considerarla un instrumento al servicio de los Estados más poderosos para legitimar su capacidad de ingerencia sobre el resto del mundo. El principal foco de oposición ha partido del grupo de Estados que integran el Movimiento de Países No Alineados, organizado en la ONU bajo título de G-77.

En la última ocasión en que fue debatida la RdP en NN.UU., en julio de 2009, el debate plenario en la AG<sup>53</sup> se resolvió con una muy escueta resolución que reflejaba las enormes diferencias que siguen enfrentando a de-

---

<sup>52</sup> Aunque los autores de estos informes señalan como principal causa la introspección de la diplomacia europea, volcada en la coordinación entre los Estados miembros, que no facilita desarrollar estrategias que permitan incorporar a otros Estados. *Ibid.*, p. 76.

<sup>53</sup> *More than 40 Delegates Express Strong Scepticism, Full Support as General Assembly*. Nueva York, 24 de julio de 2009 (GA/10849) ([www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10849.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10849.doc.htm)).

fensores y detractores<sup>54</sup>. Entre los que integran este último grupo han sido identificados colectivos que atienden a razones diferentes<sup>55</sup> pero que encuentran un punto de encuentro, con su voto negativo, en su oposición y resistencia ante las propuestas occidentales, un sentido de voto opositor que tiende a ser capitalizado por los países emergentes.

Algo parecido ocurrió cuando la Asamblea General rechazó, en septiembre de 2010, la propuesta europea de modificar las condiciones de representación de la UE ante Naciones Unidas para adaptarla a la nueva estructura institucional de la acción exterior europea establecida por el Tratado de Lisboa<sup>56</sup>. Desde su entrada en vigor, en diciembre de 2009, la delegación de la Comisión Europea ante Naciones Unidas se transformó en delegación de la UE, compartiendo la función de representante de la Unión ante NN.UU. con la Misión Permanente del país que ocupa la presidencia rotatoria del Consejo. En septiembre de 2010 la UE solicitó modificar su estatuto de observador (que no le daba derecho a tomar la palabra) para permitir a la Alta Representante hablar en nombre de los Estados miembros ante la AG, a nivel interministerial. Como es conocido, la propuesta fue rechazada. La lista de países que votaron en contra de la propuesta europea no sólo estaba integrada por los miembros de organizaciones regionales que como la Unión Africana o la ASEAN aspiraban a obtener un tratamiento semejante. También incluía a aliados tradicionales e interlocutores internacionales claves, como Australia, Brasil, Canadá, China, Federación Rusa, India o Nueva Zelanda<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> «La Asamblea General (...) toma nota del informe del Secretario General y del oportuno y productivo debate» y «decide seguir examinando la responsabilidad de proteger». NN.UU. – ASAMBLEA GENERAL: *Resolución 63/308 – Responsabilidad de Proteger*, Nueva York, 14 de septiembre de 2009 (A/RES/63/308) (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/41/PDF/N0951341.pdf?OpenElement>).

<sup>55</sup> Entre los críticos puede distinguirse a aquellos gobiernos que se sienten «amenazados» por la aplicación del nuevo principio. En segundo lugar se situaría el grupo más numeroso, denominado «anti-imperialista» cuyo argumento principal es destacar el valor instrumental que la RdP tiene para las grandes potencias occidentales que tratan de mantener su tradicional capacidad de influencia amparándola ahora en una interesada y selectiva defensa de los Derechos Humanos. Un tercer grupo estaría formado por los «legalistas» que se oponen a cualquier acto de injerencia externa apelando al principio de soberanía. Y por último se encontrarían los «escépticos» y los «dubitativos» que consideran al principio imposible de aplicar de una manera imparcial, justa y equitativa. FRIDE, INTERMÓN-OXFAM, *Responsabilidad de proteger: De las ideas a la capacidad* (marzo de 2009). pp. 9-10 ([www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/3265/090316\\_R2P\\_report\\_SP.pdf](http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/3265/090316_R2P_report_SP.pdf)).

<sup>56</sup> *Participation of the European Union in the work of the United Nations*, 31 de agosto de 2010 (A/64/L.67).

<sup>57</sup> Un análisis detallado sobre la votación en: EMERSON, M., WOUTERS, J., «The EU's Diplomatic Debacle at the UN. What else and what next?», *CEPS Commentary* (octubre 2010), ([www.ceps.eu/book/eu%E2%80%99s-diplomatic-debacle-un-what-else-and-what-next](http://www.ceps.eu/book/eu%E2%80%99s-diplomatic-debacle-un-what-else-and-what-next)).

Aunque la propuesta de la UE fue rechazada, se logró el compromiso de seguir discutiéndola, lo que no evitó que numerosos observadores lo consideraran un fracaso diplomático para la Unión<sup>58</sup>. Por fortuna, y después de un esfuerzo diplomático considerable, la Unión consiguió un gran éxito al lograr modificar su estatuto de observador ante la Asamblea de NN.UU. en una nueva votación celebrada el 3 de mayo de 2011<sup>59</sup>. Con 180 votos a favor, ninguno en contra (diez países no votaron, entre ellos Libia o Venezuela) y dos abstenciones (Siria y Zimbabwe), el acuerdo abre la puerta a que otras organizaciones regionales logren también ese mismo estatuto, lo cual ha sido clave para desbloquear la votación.

Con el nuevo estatuto de observador<sup>60</sup> los representantes de la UE adquieren el derecho a intervenir en la Asamblea General, pudiendo presentar propuestas y enmiendas aprobadas por los Estados miembros de la UE y ejercer el derecho de réplica, aunque no podrán votar ni presentar candidatos ni recurrir las decisiones del presidente de la Asamblea. Constituye, sin duda, un gran éxito para el desarrollo de la política exterior de la Unión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que permite aumentar la coherencia interna y ganar mayor visibilidad en la escena mundial, aunque no se vea afectada la representación en el Consejo de Seguridad, lo cual constituye una excepción verdaderamente significativa.

Siendo indudablemente positivo el resultado de esta votación, y las oportunidades políticas que se abren a partir de ahora para la Unión, está por ver el desarrollo futuro que pueda tener en el papel desempeñado por la UE ante la ONU. Ojalá represente un hito que permita invertir la negativa tendencia de rechazo registrada en los últimos años, pero para lograrlo Europa tendrá que desplegar una actividad diplomática firme y constante. Y, desde luego, tampoco queda cerrada la posibilidad de que los Estados miembros mantengan posturas divergentes en este foro, especialmente ante el Consejo de Seguridad. Como se puso de manifiesto en la votación en la que se decidió autorizar el uso de la fuerza contra Libia<sup>61</sup>, el Tratado de Lisboa no es instrumento suficiente para evitar las divergencias entre los socios

---

<sup>58</sup> EMERSON, M., WOUTERS, J., *op. cit.*; y DRIESKENS, E., VAN SCHAİK, L. (eds.), *The European External Action Service: Preparing for Success*. Netherlands Institute of International Relations, 2010, p. 8 ([www.clingendael.nl/publications/2011/20110200\\_clingendael\\_paper\\_1.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110200_clingendael_paper_1.pdf)).

<sup>59</sup> *General Assembly, in Recorded Vote, Adopts Resolution Granting European Union. Right of Reply, Ability to Present Oral Amendments*, 3 de mayo de 2011 (GA/11079/Rev. 1\*).

<sup>60</sup> *Participación de la Unión Europea en la labor de las Naciones Unidas*, 10 de mayo de 2011 (A/RES/65/276).

<sup>61</sup> Resolución 1973. *El Consejo de Seguridad aprueba "zona de exclusión aérea" en Libia*, Nueva York, 17 de marzo de 2011 (SC/10200) ([www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm)).

(divergencias no anecdóticas, precisamente): Alemania se abstuvo, junto a Rusia, en la Resolución propuesta por Francia y Reino Unido.

## 2. *La difícil reforma de las organizaciones económicas internacionales*

Antes de que estallara la crisis en 2008 ya era evidente la necesidad de un gobierno económico a nivel mundial, pero también en el seno de la propia Europa para asegurar el buen gobierno del euro. La crisis convirtió esa necesidad en urgencia haciendo de la economía un elemento central de la agenda mundial desde entonces. Entre las iniciativas que se han impulsado para lograr ese fin destaca, por encima de todas, el denominado G-20 ampliado: un instrumento multilateral que, al menos en sus inicios, daba la impresión de poder satisfacer todas las necesidades de gobierno económico planteadas. Sin embargo, los resultados logrados en las cinco ocasiones en que se ha reunido hasta ahora este foro informal no han satisfecho las expectativas despertadas en sus inicios cuando se habló, nada menos, de re-fundar el orden económico internacional<sup>62</sup>.

La gestión política de la crisis ha supuesto para los países europeos una durísima prueba de la que no están logrando salir airosos, al menos de momento. Este enorme desafío se manifiesta en dos planos simultáneos e interrelacionados: el papel desempeñado por la UE en el G-20 y la reforma de las instituciones económicas internacionales. Vayamos por partes.

Con respecto al G-20 no quiero incidir sobre los magros resultados obtenidos, aunque algunos de ellos hayan sido decisivos como poner freno al proteccionismo y controlar la «guerra de divisas». Con toda seguridad, las expectativas depositadas en este foro superaban a sus capacidades, teniendo en cuenta el entorno particularmente difícil en que se han desarrollado sus trabajos. Por el contrario, lo que quiero destacar son las dificultades objetivas a las que se enfrenta la materialización práctica de la *gobernanza* económica mundial. Una de las ventajas del G-20 era su carácter informal. En principio se pensaba que esa característica lo ponía a salvo de los constreñimientos procedimentales, ganando en libertad de acción. Una consecuencia derivada de lo anterior era su falta de legitimidad para adoptar decisiones, por muy representativa que fuera su composición en términos demográficos y de PIB. En todo caso, se pensaba que la falta de legitimidad sería compensada con los resultados: si su gestión se revelaba eficaz, el G-20 se consolidaría. La esperanza consistía, en definitiva, en lograr transformar un

---

<sup>62</sup> MORENO GARCÍA, P. , *Dos años de Cumbres del G-20: adagio spiccato*. Real Instituto Elcano (Análisis n.º 162/2005 de 15.11.2010).

multilateralismo eficaz de legitimidad dudosa en otro institucionalizado y legitimado por su buena gestión. Pero ese tránsito no se ha consumado. Antes al contrario, la reunión de Toronto (junio 2010) demostró los límites de este foro para resolver los problemas económicos mundiales<sup>63</sup>, aunque en Seul (noviembre 2010) se hayan mejorado las perspectivas.

La UE ha desempeñado en este proceso un papel prácticamente irrelevante. La presencia en el G-20 de los principales países europeos, que no todos pertenecen al euro, reduce a la Unión a la función de mero observador, aunque cuente con capacidad de voto. De forma habitual las negociaciones son mantenidas por los gobiernos nacionales, que tienden a defender sus propios intereses, no siempre coincidentes. Como consecuencia, la cohesión y coherencia europeas quedan relegadas. En palabras de Pedro Solbes:

«Los gobiernos europeos han usado el G-20 para atender sus propios intereses en vez de fomentar una cooperación multilateral más extendida y equilibrada. Europa no sólo está sobrerrepresentada en el Grupo, sino que no ha habido una coordinación sistemática entre los Estados miembros. Pero, ¿cómo pretende la Unión que otras potencias apliquen los principios multilaterales que ella misma ignora?»<sup>64</sup>

La falta de coordinación entre los Estados europeos y la sobrerrepresentación son también los principales problemas a los que se enfrenta la Unión en la reforma de las organizaciones económicas internacionales. Sobre esas bases resulta ilusorio pretender ejercer un liderazgo europeo con capacidad para atraer a sus posiciones a los demás actores.

En las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial), resulta manifiesta la ausencia de una posición común europea, la sobrerrepresentación de los Estados miembros y sus resistencias a ceder «sillas» y porcentajes de voto a otras partes del mundo, como si su obstinación les sirviera para prolongar su influencia internacional. El problema que se plantea es, por tanto, doble. Por un lado, es necesario superar las resistencias nacionales a consumir una integración efectiva de la Unión en su proyección internacional (consecuencia derivada del Tratado de Lisboa) lo cual lleva implícito una dilución de la visibilidad e influencia de los Estados nacionales. Por otro, los Estados europeos deben impulsar unas reformas cuyo resultado, a la postre, se traduce en una pérdida de su poder internacional consi-

<sup>63</sup> TUGORES QUEL, J., *Cumbre del G-20: ¿y después de Toronto?* Real Instituto Elcano (Análisis n.º 112/2010 de 30.6.2010).

<sup>64</sup> SOLBES, P., «La reforma de la gobernanza económica mundial», MARTININGUI, A., YOUNGS, R. (eds.), *Desafíos para la política exterior europea en 2011*. FRIDE, Madrid, 2010, p. 21.

derado tanto en términos individuales como colectivos. La esperanza radica en que ese poder, aunque menor, pueda ser más eficaz en la defensa de los intereses comunes.

La sobrerrepresentación europea es manifiesta en todos los ámbitos: en el G-7, donde cuatro de sus miembros son europeos (Alemania, Francia, Italia y R. Unido)<sup>65</sup>; en el G-20 donde previsiblemente los europeos acabarán ocupando seis plazas (las cuatro anteriores, más la Presidencia del Consejo de la UE y el puesto ocupado por España, si finalmente logra consolidarse); así como en las instituciones de Bretón Woods. La tabla 2 refleja las modificaciones en la asignación de voto aprobadas en las reformas sucesivas del FMI (2006, 2008 y 2010) y del Banco Mundial (2010), relacionándolas con la participación de los distintos actores en el PIB mundial actual, y en su proyección dentro de una década.

**Tabla 2**  
Asignación de votos en el FMI y el BM  
(en relación con la participación en el PIB mundial)

	FMI % voto			BM % voto		Participación en el PIB mundial * %		
	Pre-Singapur sept 2006	Post- 2008	Post- 2010	Hasta 2010	Post- 2010	2010	2015	2020
UE-27	32.5	30.9	29.4	28.5	26.3	20.8	18.7	16.6
EE.UU.	17	16.7	16.5	16.4	15.8	20.2	18.3	16.4
Brasil	1.4	1.7	2.2	2.1	2.2	2.9	2.8	2.7
Rusia	2.7	2.3	2.5	2.8	2.8	3.0	3.0	2.9
India	1.9	2.3	2.6	2.8	2.9	5.2	6.1	7.0
China	2.9	3.8	6.07	2.8	4.4	13.3	16.9	20.6
Total BRICs	8.9	11.1	14.07	10.5	12.3	24.4	28.8	33.2

\* Estimado sobre la paridad de poder adquisitivo en 2010.

Fuente: EMERSON, M., *Upgrading the EU's role as global actor*. ECFR, 2011, pp. 71-74. IMF, «Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010» ([www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota\\_tbl.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf))

<sup>65</sup> En abril de 2011, el FMI hizo público su informe sobre las previsiones económicas para 2011. En el nuevo ranking entre las siete primeras economías del planeta ya no figuran Canadá e Italia que han sido sustituidas por China y Brasil. «España cae a la 12ª economía mundial y no volverá a estar entre las 10 más grandes en años», *El País* (11.4.2011).

El resultado es muy ilustrativo. Los países europeos han cedido dos de las nueve «sillas» de directores ejecutivos que hasta ahora ocupaban (de un total de 24) y han transferido parte de sus derechos de voto (un 3,1% en el FMI y un 2,2% en el BM) que han beneficiado principalmente a los BRICs, sin que la participación estadounidense apenas haya variado. Pese a todo, el peso de los países europeos sigue siendo superior al doble del conjunto de los BRICs, cuando su aportación al PIB mundial ya es casi cuatro puntos inferior. Los datos ponen de relieve que estas reformas difícilmente pueden considerarse como definitivas. Si se confirman las previsiones sobre la evolución de la economía mundial los países europeos deberán efectuar nuevas cesiones hasta ajustar su representación a su peso económico real, si en verdad se quiere institucionalizar una *gobernanza* económica mundial.

¿De verdad que estos cambios permiten reclamar a la UE el liderazgo en la *gobernanza mundial*? Por mucho que logremos maquillar las manibras llevadas a cabo por los gobiernos europeos para minimizar sus pérdidas, difícilmente puede hablarse de mayor integración entre ellos ni de aumento de su prestigio exterior como consecuencia de sus acciones. Con respecto a esta cuestión del liderazgo, las circunstancias han querido que la diplomacia europea se enfrente a un imprevisto *tour de force* si quiere conservar la presidencia del FMI. Por primera vez desde su creación un candidato no europeo (el gobernador del Banco Central de México, Agustín Carstens) disputa el cargo a la candidata europea (la ministra francesa de Finanzas, Christine Lagarde). Aunque la privilegiada posición europea seguramente no se verá amenazada en esta ocasión, gracias sin duda al apoyo estadounidense, el hecho nos sitúa ante un escenario de pérdida de influencia internacional que aunque previsto, ahora se manifiesta inminente.

## V. Reflexiones finales

«Mais il y avait aussi la prise de conscience que la mondialisation change de visage. (...) les nouveaux acteurs mondiaux ne partagent pas toujours nos intérêts, ni notre vision du monde. Cela nous affecte. Si nous voulons, en tant qu'Europe, défendre nos intérêts et nos valeurs, il faut prendre conscience de cette réalité»<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> VAN ROMPUY, H., «Non pas renationalisation de la politique européenne, mais europeanisation de la politique nationale» Discours à l'invitation de «Notre Europe» Paris, Grand amphî de Sciences-Po (Paris, 20.9.2010) ([www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf)).

El Presidente del Consejo, Van Rompuy, pronunciaba estas palabras en septiembre de 2010 ante un foro europeísta por antonomasia como es la *Fondation Notre Europe*, presidida por Jacques Delors. En ellas se encuentra el eco de los argumentos que he tratado de exponer en las páginas precedentes.

1. No hemos acabado de comprender la dinámica internacional desatada por ese proceso al que denominamos globalización. Las interpretaciones sucesivas que se han ido dando de este fenómeno son superadas por una realidad cuyos fundamentos aparecen transformados cada poco tiempo, imponiendo una velocidad a los cambios que acaba desbordando nuestra capacidad para interpretarlos. En todo caso, debemos ser conscientes de estas debilidades intelectuales para aprehender una globalización que «cambia de cara» y seguir analizando un fenómeno cuya existencia es tan irrefutable, como su funcionamiento nos resulta indescifrable. Por eso no debemos abandonarnos al pesimismo colectivo. La globalización de los noventa parecía consagrar la supremacía de Occidente, al tiempo que la crisis de 1997 condenaba a los países asiáticos a los márgenes del sistema. Una década más tarde los términos aparecen invertidos y aquello que entonces se percibía como un instrumento de dominación del Norte sobre el Sur, es contemplado ahora como una amenaza a la prosperidad europea. Ante estos cambios Europa se siente atenzada por un temor que condiciona su respuesta: que su debilidad económica, en términos comparativos, la conduzca a la marginalidad política. Pero el futuro no está escrito, aunque las tendencias de fondo nos indiquen un horizonte de dificultades, nuestro destino no está determinado. El papel internacional que la UE pueda llegar a desempeñar dependerá de lo que los europeos seamos capaces de hacer.
2. Cada vez hay más actores relevantes cuya visión del mundo y sus propuestas para organizar la convivencia internacional divergen de la concepción europea. Casi con total seguridad, éste será un rasgo permanente del sistema internacional futuro. Si Europa reconoce que ha perdido la hegemonía intelectual que ha detentado durante siglos. Si asume que «sin el poder ya no encarna el ideal», necesariamente deberá sacar las consecuencias que se derivan de esta nueva realidad y adaptar su acción política a las nuevas circunstancias. Porque una cuestión es que el nuevo mundo de la globalización vaya a ser «post-occidental» y otra bien distinta es que acabe siendo «anti-occidental». Europa puede ver cómo los valores que encarna y que trata de proyectar como ejes de su acción exterior no encuentran la admiración y emulación que busca. Pero muy diferente sería si la indiferen-

cia diera paso al rechazo. ¿Existe el riesgo de que nos enfrentemos a una corriente de opinión antieuropea? Claro que existe, como es muy posible que pueda convivir con una creciente opinión antieuropeísta dentro de nuestras fronteras. El anti-occidentalismo tiene unas sólidas raíces políticas e intelectuales asentadas durante la época de la lucha por la independencia entre los pueblos víctimas de la dominación colonial. Y ese rechazo se puede reavivar.

Europa tiene una percepción de sí misma absolutamente narcisista y complaciente que no comparte, necesariamente, el resto de la humanidad. Vista desde fuera, en muchas ocasiones irrita la actitud europea, por moralizante y entrometida. Por nuestro persistente sentimiento de superioridad y autosatisfacción<sup>67</sup>. Y, desde luego, no se nos asocia exclusivamente con el Estado del bienestar y sus virtudes democráticas, sino con el haber sido las antiguas metrópolis. Europa es vista desde su periferia como una fortaleza inexpugnable: proteccionista en el comercio, cada vez más inaccesible para el emigrante, y más desconfiada con el extranjero. Nuestra latente y creciente xenofobia se comparece mal con nuestro discurso humanista de solidaridad y cooperación. Y todavía nos asombra el éxito logrado por otros actores, como China, en su proyección sobre el continente africano aplicando unas prácticas pragmáticas, sin querer dar lecciones morales y sin entrometerse en los asuntos internos de los países receptores ¿Nos puede sorprender acaso que China, un país sin pasado como potencia colonial en África, acabe desplazando a las antiguas potencias europeas en su influencia sobre ese continente?<sup>68</sup>.

3. Como decía Van Rompuy «es necesario tomar conciencia de esta realidad» y repensar nuestra acción política. Pero el éxito de países como China no debe llevarnos a la conclusión de que tenemos que imitarla. Europa no puede renunciar a ser ella misma, pero debería ser más modesta en sus aspiraciones exteriores (entre influir y liderar media una gran distancia) y reconsiderar las políticas que desarrolla para no incurrir en una suerte de *excepcionalismo a la europea*<sup>69</sup> según el cual todas nuestras acciones atienden exclusivamente a nuestros elevados principios.

<sup>67</sup> CORM, G., *Europa y el mito de Occidente*. Península, Barcelona, 2010.

<sup>68</sup> LAFARGUE, F., «La Chine en Afrique : une réalité à nuancer», *Diploweb.com La Revue Géopolitique* (10.8.2009) ([www.diploweb.com/La-Chine-en-Afrique-une-realite-a.html](http://www.diploweb.com/La-Chine-en-Afrique-une-realite-a.html)).

<sup>69</sup> Equiparable al desarrollado por los Estados Unidos como rasgo distintivo de su comportamiento internacional. Vid. LIPSET, S. M., *El excepcionalismo norteamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

«Este discurso de que nosotros defendemos valores es una simpleza; defendemos intereses, que son los europeos, en un marco de valores que son los nuestros»<sup>70</sup>.

Así se expresaba Felipe González señalando un camino que conduce a Europa por la senda de la normalización en tanto que actor internacional: adoptar un comportamiento como el de cualquier otro actor, en defensa de sus intereses y atendiendo a sus propios valores.

Posiblemente, el mejor medio para iniciar esa senda de normalización fuera empezar por aplicarnos a nosotros mismos los principios proclamados de la *gobernanza global* y que tan difíciles resultan de emplear en la actual crisis del euro: la solidaridad colectiva, la construcción de soberanías compartidas sobre un número creciente de políticas, la búsqueda de un *interés nacional europeo* que implique someter los intereses particulares a un bien común compartido<sup>71</sup>. En suma, la re-europeización de las políticas nacionales y el abandono de la deriva nacionalista que parece arrastrarnos desde el inicio de la crisis. Mientras Europa no acabe de consumir su integración efectiva y desarrolle dentro de sus fronteras y en su comportamiento internacional los principios que proclama, difícilmente podrá proyectarse hacia el exterior de una forma eficaz reclamando el liderazgo mundial al que aspira.

---

<sup>70</sup> Entrevista a Felipe González, *El País* (22.11.2009).

<sup>71</sup> GNESOTTO, N., *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?* Armand Colin, Paris, 2011, p. 203.



# La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad

Martín Ortega Carcelén  
Profesor Titular de Derecho Internacional Público  
Universidad Complutense de Madrid

**Sumario:** I. Introducción.—II. Instituciones de gobernanza global: el lugar de la Unión Europea.—III. Gestión de crisis.—IV. Operaciones de paz.—V. Democracia y derechos humanos.—VI. La reforma del Consejo de Seguridad.—VII. Cuestiones nucleares y armas de destrucción masiva.—VIII. Conclusión: equilibrio entre Estados y Unión Europea.

---

**Resumen:** La gobernanza global en materia de paz y seguridad implica la acción internacional concertada en diversos campos, donde la Unión Europea hace una contribución importante. En gestión de crisis, la UE ha tenido una intervención positiva en los Balcanes aunque su influencia ha sido menos visible en otras regiones. Las operaciones de paz son uno de los aspectos más exitosos de la acción exterior de la UE. En el campo de la democracia y los derechos humanos, la ejecutoria de la Unión es ambivalente. En cambio, el acuerdo entre los europeos para la reforma del Consejo de Seguridad sigue siendo la asignatura pendiente en esta materia. La conclusión es que tanto los estados miembros como la Unión Europea toman parte, sin remplazarse unos a otros, en la gobernanza global.

**Palabras clave:** Gobernanza global, Unión Europea, política exterior europea, gestión de crisis, paz, Consejo de Seguridad.

**Abstract:** *Global governance in matters of peace and security entails concerted international action in various fields where the European Union makes an important contribution. In crisis management, the EU made a positive intervention in the Balkans but its contribution was less visible in other regions. Peace operations are the most successful aspect of the EU's external action. Concerning democracy and human rights issues, the Union's record is ambivalent. Conversely, the lack of agreement amongst European states regarding the reform of the UN Security Council affects negatively the EU's contribution to global governance. In conclusion, both the EU and its member states take part, each one in its own right, in global governance.*

**Keywords:** *Global governance, European Union, European foreign policy, crisis management, peace, Security Council.*

---

## I. Introducción

A través de su política exterior, de seguridad y defensa, la Unión Europea ha hecho una contribución muy importante a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad antes del Tratado de Lisboa, y seguirá haciéndola con los instrumentos reforzados que se prevén en el mismo tratado. Este artículo analiza dicha contribución, para lo que es preciso despegar previamente dos cuestiones conceptuales. En primer lugar, la aportación a la gobernanza global no se realiza solo de manera institucional, por ejemplo mediante la cooperación con Naciones Unidas, sino que se concreta en una serie de medidas en campos muy diversos, desde la gestión de crisis a las políticas para promoción de la democracia y los derechos humanos o la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta serie de medidas, que serán desarrolladas en las páginas siguientes, pueden considerarse como elementos constitutivos (*building blocks*) de la gobernanza global en esta materia. Como escribe el profesor Nicolás Mariscal en este mismo número de la Revista, dicha gobernanza no supone un gobierno global formalmente constituido, sino la participación de diversos actores en una serie de iniciativas multinivel para resolver desafíos globales. En este sentido, la contribución de la Unión Europea en los asuntos mundiales de paz y seguridad es compleja y, por lo tanto, hay que considerarla en cada uno de sus elementos constitutivos, en toda su extensión y complejidad.

En segundo término, la experiencia de los últimos veinte años muestra que la Unión Europea no actúa como sujeto internacional autónomo en la escena global ni sustituye las políticas exteriores de sus Estados miembros. Durante la etapa emergente de la política exterior y de seguridad común (PESC) desde el Tratado de Maastricht y luego de la política europea de seguridad y defensa (PESD) a partir de 1999, y también durante el debate constituyente que conduce al proyecto de Tratado Constitucional, la posición más federalista entre los europeos hubiera querido una política exterior común potente, fabricada en Bruselas a base de consensos, que situara a la Unión como un actor reconocible en la escena internacional con una sola voz en muchas cuestiones globales. Pero esta ilusión nunca se materializó. Las disensiones entre los Estados europeos sobre distintas cuestiones internacionales, desde Irak hasta las relaciones con Rusia, hicieron que las voces hacia el exterior fueran múltiples. Como resultado, hoy se entiende que la Unión Europea mantiene efectivamente una política exterior y de seguridad común, pero esta política debe interpretarse conjuntamente con las de los Estados miembros y, en particular, con las de los más poderosos, que tienen ideas propias sobre muchos asuntos globales. Como veremos a lo largo del artículo, esto significa que la contribución de la Unión Europea a la gober-

nanza global se hace en paralelo a la contribución de los Estados europeos considerados individualmente.

## II. Instituciones de gobernanza global: el lugar de la Unión Europea

Aunque la gobernanza mundial no está hecha solo de instituciones, estas cuentan mucho, lo que es un buen punto de partida para el presente análisis. La gobernanza global en materia de paz y seguridad se organiza en una especie de pirámide ideal cuya cúpula es Naciones Unidas. A esta pirámide de instituciones hay que añadir una serie de regímenes e iniciativas internacionales que, a pesar de no tomar forma de organizaciones internacionales, también tienen base jurídica, como son el Tratado de No Proliferación Nuclear o la Corte Penal Internacional.

Las relaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas son ricas y multiformes. Sin duda, la UE es la institución regional que más apoyo presta, material e ideológico, a la organización universal. Desde 2003, con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, la Unión Europea declaró que la promoción del multilateralismo eficaz era uno de sus objetivos estratégicos, lo que incluía en primer lugar un reforzamiento de Naciones Unidas. Los 27 Estados miembros de la UE soportan el 38 por ciento del presupuesto ordinario de la ONU, más de dos quintas partes del presupuesto de sus operaciones para el mantenimiento de la paz, y la mitad de las contribuciones a los fondos y programas especializados que recibe Naciones Unidas. Por su parte, la Comisión Europea paga más de mil trescientos millones de dólares al año en programas y proyectos de Naciones Unidas. Sin embargo, este soporte económico tiene una traducción política difícil. Los europeos actúan unidos en general en Naciones Unidas pero a veces surgen desavenencias entre ellos que los demás Estados perciben. En el sentido inverso, la mayoría de Naciones Unidas no siempre reconoce la aportación que hacen los europeos. La UE disfruta de un estatuto de observador en la Asamblea General (como lo era la Comisión Europea desde 1974) y cuando, en septiembre de 2010, debido a los cambios tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE solicitó convertirse en observador avanzado, la Asamblea General no aceptó. La Unión tuvo que volver a reclamarlo y fue en mayo de 2011 cuando finalmente consiguió ese estatuto que le permite intervenir y presentar propuestas.

La Unión Europea tiene suscrito un acuerdo para la cooperación en materia de gestión de crisis con Naciones Unidas, y participa también en los mecanismos para consolidación de la paz post-conflicto. Igualmente, la UE contribuye con los órganos y programas para la defensa de derechos humanos y para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas. La relación de es-

trecha simbiosis entre la ONU y la UE tiene sin duda un gran potencial para mejorar la gobernanza global.<sup>1</sup> Sin embargo, como veremos en otro apartado, desde el punto de vista político la asignatura pendiente sigue siendo la posición de los europeos sobre la pieza central de la gobernanza global en materia de paz y seguridad: la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este punto, los europeos están rotundamente divididos.

El apoyo que la Unión presta a Naciones Unidas es una relación vertical, entre la organización que tiene la legitimidad para autorizar el uso de la fuerza armada de acuerdo con la Carta y para lanzar operaciones de paz (ONU), y una organización regional de integración política y económica que se ha dotado también de competencias en las áreas de relaciones exteriores y de seguridad (UE). La relación entre la Unión Europea y la OTAN, en cambio, es de naturaleza horizontal, porque ambas organizaciones se sitúan en un plano regional, dependientes ambas de Naciones Unidas. Aunque sus orígenes son muy distintos, la cláusula de asistencia defensiva incorporada por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa hace que, sobre el papel, las dos organizaciones puedan ejercitar la legítima defensa colectiva. El artículo 42.7 del Tratado de la UE consolidado afirma:

Artículo 42.7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Pero la actividad más frecuente por la que la UE y la OTAN contribuyen a la gobernanza global en materia de paz y seguridad no llega a ese punto, sino que se refiere a las operaciones militares que conducen fuera de su territorio con mandato del Consejo de Seguridad. Para asegurar la cooperación política y operativa en estos casos, entre países que mantienen una fuerte alianza (las dos organizaciones cuentan 21 miembros comunes), se han adoptado una serie de acuerdos, incluyendo el conocido «Berlín Plus». El análisis de la política europea de seguridad y defensa en sus primeros diez años

---

<sup>1</sup> Este es el argumento principal de ORTEGA, M., *Building the future: the EU's contribution to global governance*, Chaillot Paper N. 100, EU Institute for Security Studies, Paris, 2007.

de existencia demuestra que las relaciones con la OTAN, a pesar de unos comienzos llenos de baches y malentendidos, han sido excelentes.<sup>2</sup>

La Unión Europea, la OTAN y las Naciones Unidas forman un triángulo institucional, con la última en el vértice. La sinergia entre las tres organizaciones contribuye sin duda a la gobernanza global en materia de paz y seguridad. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico internacional, es difícil encajar las relaciones de la ONU con las otras dos en el esquema pre-establecido de la Carta, que diferencia entre las organizaciones de legítima defensa colectiva (art. 51) y las organizaciones regionales (capítulo VIII), porque hoy esas categorías de Derecho Internacional se han difuminado. Puede afirmarse que tanto la UE como la OTAN actúan al mismo tiempo como organizaciones de los dos tipos. Lo que está claro, en todo caso, es que las dos organizaciones occidentales hacen una contribución regional a la gobernanza global. Es decir, la presencia de instituciones tan desarrolladas en el área euro-atlántica asegura una gobernanza eficaz en materia de paz y seguridad en ese espacio (y en su entorno), mientras que otras regiones del mundo están menos estructuradas y su estabilidad es mucho más volátil. La UE y la OTAN pueden prestar su apoyo a la gobernanza de la paz y la seguridad en otras regiones (de hecho así lo hacen en África y Oriente Medio), pero sería deseable que ellas se dotaran de medios autónomos propios.

### III. Gestión de crisis

Otro aspecto importante de la gobernanza global es la respuesta ante las crisis internacionales, y aquí la Unión Europea ha demostrado su utilidad en las dos últimas décadas, junto con otras instituciones y con los Estados. La gestión de crisis es un componente de la gobernanza global que se pone en marcha caso por caso. Las instituciones están preparadas para hacer frente a las crisis pero su actuación dependerá en cada supuesto de los actores locales, de las opiniones que tengan los actores externos, de su voluntad política y de sus intereses. Por tanto, hay crisis que se resuelven mejor y otras que se estancan en el tiempo.

La Unión Europea contribuye a la gestión de crisis siguiendo varios modelos. Las crisis de los Balcanes a lo largo de la década de 1990 fueron el banco de pruebas donde se aprendió como no debían hacerse las cosas. Hacia el final de la década, en algunos casos puntuales, como Albania y la

---

<sup>2</sup> GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (eds.), *ESDP: the first 10 years (1999-2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2009.

Antigua República Yugoslava de Macedonia, se comprobó que las crisis se podían repeler o controlar adoptando las medidas preventivas adecuadas. La respuesta coordinada a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, incluyendo la actuación rápida en Afganistán, puede considerarse un buen caso de gestión de crisis. En cambio, todo lo aprendido los años anteriores se vino abajo con la crisis de Irak en el invierno 2002-2003, ya que los aliados dentro de la OTAN y los europeos miembros de la UE fueron incapaces de mantener un consenso sobre la pretensión del Presidente George W. Bush de atacar e invadir Irak. La divergencia en este caso provocó una profunda brecha en el Atlántico y también una dolorosa disensión entre los europeos.

Dos modelos sucesivos dieron más razones para el optimismo. En el verano de 2006 un incidente fronterizo provocó una guerra entre Israel y Hezbolá en el sur de Líbano. En lugar de trabajar de inmediato para resolver la crisis, en un primer momento Estados Unidos y el Reino Unido defendieron la idea de la abstención de los actores externos, considerando que Israel podía resolver el conflicto por sus propios medios. Sin embargo, el bloqueo de la guerra terrestre y el lanzamiento de misiles contra Israel dieron fuerza a la posición internacional que reclamaba un alto el fuego. Tras solo algo más de treinta días de guerra, la acción concertada de la comunidad internacional, aceptada a la postre por los contendientes, puso fin a la conflagración. En este caso, las diversas instituciones actuaron simultáneamente, y tanto Naciones Unidas como la Unión Europea estuvieron muy activas en la gestión de la crisis. El Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 1701 de 11 de agosto, que creó una operación de paz reforzada, UNIFIL II. Ahora bien, esta operación solo fue posible gracias a la disponibilidad voluntaria de algunos Estados europeos, como Alemania, Francia, Italia y España, que ofrecieron una participación muy destacada en esa operación. Esta presencia militar aprobada por la ONU nunca fue una misión bajo bandera de la Unión Europea, lo que demuestra que, aunque la Unión a través de su Alto Representante y a través de otros medios, estuvo muy presente en la gestión de la crisis, actuó de manera conjunta con algunos Estados miembros y al final tuvo que pasar el testigo a ellos.

El otro caso de gestión de crisis que demuestra un potencial positivo por parte de la Unión Europea fue la rápida reacción ante la guerra entre Georgia y Rusia en el verano de 2008. En este caso, la Presidencia rotatoria francesa y el protagonismo de Nicolás Sarkozy fueron cruciales para alcanzar un alto el fuego. Este precedente indica que la Unión puede actuar eficazmente si emplea su peso político, pero al mismo tiempo abre un interrogante sobre la capacidad de liderazgo de los cargos institucionales. Es cierto que, tras el Tratado de Lisboa, tanto el Presidente permanente del Consejo de la Unión como la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión

salen reforzados en sus funciones. Igualmente, el nuevo Servicio de Acción Exterior y los representantes especiales y regionales de la Unión son instrumentos que tienen un gran potencial. Ahora bien, está por ver si las personas elegidas para los más altos cargos demuestran el liderazgo necesario en futuras crisis. En un trabajo reciente, Steven Blockmans y Ramses Wessel, ponen en duda que los nuevos mecanismos puedan suponer automáticamente un refuerzo de la política exterior y de seguridad de la UE.<sup>3</sup> Desde luego, en la crisis libia, que se desata en marzo de 2011 cuando Gadafi declara que no abandonará el poder a pesar de las protestas, lo que dio lugar a una guerra civil, las instituciones de la Unión Europea no tuvieron un papel muy visible. En la gestión de esa crisis quienes han estado en primera fila de decisión y actuación han sido los líderes de los Estados más importantes, que manifestaban posiciones diversas, como ponen de manifiesto las actitudes de Alemania, Estados Unidos, Francia e Italia, por ejemplo. La OTAN y algunos de sus Estados miembros han llevado la iniciativa en la aplicación militar de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, mientras que la Unión Europea se ha centrado en la ayuda a los refugiados de guerra.

Otro tipo de gestión de crisis en el que la Unión Europea tiene una buena ejecutoria es la que se refiere a las catástrofes naturales. A través de un sistema europeo de Protección Civil que puede actuar dentro o fuera de la Unión, los mecanismos de acción humanitaria de urgencia que dependen de ECHO se ponen en marcha para actuar igualmente contra incendios en Portugal, inundaciones en centro-Europa, tsunamis en el Sudeste asiático, terremotos en Pakistán o en Haití.<sup>4</sup> La enorme magnitud de alguno de estos fenómenos hace que la ayuda europea parezca escasa, pero no cabe duda de que este instrumento de la Unión es uno de los más desarrollados del mundo.

#### IV. Operaciones de paz

La realización de operaciones de mantenimiento de la paz por parte de la Unión Europea parecía imposible en los años 1990. A pesar de que la Unión tenía ya entonces un claro contenido político y monetario, la defensa colectiva y la acción militar en el exterior parecían reservadas a la OTAN

---

<sup>3</sup> BLOCKMANS, S., WESSEL, R., *The European Union and crisis management: will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, Centre for the Law of EU External Relations (CLEER), La Haya, 2009.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento, *Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance*, COM(2010) 600, Bruselas, 16 octubre 2010.

y a los Estados individuales. Sin embargo, el Consejo Europeo de Colonia de 1999, en el contexto del 50 aniversario de la Alianza Atlántica, de su intervención armada en Kosovo y del acuerdo franco-británico de St. Maló, abrió la puerta a una nueva política europea de seguridad y defensa que muy rápidamente se concretó en operaciones de mantenimiento de la paz de muchos tipos. Esto ha permitido a la Unión Europea realizar una contribución tangible a la gobernanza global en materia de paz y seguridad y es probablemente el instrumento más importante en sus manos para seguir reforzando esa gobernanza en el futuro.

Las operaciones de paz, que deben contar siempre con el mandato del Consejo de Seguridad, pueden realizarse bajo la dirección de las propias Naciones Unidas, de la OTAN, de la Unión Europea, de otras organizaciones regionales, o de un país líder. Estas diversas posibilidades obligan a identificar cuál es el valor añadido de las operaciones realizadas por la Unión Europea. Un experto en esta cuestión, Thierry Tardy, ha señalado las diferencias entre la OTAN y la UE a la hora de organizar el mantenimiento de la paz y las ventajas de la opción europea.<sup>5</sup> Sobre todo hay dos rasgos característicos de las misiones europeas que requieren atención: su versatilidad, es decir, la gran variedad de tipos de operaciones que puede liderar la Unión, a diferencia de otras organizaciones que están más limitadas en este sentido, y el acento en la cooperación civil-militar, o lo que se ha dado en llamar el enfoque comprensivo en las operaciones de paz. Estos dos rasgos hacen que la contribución de la UE a este aspecto de la gobernanza global sea especialmente apreciada en todo el mundo, lo que, unido a la capacidad económica de los europeos, sitúa a la Unión en la vanguardia de la gobernanza global en este punto.

En primer lugar, al tener un abanico de competencias tan amplio, que realmente abarca todas las funciones tradicionales de los Estados, la Unión Europea está capacitada para realizar misiones internacionales en muy diversas áreas, desde las acciones militares más coercitivas hasta misiones de policía, de consolidación del estado de derecho, o puramente civiles humanitarias. El artículo 43.1 del Tratado de la Unión Europea consolidado ofrece un resumen de los diversos tipos de operaciones:

Artículo 43.1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de man-

---

<sup>5</sup> TARDY, T., *The EU and NATO as peacekeepers: Open Cooperation versus Implicit Competition*, Finnish Institute of International Affairs, Report N. 14, Helsinki, 2006.

tenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

No es preciso hacer un repaso de las operaciones realizadas por la Unión Europea, que están disponibles en la página web del Consejo. En mayo de 2011, la UE dirigía ocho misiones de diverso tipo con un total de más de cuatro mil personas implicadas, de las cuales la mitad aproximadamente eran cedidas por los Estados miembros y otras mil trescientas eran personal contratado en los países donde se realizan las misiones. Históricamente, se da una clara concentración geográfica en el continente europeo, el gran Oriente Medio y África. La Unión contribuye por consiguiente a la paz, la seguridad y la estabilidad en esa vasta zona. Aparte de las misiones más típicas, recientemente la Unión se ha dedicado al reforzamiento del estado de derecho (Georgia, Irak), la formación de la policía (Afganistán, Palestina), la financiación de operaciones de la Unión Africana, la reforma del sector de seguridad con la integración de facciones que tomaron parte en guerras civiles, y la ambiciosa operación Atalanta para luchar contra la piratería en el Golfo de Adén y el Océano Índico, que es la primera operación puramente naval de la Unión (EUNAVFOR), y que conlleva un gran esfuerzo logístico.<sup>6</sup> El apoyo de los europeos a diversas iniciativas de paz en África supone un espaldarazo para los esquemas locales de mantenimiento de la paz que muchas veces no disponen de los recursos necesarios.<sup>7</sup>

En segundo lugar, la contribución de la UE a la gobernanza global a través de operaciones de paz tiene el rasgo original de poner el acento en la cooperación civil-militar (CIMIC). Sobre el terreno, muchas veces las organizaciones civiles, como ONG médicas, de asistencia humanitaria, etc., llegan muy pronto a los escenarios de crisis y luego realizan funciones fundamentales, incluso en la recuperación post-conflicto, que escapan a las capacidades militares. La sinergia entre la presencia militar y la civil debe asegurarse con intercambios permanentes desde las sedes de la dirección operativa hasta en los niveles más concretos de ejecución, lo que ya destacó el Informe Brahimi sobre operaciones de paz de 2000. Un concepto relacio-

---

<sup>6</sup> Sobre la operación Atalanta hay una abundante bibliografía. Véase el largo informe del Parlamento Británico titulado *Combating Somali piracy: The EU's naval operation Atalanta*, Londres, 14 abril 2010.

<sup>7</sup> DERBLOM, M., *et al.*, *UN-EU-AU coordination in peace operations in Africa*, Swedish Defense Research Agency Report, Estocolmo, 2008.

nado más reciente es el de enfoque comprensivo (*comprehensive approach*) ante la gestión de crisis y las operaciones de paz. Este enfoque intenta responder a las necesidades de eficacia, urgencia, coherencia y, lo que es cada vez más importante, legitimidad de las operaciones, y se realiza a través de la acción conjunta de los diversos departamentos de los gobiernos (WHOGA, *whole of government approach*), cooperación intra-agencias, inter-agencias, y la implicación plena de los actores locales, a través de un proceso de «apropiación» (*ownership*) de las misiones.<sup>8</sup> La OTAN también está trabajando últimamente de manera muy seria en esta línea de actuación que incluye una relación permanente con otras instituciones internacionales, con las iniciativas civiles sobre el terreno, y con los actores locales a través de un diálogo multicultural.

## V. Democracia y derechos humanos

Otro aspecto fundamental de la gobernanza en materia de paz y seguridad es la apuesta por los principios de la democracia y los derechos humanos como base de unas relaciones internacionales más justas y estables. Desde luego, los textos programáticos de la Unión Europea proclaman esos principios, como ocurría con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. El Tratado de la Unión Europea, en su redacción tras el Tratado de Lisboa, ha avanzado un paso más pues ha incorporado tales principios globales como eje central de la política exterior y de seguridad de la Unión. El artículo 21.1, cuyo contenido es luego pormenorizado en otras partes de los Tratados, reza:

Artículo 21.1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La defensa de la democracia y los derechos humanos ha estado presente en el proceso de ampliación de la Unión Europea, por las condiciones que se ponían a los candidatos desde los criterios de Copenhague de 1993.

---

<sup>8</sup> FRIIS, K., JARMYR, P. (eds.), *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, NUPI Report, Oslo, 2008. MÖLLING, C., *Comprehensive approaches to international crisis management*, ETH Zürich, 2008.

Igualmente, esos principios han presidido las actuaciones de la Unión en los Balcanes. Ahora bien, la Unión Europea no ha sido totalmente coherente con la promoción de la democracia y los derechos humanos en sus relaciones con otras regiones y otros actores estratégicos, a pesar de sus proclamações oficiales. Se observa una dicotomía entre la retórica de los textos y declaraciones que se refieren a la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, y la realidad de las relaciones exteriores de la Unión, más apegadas al pragmatismo y a una defensa de sus intereses. Los europeos han tolerado a veces violaciones de la democracia y los derechos humanos por diversos motivos: económicos o mercantiles, cuando los interlocutores tienen recursos naturales que nos venden o son socios comerciales demasiado importantes; políticos, cuando estamos ante fuertes aliados de la UE; o de seguridad, cuando los gobiernos de determinados países controlan la amenaza del terrorismo.

Estos motivos espurios se han visto desenmascarados con las revoluciones democráticas que ha vivido el mundo árabe desde comienzos de 2011. La sorprendente sucesión de acontecimientos, desde la salida del poder de Ben Alí en Túnez el 14 de enero, hasta las manifestaciones masivas en Egipto, en Siria, en Bahrein, en Yemen, hasta terminar con la situación de auténtica guerra civil en Libia, demuestra que los pueblos de esos países estaban saturados de los abusos de poder de sus líderes. A lo largo de los años, la Unión Europea había tenido una actitud condescendiente hacia esos mismos líderes, por lo que las reclamaciones democráticas de las poblaciones árabes son al mismo tiempo una crítica de fondo hacia los europeos que tampoco escapa a los ciudadanos de la UE. Es cierto que tanto en el esquema multilateral del Proceso de Barcelona y luego la Unión por el Mediterráneo, como en las relaciones bilaterales encarnadas en los acuerdos de asociación se afirmaban los principios de referencia. Incluso, algunos de estos acuerdos flirteaban con la idea de condicionalidad, es decir, la Unión Europea se mostraba lista a penalizar las relaciones con sus socios mediterráneos si no se avanzaba en el camino de la democracia, el buen gobierno y los derechos humanos.<sup>9</sup> Sin embargo, esta condicionalidad nunca fue aplicada a la hora de la verdad. Al contrario, los dirigentes europeos preferían la estabilidad en el Mediterráneo y pensaban que los líderes árabes (cuyas credenciales democráticas eran muy dudosas) garantizaban esa estabilidad. Los bruscos cambios políticos que están viviendo esos países demuestran en primer lugar, desde un punto de vista práctico, que los europeos estaban equivocados en su análisis porque la situación era insostenible y, en se-

---

<sup>9</sup> STAVRIDIS, S., Democratic Conditionality Clause, «Use of Sanctions and the Role of the European Parliament in the Euro- Mediterranean Partnership», *Agora without frontiers*, Atenas, vol. 9, 2004.

gundo lugar, con una perspectiva más de valores, que los europeos no respetaron los principios que proclamaban.

Esta falta de coherencia plantea una grave cuestión de orden global. En un mundo donde muchas de las potencias emergentes no son grandes defensoras de la democracia y los derechos humanos, el papel de los países y regiones democráticos se revela más necesario. Los expertos del *European Centre on Foreign Relations* Anthony Dworkin y Richard Gowan vienen trabajando sobre esta cuestión hace varios años.<sup>10</sup> Ellos llaman la atención del riesgo que corren en el futuro los valores universales, y reclaman un sistema de gobernanza global que incluya los principios desarrollados por la comunidad internacional, con grandes dificultades, desde la Carta de Naciones Unidas. De la Unión Europea y de sus Estados miembros cabría esperar un compromiso mayor con esos principios y, en particular, con la democracia y los derechos humanos. Si los europeos no sostienen esas ideas firmemente en su acción exterior, en las Naciones Unidas y en su participación en la gobernanza global, entonces los principios (o algunos de ellos), cuya consagración costó tanto esfuerzo, corren el riesgo de desaparecer del orden mundial, lo que tendría consecuencias imprevisibles.

## VI. La reforma del Consejo de Seguridad

La contribución de la Unión Europea a los diversos aspectos de la gobernanza global en materia de paz y seguridad tiene sus luces y sus sombras pero en términos generales es positiva, sobre todo si se considera junto con la de sus Estados miembros. Sin embargo, hay un punto débil en esa contribución. Una cuestión constitucional global de tanta relevancia histórica como la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas provoca posiciones irreconciliables entre los europeos y les impide proponer, con una clara posición común, un reforzamiento de ese órgano central del sistema de seguridad colectiva.

La disposición jurídica actual en la materia, contenida en el Tratado de la Unión Europea, se limita a pedir la concertación entre los Estados de la UE que son miembros rotatorios del Consejo de Seguridad (art. 34.1), y a reclamar de una manera ambigua a los Estados de la UE que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y Reino Unido, que defiendan las posiciones de la Unión, cuando estas existan (34.2). Merece la pena recordar el texto.

---

<sup>10</sup> DWORKIN, A., DENNISON, S., *Towards an EU human rights strategy for a post-Western world*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2010. GOWAN, R., BRANTNER, F., *The EU and human rights at the UN: 2010 review*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2010.

Artículo 34.1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación. ...

Artículo 34.2. ... Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros y al Alto Representante. Los Estados miembros que son miembros del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión.

La práctica demuestra que las posiciones nacionales de los europeos miembros del Consejo de Seguridad (permanentes o no) son más importantes que los esfuerzos para la coordinación entre los europeos. Sin necesidad de entrar a discutir el cumplimiento más o menos escrupuloso de esas amplias disposiciones en el momento presente, es obvio que la cuestión más relevante se plantea de cara al futuro. La ampliación y reforma del Consejo de Seguridad es un tema que se encuentra por lo menos 20 años en la agenda, sobre el que los Estados miembros de la Unión están divididos. A pesar de sus declaraciones de multilateralismo eficaz y de su compromiso a favor de Naciones Unidas y del énfasis que ponen en la paz y la seguridad, los miembros de la Unión Europea no han sido capaces de ponerse de acuerdo sobre este aspecto fundamental de la gobernanza global.

En los últimos años el debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad ha entrado en una fase de posiciones bien perfiladas y de intercambios más o menos formales entre los Estados, sin llegar a una verdadera negociación internacional. Las posiciones más establecidas son tres. En primer lugar está el grupo de los cuatro candidatos a miembros permanentes (Alemania, Brasil, Japón e India) que ha recabado apoyos de ciertos países (algunos estudios citan otros países europeos en esta posición además de Alemania: Bélgica, Grecia, Polonia y Portugal).<sup>11</sup> En segundo lugar, el grupo llamado «Unidos para el consenso» se opone a la idea de ampliar los miembros permanentes y propone crear diez puestos más de miembros rotatorios, con posibilidad de

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, DAWS, S., *Security Council reform: the dual risks*, Proceedings of the International Conference on UN Reform, Teheran, 2005.

ser re-elegidos, lo que llevaría al Consejo a un total de 25 miembros. Además de Argentina, Canadá, Corea, México, Pakistán y Turquía, los miembros de la UE que están más activos en este grupo son España e Italia. En tercer lugar, la Unión Africana ha presentado otra alternativa de reforma que consiste en añadir los cuatro miembros permanentes que son candidatos en la primera propuesta citada más dos africanos, además de otros cinco nuevos miembros rotatorios, lo que daría un total de 26.

La mera enumeración de defensores de cada postura muestra que los Estados miembros de la UE han decidido alinearse en bandos diferentes con países de otras regiones en esta cuestión global. Esto contradice la idea de una política exterior y de seguridad común, que exigiría un acuerdo previo entre los europeos. Puede afirmarse incluso que no ha habido debates serios entre los líderes europeos sobre este asunto de naturaleza constitucional. Si la Unión Europea y sus Estados miembros quieren hacer una contribución de peso a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad deberían desarrollar una visión conjunta del Consejo de Seguridad que quieren para el futuro, antes de lanzarse a alineamientos externos. Es cierto que el Consejo de Seguridad ha funcionado mucho mejor tras el fin de la Guerra Fría y que el veto ha desaparecido casi de su práctica, pero razones de legitimidad y de eficacia requieren una ampliación y una reforma.<sup>12</sup> Los miembros de la Unión Europea deberían tomar conciencia de esta necesidad y comprender el significado de un Consejo de Seguridad más activo y más eficaz para un mantenimiento de la paz global.

## VII. Cuestiones nucleares y armas de destrucción masiva

El último elemento constitutivo de la gobernanza en materia de paz y seguridad que trata brevemente este artículo es el control de las armas de destrucción masiva. En este campo, la Unión Europea realiza solo un papel de acompañamiento de las grandes potencias. Pero es conveniente señalar también este aspecto de la gobernanza global para verificar que la aportación de la Unión Europea no es siempre central, sino que complementa a la de los Estados miembros y a la de otros actores estratégicos.

La lucha contra la proliferación nuclear y de armas de destrucción masiva tomó un nuevo impulso tras los atentados terroristas del 11 de septiem-

---

<sup>12</sup> HANNAY, D., *Effectiveness and ineffectiveness of the UN Security Council in the last 20 years: a European perspective*, contribución al seminario «The EU and the reform of the UN Security Council», Roma, 12-13 noviembre 2009. LEONE, J., Report of the seminar *The reform of the UN Security Council: what role for the EU?*, que tuvo lugar en Roma el 14 de mayo de 2010.

bre de 2001. Al igual que las Naciones Unidas, la OTAN y otras instituciones, la Unión Europea reforzó los esfuerzos internacionales y aprobó una estrategia sobre esta materia en 2003.<sup>13</sup> En esa misma época, los europeos estuvieron divididos sobre la guerra de Irak, pero se mostraron unidos para atajar los intentos de proliferación de Irán. Ahora bien, la acción internacional liderada por la Administración del Presidente George W. Bush no era totalmente coherente porque Estados Unidos luchaba contra la proliferación pero tampoco tenía una actitud flexible sobre su propia política nuclear, basada en la ventaja tecnológica, lo que llevó al fracaso de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear que tuvo lugar en 2005.

La situación cambió radicalmente con la llegada del Presidente Barack Obama a la Casa Blanca en enero de 2009. Entre sus primeras citas importantes con los europeos (reuniones de la OTAN y con la UE) en la primavera de ese año, Obama reservaba una sorpresa sobre esta cuestión. En un discurso dado en Praga el 4 de abril de 2009, de manera autónoma y unilateral, sin vincularlo a ninguna institución internacional, proclamó un cambio de política de Estados Unidos, llegando a afirmar que su país buscaba un mundo libre de armas nucleares. Esta actitud inédita condujo un año después a la firma de un nuevo acuerdo START con Rusia, a una importante cumbre sobre Seguridad Nuclear en Washington en abril de 2010, y a una Conferencia de Revisión del TNP exitosa en mayo. Todos estos avances suponen una reducción vertical del número de armas nucleares, y asimismo un reforzamiento de la no proliferación horizontal, con nuevas medidas de sanción y de presión sobre Corea del Norte y sobre Irán, acordadas entre los grandes, pero sobre todo consensuadas entre Estados Unidos y China. Las políticas de Obama han tenido tanta repercusión en este campo que algunos expertos afirman que, por sí solas, han producido «desarme».<sup>14</sup>

En estas evoluciones lideradas por Estados Unidos, la Unión Europea desarrolla un papel meramente de apoyo. Bien es cierto que no estamos ante una competencia de la Unión, ya que los Estados miembros han evitado mencionar los términos de proliferación o de armas de destrucción masiva en el Tratado de la Unión Europea (que sí se mencionaban en la Estrategia Europea de Seguridad), pero el artículo 21 del Tratado habla de «mantener

---

<sup>13</sup> PORTELA, C., *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Frankfurt Peace Research Institute, 2003. Documento del Consejo de la UE, EU strategy against the proliferation of WMD: monitoring and enhancing consistent implementation, Bruselas, 12 diciembre 2006.

<sup>14</sup> SAGAN, S., «After the Nuclear Posture Review: Obama's disarming influence», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 19 April 2011. Véase también PERKOVICH, G., «The Obama nuclear agenda one year after Prague, Carnegie Endowment for International Peace», *Policy Outlook*, March 2010.

la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional» y de «promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial» como fines de la acción exterior de la Unión. Esto demuestra que en algunas cuestiones clave para la gobernanza global en materia de paz y seguridad los grandes actores estratégicos siguen siendo los protagonistas e instituciones como la Unión Europea solo pueden seguir las iniciativas que marcan ellos.

### VIII. Conclusión: equilibrio entre Estados y Unión Europea

Desde que comenzó su existencia con el Tratado de Maastricht, pasando por el reforzamiento de la política exterior, de seguridad y defensa, y terminando con el nuevo Tratado de la Unión Europea redactado conforme al Tratado de Lisboa, la Unión Europea ha hecho una aportación muy relevante a la gobernanza global en materia de paz y seguridad. Igualmente, cabe esperar que esa contribución se acreciente en el futuro inmediato. El repaso de los diversos elementos constitutivos de la gobernanza global en este campo ha mostrado tanto la ejecutoria de la Unión en los últimos veinte años como los puntos donde puede desempeñarse de manera más activa para mejorar la paz y la estabilidad mundial. Ahora bien, la experiencia reciente demuestra que la acción de la Unión Europea es complementaria con la de sus Estados miembros. La política exterior y de seguridad de la UE no puede entenderse de manera autónoma sino que una interpretación cabal de su valor y sus posibilidades en la escena global debe incluir la acción exterior y los intereses de sus miembros, sobre todo de los más poderosos.

Por lo que se refiere a las instituciones internacionales, la Unión Europea debe seguir reforzando los esfuerzos de Naciones Unidas, y seguir colaborando con la OTAN para encontrar en cada caso los mecanismos idóneos de solución de crisis y mantenimiento de la paz. La gestión de crisis es una respuesta de urgencia coordinada en la que la UE juega un papel muy importante junto con otras instituciones internacionales y con los Estados. La generación y mantenimiento de operaciones de paz por parte de la Unión Europea es quizás la contribución más característica que puede hacer a la gobernanza global en el futuro. La ventaja comparativa de la Unión con respecto a otras opciones institucionales es que los europeos tienen los medios y la experiencia para montar operaciones de los más diversos tipos que se ajustan a distintas necesidades: operaciones civiles, para reforzar el Estado de Derecho, de policía, de reforma del sector de seguridad, para la separación de contendientes o la observación del alto el fuego, para paliar consecuencias de catástrofes naturales, y pueden también financiar operaciones militares montadas por otras organizaciones regionales como la Unión Afri-

cana. La UE es capaz de realizar operaciones tan diversas como el refuerzo de la ley y el orden en Irak o la misión naval EUNAVFOR Atalanta en el Océano Índico para luchar contra la piratería. Con toda seguridad, este potencial de la Unión seguirá siendo muy útil para mantener la paz en muy diversos escenarios en el futuro.

Además de los aspectos más positivos de la contribución de la UE a la gobernanza global, este artículo también ha señalado capítulos menos brillantes. La Unión debe respetar y promover los principios fundamentales del Derecho Internacional en sus relaciones exteriores según el Tratado de la UE. Sin embargo, la práctica revela que los europeos no han sido siempre coherentes con esos principios, sobre todo por lo que se refiere a la democracia y los derechos humanos. Las revoluciones democráticas de 2011 en los países árabes han puesto en evidencia la política mediterránea de la Unión, que primaba la estabilidad y la lucha contra el terrorismo apoyando a líderes no democráticos. Los pueblos de esos países han hablado, y han dicho claramente que los abusos de esos líderes eran inaceptables, por lo que los europeos tienen que revisar su política. Por último, el aspecto más criticable de la contribución europea a la gobernanza global en materia de paz y seguridad es la falta de acuerdo sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Los miembros de la UE están divididos, con Alemania por un lado, que pretende ser nuevo miembro permanente junto con Brasil, India y Japón, y España e Italia por otro, que mantienen una visión distinta sobre cómo ampliar el Consejo de Seguridad. Sería deseable que los países de la UE, para respetar la idea de una política exterior común, hallaran entre ellos una posición concertada sobre este asunto constitucional global antes que alinearse con otras potencias no europeas.

La conclusión final es que la contribución de la Unión Europea a las grandes cuestiones globales se hace junto a sus Estados miembros. Por tanto, hay que buscar un equilibrio entre los Estados y la Unión (y entre países grandes y pequeños, y entre el norte y el sur, etc.) a la hora de definir el orden mundial que los europeos quieren para el futuro. Teniendo en cuenta los grandes cambios que el mundo ha vivido en los últimos años, que obligan a replantearse muchas cuestiones, sería conveniente que dentro de la Unión Europea se organizase un gran debate político sobre los aspectos constitucionales del nuevo orden global, que no son tratados en el día a día de las reuniones oficiales. Estas cuestiones tienen una naturaleza diferente y requieren un tratamiento específico, que conduzca a una visión europea completa e inteligible sobre la gobernanza global.



# La contribución de la Unión Europea a la gobernanza económica mundial ante la crisis del paradigma globalizador

Dra. Ainhoa Lasa López

Investigadora postdoctoral Cátedra Interuniversitaria de Derecho y Genoma Humano.  
Universidad de Deusto-Universidad del País Vasco/EHU

**Sumario:** I. Aproximaciones generales al estado de la cuestión: Gobernanza global *vs.* Gobierno de la globalización.—II. Globalización, Unión Europea y gobernanza económica. 1. Los efectos del modelo económico de la globalización en la constitución económica del Estado social: del primado de la política a la centralidad del mercado. 2. El paradigma globalizador en el proceso de integración europeo.—III. La gobernanza económica europea: el Tratado de Lisboa como referente normativo. 1. El gobierno débil. 2. El control fuerte. 3. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.—IV. Posición de la Unión Europea en el escenario de crisis de la globalización: especial referencia al papel de la Unión Europea en el G-20.—V. Consideraciones finales.

---

**Resumen:** La primera gran crisis de la globalización ha sumido a las economías del mundo en un estado de incertidumbre que requiere la adopción de decisiones eficaces para hacer frente a la misma. Lógicamente, la Unión Europea como interlocutor político en la arena mundial no puede permanecer ajena a esta situación. En el actual debate entre gobernanza global-gobierno de la globalización, las instituciones europeas han hecho valer el paradigma jurídico-político y su correspondiente modelo económico, sobre el que se construye el proyecto de integración. El Estado-mercado y su correlato de actuación económica, el Estado regulador, han estado muy presentes en los ejes de actuación propuestos por la Comisión para el establecimiento de una gobernanza económica global sólida frente a la crisis, en las Cumbres del G-20 celebradas en el 2010. Principios de actuación que también han dejado sentir sus efectos en el propio espacio europeo a través de la propuesta de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

**Palabras clave:** Estado mercado, Estado regulador, globalización económica, gobernanza económica europea y gobierno global de la economía.

**Abstract:** *The first major crisis of globalization has left economies around the world in a state of uncertainty that requires the adoption of effective decisions to address it. Logically, the European Union as a political actor in the international arena cannot remain indifferent to this situation. In the current debate between global governance-the government of globalization, European institutions have made use of the legal-political paradigm and its corresponding economic model on which*

*to build the integration project. The Market State and its correlation with economic performance, the Regulatory State, have been at the lines of action proposed by the Commission for the establishment of a strong global economic governance facing the crisis in the G-20 Summit of held in 2010. Lines of action that have also left their toll on the European space over the proposed reform of the Stability and Growth Pact.*

**Keywords:** *Market State, Regulatory State, economic globalization, European economic governance and global government of the economy.*

---

## I. Aproximaciones generales al estado de la cuestión: Gobernanza global *vs.* Gobierno de la globalización

La primera gran crisis económica y financiera de la globalización ha puesto de relieve las carencias sociales, económicas y políticas de las que es portador el modelo jurídico político gestado a finales de los ochenta como alternativa a la forma Estado social. Una consideración que confirma su calificación de «sistémica». En otras palabras, no estamos hablando sólo de fracaso estructural del sistema financiero como si éste actuara como un sistema autónomo e independiente tanto del sistema económico, como del sistema estatal o político. Es decir, como si la crisis fuera consecuencia tan sólo de los errores o desvaríos de una de las variables del sistema, una simple anomalía del sector de las finanzas subsanable aplicando las medidas correctivas adecuadas. Parfraseando las palabras de la célebre ideóloga marxista Rosa Luxemburgo en su obra *¿Qué es la economía?: «lo más notable de esto es que todos los afectados, el conjunto de la sociedad, consideran y tratan a la crisis como algo fuera de la esfera de la voluntad y el control humanos, un golpe fuerte propinado por un poder invisible y mayor, una prueba enviada desde el cielo, parecida a una gran tormenta eléctrica, un terremoto, una inundación».*

Por el contrario, esta crisis no tiene sólo una causa, sino que trae sus causas de las contradicciones de las propias condiciones de funcionamiento político, económico y jurídico del proceso globalizador. El Estado regulador como forma de actuación económica del poder público en la economía, como alternativa a una dirección política de la economía, el Estado como garante del mercado y sus prerrogativas, representan los principales rasgos de la propuesta articulada en los años ochenta en respuesta al malestar generado por la forma de Estado constitucionalizada en los textos fundamentales de la segunda postguerra mundial, el Estado social. En este punto, sería conveniente hacer siquiera un breve inciso al objeto de aclarar a grandes rasgos las diferencias existentes entre los conceptos Estado regulador y Es-

tado mercado. Fundamentalmente, porque ambos términos constituyen los presupuestos metodológicos que hemos adoptado en la presente reflexión en aras a configurar a la globalización como el fundamento legitimador de un nuevo diseño constitucional que define una organización de la sociedad y de la política expresada por el vínculo del capital.

Por una parte, el Estado regulador representa una de las interpretaciones gestada en la década de los ochenta del siglo pasado en torno a la revisión de los mecanismos de intervención pública en la economía. El tránsito del heterogobierno del mercado y el primado de la política al Estado regulador expresa la disolución de los vínculos políticos establecidos por el modelo económico del constitucionalismo social. La autonomía del mercado es incompatible con el gobierno del mercado, y para preservar dicha autonomía es necesaria la subordinación de la política ahora dirigida a resolver las contradicciones que ha creado el Estado social al proceso de acumulación. Lo relevante del Estado regulador es que desnaturaliza los contenidos de la constitución económica del Estado social a través del progresivo desmantelamiento de los vínculos impuestos al sistema económico<sup>1</sup>.

Por otro lado, el Estado mercado como nueva forma de Estado sitúa la garantía del mercado como elemento definidor de las relaciones que se establecen entre las esferas pública y privada<sup>2</sup>. Paralelamente, la constitución económica del Estado mercado, introduce la regulación como mecanismo de tutela del mercado que se convierte en el objetivo fundamental de la intervención pública. La regulación como forma de intervención pública en la economía dirigida a garantizar la centralidad y autonomía del mercado define el modus operandi del modelo económico del Estado mercado que de acuerdo con algunas lecturas politológicas, como las ya señaladas de Antonio La Spina y Giandomenico Majone, asume la denominación de Estado regulador. De tal forma que el Estado regulador no es ninguna forma de Estado, ni representa un estadio evolutivo intermedio entre el Estado social y el Estado mercado, sino una nueva forma de intervención en la economía adscrita a la forma de Estado mercado.

Actualmente, la centralidad del vínculo económico, la definición de la intervención social por y desde el mercado, la funcionalidad del modelo social al mercado y sus condicionantes, devienen fórmulas y mecanismos ineficaces para hacer frente a los desafíos que la crisis de la globalización ha generado.

---

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado ver: LA SPINA, A., MAJONE, G., *Lo Stato regolatore*, ed. Il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>2</sup> BOBBIT, P. C., *The shield of Achilles. War, peace and the course of history*, ed. Red Classic Penguin, London, 2003.

No obstante lo señalado, todo parece apuntar a que las prerrogativas del mercado y su garantía seguirán siendo la única premisa irrenunciable para la superación de esta crisis. Sobre todo, si se tiene en cuenta que mayoritariamente los análisis de las causas detonantes de la crisis no se circunscriben a la globalización como proyecto político, sino como hemos dicho, tan sólo a uno de sus elementos o subsistema del sistema económico globalizador, el sistema financiero. Ni siquiera aquellos planteamientos que defienden la idea de dar un aparente giro copernicano a la gobernanza global en términos de «networked minimalism»<sup>3</sup>, o que ponen el acento en la necesidad de un gobierno global de la economía con capacidad de respuesta e intervención frente a la actualmente ineficaz gobernanza económica global<sup>4</sup>, logran superar los límites del proyecto globalizador al que se circunscriben. En primer lugar, porque este minimalismo de redes está condicionado en su definición por las propias demandas de la globalización. Así, cuando se dice «de redes» porque la globalización tiene en las redes de políticas públicas a su mejor diseño estructural frente a las tradicionales políticas públicas intervencionistas del constitucionalismo social, y «de mínimos», porque la gobernanza sólo es aceptable a nivel mundial si no sustituye la gobernanza nacional y sus intrusiones en la autonomía nacional están legitimadas en términos de resultados de cooperación<sup>5</sup>, lo que en realidad se está afirmando es la necesaria protección de la dinámica globalizadora como proyecto político y no un cambio de paradigma.

En este sentido, la apelación en mayo de 2010 de Dominique Strauss-Kahn, Director Gerente del FMI a la «creación de una moneda global emitida por un banco central global que pueda obrar en calidad de prestamista de último recurso, con una gobernanza sólida y características institucionales», supone apuntalar la panoplia instrumental de protección del vínculo económico preservándolo de perturbaciones e injerencias no tanto endógenas al propio sistema, como exógenas o imputables a futuras tentativas de reinstaurar un modelo económico inspirado en el vínculo social. La apuesta por una continuidad del modelo de gobernanza económica mundial frente a un gobierno global de la economía que incorpore la integración positiva o vínculo social no es rastreadable en este planteamiento.

En segundo lugar, porque tampoco las propuestas articuladas en torno al establecimiento de un nuevo paradigma de gobierno de la globalización logran ir más allá de los propios límites que encierra el modelo, introdu-

---

<sup>3</sup> KEOHANE, R. O., NYE, J. S., «Introduction» en NYE, J. S., DONAHUE, J. D. (ed.), *Governance in a globalizing world*, ed. Brookings Press, 2000.

<sup>4</sup> VVAA. «Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate», Fundación Alternativas, ed. Marcial Pons, 2010, pp. 141 y ss.

<sup>5</sup> KEOHANE, R. O., NYE, J. S., *op. cit.*, nota 3.

ciendo alta dosis de ambigüedad. Como alternativa a la actual globalización en crisis, se propone otra de nuevo cuño que tiene como «líneas maestras» de actuación entre otras: una cohesión social a escala mundial<sup>6</sup>, redistribución y sostenibilidad<sup>7</sup>, una reforma estructural de los organismos de Bretton Woods<sup>8</sup>, la creación de una verdadera moneda de reserva internacional<sup>9</sup>, el reforzamiento del sistema de BPI (Bienes Públicos Internacionales) y el establecimiento de impuestos globales que generen nuevas fuentes de financiación al desarrollo<sup>10</sup>.

Ciertamente, estos planteamientos encierran aspectos claves que afectarían al diseño jurídico político de la globalización, hasta el punto de determinar la propia superación del modelo. En particular, cuando se hace referencia a la cohesión social, la sostenibilidad y la redistribución. Redistribuir interviniendo en el mercado para corregir las disfuncionalidades sociales que éste genera supone establecer un gobierno de la economía a escala mundial y por lo tanto, de acuerdo a una lógica de funcionamiento muy distinta a la propia del sistema económico globalizador. Hasta aquí, parece clara la propuesta en términos de confrontación con y superación de la lógica globalizadora a través del establecimiento y reasignación de nuevas funciones en los términos descritos.

Los problemas surgen cuando el marco teórico desde el que se definen las funciones que los Estados deben asumir es el mismo, esto es la globalización. La globalización como oportunidad, como escenario desde el que actuar los cambios, impide hablar de confrontación de modelos y sitúa el discurso en el marco de la continuidad y no de la ruptura. Nos encontramos con argumentos que tratan de conciliar los contenidos de uno y otro modelo, como si los términos de la relación gobernanza global-gobierno de la globalización pudieran conjugarse en una multiplicidad de significados llamados a complementarse entre sí. La desvinculación de la globalización de su conexión con el proceso de desmantelamiento de los postulados del constitucionalismo social como si el proceso globalizador tuviera una función permanente, una estructura capaz de adecuarse a las sucesivas crisis económicas y financieras mundiales que no comprometen sus rasgos más característicos. Un planteamiento que permite sustraerse a la confrontación entre gobernanza global y gobierno global, presentando a este último como una mera consecuencia de la evolución del sistema, pero de ninguna manera contradictorio con el mismo.

---

<sup>6</sup> VVAA., *op. cit.*, nota 4, pp. 84-87.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 87-91.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 96-98.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 103-104.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 104-108.

Frente a estas reflexiones, desde nuestra propuesta cualquier análisis que se adopte en la explicación del surgimiento de la globalización conduce a afirmar desde el punto de vista del derecho constitucional, como ya hemos señalado, su naturaleza de proyecto político y, como tal, de imposición de un nuevo diseño constitucional que se define por contraste con el Estado social. Sólo desde esta perspectiva es posible aprehender las transformaciones que el nuevo modelo incorpora. Para ello tomaremos como parámetro de referencia la propia noción de gobernanza. Siguiendo la clasificación de Roderick Rhodes<sup>11</sup>, existen al menos seis acepciones distintas del término gobernanza. Desde el punto de vista del derecho constitucional, el que aquí nos interesa es el que define la gobernanza como «Estado mínimo». En palabras de Roderick, se trata de «un término general para redefinir el alcance y la manera de intervención pública y el uso de operadores económicos privados para la prestación de servicios públicos»<sup>12</sup>. Esta definición va más allá de una mera descripción analítica de los cambios experimentados en las estructuras del gobierno británico de los años ochenta que sirven al politólogo inglés de premisas para aplicar los diferentes usos de la gobernanza. Estado mínimo implica una nueva recomposición de las bases materiales del Estado social y su adaptación al contexto de la globalización a través de la imposición del nuevo paradigma. La regulación como mecanismo de intervención pública, no significa una retirada del Estado, sino de la dirección política del mercado. La gobernanza supone la implantación de una nueva estructura, el Estado regulador, frente al poder interventor del Estado social. De ahí que la afirmación de la gobernanza económica conlleve la negación del gobierno de la economía y viceversa.

En este contexto, la crisis sistémica de la globalización ha supuesto no tanto una oportunidad para reafirmar los valores de la solidaridad, la justicia social, la igualdad material, sino para consolidar los valores del paradigma económico globalizador. Una apuesta por los antedichos valores, en la que la Unión Europea (en adelante UE) ha desempeñado un papel fundamental como actor político en la esfera internacional en general y, en las cumbres del G-20 en particular.

## II. Globalización, Unión Europea y gobernanza económica

El emergente contexto globalizador de los años ochenta representa el marco privilegiado desde el que analizar las implicaciones que aporta este proceso. De hecho, su uso generalizado para abordar las transformaciones

---

<sup>11</sup> RHODES, R., «The new governance: governing without government» en *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 653.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 653-654.

estatales y las realizadas en el sistema económico, lo convierten en el referente por excelencia por parte de la literatura actual<sup>13</sup>.

Sin subestimar la introducción de elementos novedosos que condicionan los antiguos patrones de comportamiento de las esferas políticas y económicas, consideramos que no es tanto el análisis pormenorizado de estos elementos como la consideración del paradigma globalizador como fundamento legitimador de un nuevo diseño constitucional, lo que dota de unidad y coherencia al conjunto de la reflexión. Fundamentalmente, porque la reorganización productiva y social que acompaña al proceso globalizador no obedece a un reajuste coyuntural, sino que adopta el perfil de una forma de ruptura que menoscaba el ámbito de materialización de las transformaciones del Estado social. La alusión a los cambios registrados en los ámbitos económico y político es ilustrativa de la transformación. La pérdida de capacidad de decisión política para intervenir en el ámbito económico implica una redefinición de la relación política-economía sobre la base de nuevos parámetros que legitiman la retirada de la política de los espacios de decisión del mercado. Este paulatino desplazamiento de las tradicionales formas de intervención estatal en los ámbitos económico y social, revela un creciente abismo entre los procesos de mercado cada vez más globales y las políticas intervencionistas de pleno empleo redefinidas en torno al nuevo paradigma de la flexibilidad<sup>14</sup>.

De esta manera, la globalización adquiere la dimensión de proyecto político que define una organización de la sociedad y de la política expresada por el vínculo capitalista. Acercarse al proceso globalizador desde este enfoque permite desvincularse del debate sobre la debilidad del Estado que sin embargo, ocupa un lugar preferente en los trabajos sobre esta cuestión. Sobre todo, porque el elemento determinante de la globalización es su estrategia de acumulación del capitalismo en la nueva fase postfordista que tiene en los Estados a sus principales protagonistas. De tal forma que el Estado desempeña un papel decisivo en la reproducción de las condiciones extraeconómicas de la acumulación para garantizar tanto las dinámicas capitalistas como su supervivencia<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> BRENNER, N., «Global cities, global status: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe» en *Review of International Political Economy*, n.º 5, 1998, pp. 1-38. SYKES, R., PALIER, B., PRIOR, P. M., *Globalization and European Welfare States: challenges and change*, ed. Basingstone, Palgrave, 2001. SWANK, D., *Global, capital, political institutions and policy chance in developed Welfare States*, ed. Cambridge University Press, 2002.

<sup>14</sup> PECK, J., THEODORE, N., «Work first: workfare and the regulation of contingent labour markets» en *Cambridge Journal of Economics*, n.º 24, 2000, pp. 119-38.

<sup>15</sup> BARCELLONA, P., *¿Quale politica per il terzo millennio?*, ed. Dédalo, Bari, 2000, p. 127. BRENNER, N., «De-bordering the state: new spaces in international relations» en *New Political Science*, n.º 35, 1996, pp. 69-107. CERNY, P., «Globalization and the disar-

Por eso consideramos errónea la tesis que caracteriza a la globalización como opuesta al Estado. En nuestra opinión, el acento debe ponerse en la pérdida de control estatal en la economía como consecuencia de la autosuficiencia de las dinámicas económicas. La confrontación sólo es posible si la perspectiva de análisis se traslada a la incompatibilidad entre el proceso globalizador, entendido como estrategia de acumulación, y una determinada forma de Estado. Lo que permite a su vez situar el discurso en un plano de confrontación de modelos o si se prefiere, de formas de Estado, la que acompaña a las decisiones políticas que introduce la globalización frente a la del Estado social.

El análisis acerca del determinismo naturalista del sistema económico capitalista ha sido desmentido a través de las investigaciones efectuadas por historiadores, sociólogos y antropólogos. Las conclusiones de estos trabajos conducen a situar al mercado como el resultado final de una construcción social y política. Una de las investigaciones más concluyentes fue la realizada por Karl Polanyi en su obra la «Gran transformación», en la que como crítica al liberalismo económico demuestra que el comercio internacional no fue fruto de una espontánea evolución desde los propios mercados, sino que fue introducido políticamente a través de la hegemonía inglesa, esclareciendo el papel del Estado en su determinación. Este capitalismo institucionalizado que propone Polanyi significa que el mercado es una institución política y como tal, establece relaciones de dependencia con el Estado. De ahí que la instancia política se constituya como el centro de decisión que instaura y define las relaciones que se articulan entre el mercado y el derecho. Esta fórmula política de control del mercado que luego se materializó en la construcción del Estado social, tiene un soporte incontestable en el proceso histórico de configuración del sistema económico capitalista desde el fin del capitalismo concurrencial<sup>16</sup>.

En esta dinámica se sitúa el keynesianismo político económico del Estado social donde la autonomía en la política económica del Estado implica una respuesta favorecida por los Estados a una globalización ingobernada que se generaliza a comienzos del siglo pasado. En esta nueva disposición

---

ticulation of political power: towards a new middle ages?» en GOVERDE, H., CERNY, P. G., PHILIP, M., LENTNER (edit.), *Power in contemporary politics. Theories, practices and globalizations*, ed. Sage, London, 2000, pp. 170-86. OHMAE, K., *La fine dello stato nazionale*, ed. Baldwein & Costaoldi, Milano, 1991. JESSOP, B., *The future of the capitalist state*, ed. Polity Press, 2002, London, pp. 210-11. Del mismo autor ver también: «State theory, regulation and autopoiesis: debates and controversies» en *Capital & Class*, n.º 75, otoño 2001, pp. 86-90; «Reflexiones sobre la ilógica de la globalización» en *Zona Abierta*, n.º. 92/93, 2000, pp. 95-96.

<sup>16</sup> POLANYI, K., *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, ed. La piqueta, Madrid, 1989, pp. 228-32 y 321-33.

del sistema económico internacional, su configuración política en torno a lo que se ha venido a denominar «*embedded liberalism*»<sup>17</sup> o «liberalismo dirigido», supone una estrategia política de configuración global consistente en un régimen internacional de cambios fijos que permitía la autonomía política en la gestión de los procesos económicos nacionales, beneficiando la expansión de los Estados de bienestar europeos. Estas consideraciones también han sido recogidas en la literatura económica en la que es lugar común reconocer al sistema ideado en Bretton Woods como paradigma de la simbiosis entre el proceso de regulación controlada del sistema financiero internacional y la consolidación del papel económico del Estado a nivel interno<sup>18</sup>.

Pero es sin lugar a dudas durante el proceso de gestación de la liberalización del mercado de capitales, cuando se manifiesta con mayor intensidad el papel esencial desempeñado por las instancias estatales. Es un hecho reconocido por la literatura que aborda las complejidades de la política económica internacional, la íntima conexión de la globalización financiera con las condiciones políticas liberalizadoras creadas por los Estados. En esta tesitura podemos distinguir tres tipos de decisiones políticas básicas para las futuras liberalizaciones determinantes de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods<sup>19</sup>.

Previamente conviene recordar que en los acuerdos de 1944, las restrictivas disposiciones sobre las finanzas reflejaban una estructura vinculada con el keynesianismo como sistema de control político de la vida económica caracterizada por el mantenimiento del equilibrio internacional, la promoción del comercio y las finanzas a escala internacional, y la promoción de tipos de cambio estables junto con un estándar monetario común. Dispositivo que reflejaba su funcionalidad a la prioridad otorgada a la autonomía económica de la política del bienestar que se veía de esta manera desvinculada de las presiones financieras internacionales. Desde esta perspectiva se ha puesto de relieve que «el sistema monetario y financiero internacional creado después de la guerra, traspone de algún modo al ámbito internacional los principios organizativos internos de los Estados Keynesianos»<sup>20</sup>. El sistema se completaba con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) como órganos del gobierno económico del modelo

---

<sup>17</sup> RUGGIE, J. G., «International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic system» en *International Organization* 36 (2), 1982, pp. 379-415.

<sup>18</sup> ADDA, J., *La globalización de la economía: origen y desafíos*, ed. Sequitur, Madrid, 1999, pp. 1-22.

<sup>19</sup> KAPSTEIN, E. B., *Governing the global economy: international finance and the State*, ed. Harvard University Press, 1994, pp. 5-6, y 32.

<sup>20</sup> ADDA, J., *op. cit.*, nota 17, pp. 97-98.

que garantizan su viabilidad a través del control de los movimientos de capital, el primero, y de la supervisión del empleo de fondos en los proyectos financiados a través del mismo, el segundo.

De tal modo que «la relativa estabilidad de los tipos de cambio observada en los años cincuenta y sesenta coincide, de hecho, con una fase muy específica de la historia financiera: la del predominio de un sistema público de financiación internacional y de represión organizada de las finanzas privadas. Una fase que coincide con el apogeo del Estado de Bienestar en la mayoría de las democracias occidentales, es decir, de un sistema en el que la lógica de mercado queda ampliamente reglada por la intervención política pública en cuatro ámbitos principales: gestión coyuntural, política de la competencia y de precios, distribución de la renta y protección social»<sup>21</sup>.

Principios organizativos del sistema financiero y monetario internacional que comienzan a ser desmantelados a través de un conjunto de sucesivas acciones políticas:

1. El establecimiento a finales de los cincuenta y la consolidación en la década de los sesenta del emergente mercado de los petrodólares que constituía una válvula de escape de los controles y regulaciones financieras al permitir a los operadores bancarios funcionar con divisas distintas a las del país de origen y fuera de las fronteras de los países de origen<sup>22</sup>. La sustracción a las regulaciones determina el primer eslabón en la desvinculación de los estrictos controles de las finanzas privadas establecidos en los primeros años de la posguerra. El apoyo de los Estados Unidos e Inglaterra a la concesión de mayores márgenes de libertad al sector privado tuvo como resultado el establecimiento del euromercado de Londres. La crisis energética supuso la culminación del mercado de los petrodólares y la consolidación de un sistema de financiación ajeno a la intermediación de las instituciones internacionales que hasta ese momento se habían encargado de la promoción y ayuda de los préstamos financieros. La inestabilidad y las tensiones monetarias internacionales de la década de los setenta condujeron a la práctica eliminación de los controles al mercado de capitales en los años ochenta<sup>23</sup>.
2. El rechazo de los Estados a adoptar medidas previstas en los acuerdos de Bretton Woods que implicaran una implementación de controles más efectivos sobre los movimientos de capitales, representa

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 90-94.

<sup>23</sup> HELLEINER, E., *States and the re-emergence of global finance. From Bretton Woods to the 1990s*, ed. Cornell University Press, London, 1994, pp. 8-18.

el punto de inflexión de la dialéctica entre el régimen de paridades fijas de los acuerdos del 44 y la liberalización de las finanzas del sector privado. Adoptar una de las dos opciones suponía en esos momentos la exclusión de la otra y viceversa. La opción entre una autonomía política monetaria o una liberalización del sector de capitales concluyó en los años noventa con el establecimiento de un mercado de capitales libre y global<sup>24</sup>.

3. La estrategia de la globalización financiera despliega sus efectos en el proceso de integración europeo y por ende, en los sistemas económicos nacionales. Los dictados de la nueva coyuntura económica internacional aceleraron el proceso de integración determinando de este modo la estrecha vinculación entre ambos procesos, el globalizador y el europeo. La nueva estrategia de acumulación consecuencia de la incapacidad de la acción política keynesiana, proporciona las bases de legitimación de las nuevas políticas públicas<sup>25</sup>.

Las políticas fiscales restrictivas centradas en el control de la inflación y en el monetarismo como elemento vertebrador de las nuevas políticas económicas, sitúan al gasto social como ámbito preferente de actuación de la disciplina presupuestaria. De tal forma que actúan como factor de erosión de la protección social. Frente a la política presupuestaria keynesiana caracterizada por el gobierno del ciclo económico a través de la intervención sobre la demanda con el objetivo prioritario del pleno empleo, el empleo de terapias deflacionarias y de enfriamiento económico junto con la coordinación de la política monetaria, son condiciones necesarias e impuestas por la globalización financiera para poder competir en el propio contexto de la globalización.

Lo que singulariza a este proceso es que los límites impuestos por la centralidad del mercado como nuevo paradigma establecido por la constitución económica de la globalización, no sólo implican el desmantelamiento de los vínculos políticos de la constitución económica del Estado social, sino que además también determinan los nuevos principios organizativos del sistema. La coordinación monetaria y las políticas económicas disciplinantes constituyen los elementos de legitimación del mercado global de la organización estatal que han sido confirmados en el espacio transnacional a través de su recepción en el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, y plenamente consolidados con el Tratado de Lisboa.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 146-168.

<sup>25</sup> SKIDELSKY, R., «Decadencia de la política Keynesiana» en CROUCH, C., (dir.), *Estado y Economía en el capitalismo contemporáneo*, ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1998, pp. 65-106.

Los mercados emergen de una vida económica altamente regulada e institucionalizada en la que los mercados globales son hasta el momento los últimos seguidores de esta institución política. No en vano se habla de desregulación políticamente impuesta, consistente en la desvinculación de los mecanismos de sujeción políticos del Estado social. Nos encontramos con que la estrategia política de los Estados se centra en la búsqueda de marcos de acción de larga duración basados en compromisos institucionales a través de los cuales puedan participar en la gestión e identificación de estos procesos globales de reestructuración. El espacio económico europeo es sin duda singularmente paradigmático en relación con la caracterización de la globalización como estrategia de acumulación que define nuevos límites y nuevas oportunidades para los Estados<sup>26</sup>.

En este sentido se ha puesto de relieve que el fenómeno de la globalización se refiere no tanto al triunfo universal del capitalismo como a la emergencia de un mercado mundial autorregulado. Es decir, la confrontación se establece entre mercados autorregulados e intervención pública en la economía.

### 1. *Los efectos del modelo económico de la globalización en la constitución económica del Estado social: del primado de la política a la centralidad del mercado*

Ya se ha hecho referencia a que los contenidos que incorpora la estrategia globalizadora establecen una clara confrontación con los propios del Estado social y, más concretamente, con sus bases materiales.

El análisis del keynesianismo desde la perspectiva de sistema de control político de la vida económica ponía de relieve su función de legitimación y sostén del proceso de acumulación privada. Pero al mismo tiempo, permitía la introducción de la idea de pacto en la caracterización del Estado social. La estrecha sinergia establecida por el círculo virtuoso keynesiano en torno a la composición técnica del capital basada en las dinámicas del modelo fordista, y su articulación con la composición política de las clases protagonistas de la lucha por la distribución en una combinación de partidos de masas y asociaciones sindicales, suponía una imagen dualista de la estructura productiva caracterizada por la acumulación y la integración social como bases materiales del Estado social<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> BOYER, R., «State and Market. A new engagement for the twenty first century?» en BOYER, R., DRACHE, D. (ed.), *States against markets. The limits of globalization*, ed. Routledge, 1996, p. 97. JESSOP, B., *op. cit.*, nota 15, pp. 106-118. ADDA, J., *op. cit.*, nota 17, p. 105.

<sup>27</sup> MAESTRO BUELGA, G., *La Constitución del trabajo en el Estado social*, ed. Comares, Granada, 2000, pp. 147-148.

El nivel de demanda efectiva a través del pleno empleo como variable clave de la construcción de Keynes configuraba al salario como el factor central y nexo de unión entre las dinámicas fordistas y del bienestar social. El modelo fordista de relaciones industriales implicaba un círculo virtuoso de crecimiento basado en la producción en masa, una productividad creciente basada en economías de escala, rentas crecientes que propician el consumo de masas, incremento de los beneficios debido a la plena utilización de los recursos productivos del sistema económico, aumento de las inversiones y el objetivo del pleno empleo como meta de funcionamiento del sistema. Proporcionando las bases materiales para un compromiso entre capital y trabajo presidido por las nociones claves de régimen de acumulación y relación salarial<sup>28</sup>.

Por lo tanto, fordismo y keynesianismo otorgan un nuevo papel al trabajo. Por un lado, centralidad del trabajo en el sistema político que se materializa desde el punto de vista constitucional en su reconocimiento como nuevo sujeto político y, por otro lado, en los derechos sociales como dimensión de la tutela económica del mismo. En este sentido, se reconoce una doble dimensión en el derecho al trabajo: como derecho social vinculado al pleno empleo que legitima la intervención del Estado en la economía; y el derecho al trabajo como derecho a la estabilidad en el empleo, que conforman su configuración clásica en el Estado social<sup>29</sup>.

Correlativa a esta construcción es una definición del Estado social como forma de organización política fruto del compromiso capital-trabajo que comporta un intercambio político consistente en la mejora de las condiciones de vida de las clases trabajadoras a través de la constitucionalización del trabajo y la integración de las organizaciones portadoras de sus intereses en la dinámica político-institucional, a cambio de mantener el sistema económico vigente. Compromiso cuyo rasgo más característico se traduce en una nueva relación entre el poder político y económico presidida por el vínculo social que define una constitución económica basada en el heterogobierno del mercado<sup>30</sup>.

Los caracteres señalados hasta el momento permiten poner de relieve los cambios registrados a través de esta forma de Estado y ofrecen elementos suficientes para una consideración autónoma del Estado social y su expresión jurídica. Frente al principio político liberal de separación Es-

---

<sup>28</sup> BOYER, R., «Relación salarial, acumulación y crisis: 1968-1982» en *Crisis económica y relaciones industriales*, ed. Zero, Madrid, 1985, p. 210.

<sup>29</sup> LASA LÓPEZ, A., «La desnaturalización del constitucionalismo social en el derecho comunitario: el derecho al trabajo como ejemplo» en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 76, 2006, págs. 203-228.

<sup>30</sup> DE CABO, C., *La crisis del Estado social*, ed. PPU, Barcelona, 1986, pp. 18-19.

tado–Sociedad, se establecía la alternativa contraria. De manera que si la traducción en el marco constitucional de la forma de Estado social se manifestaba en una clara diferenciación en relación a la forma de Estado liberal y sus paradigmas jurídicos, en nuestra opinión, también el proceso globalizador representa el intento de legitimar un nuevo paradigma en lo que constituía el ámbito de materialización de las transformaciones del Estado social, la relación política-economía. Y, por lo tanto, desde coordenadas de superación y ruptura de principios jurídicos.

Los nuevos modelos teóricos planteados por la doctrina se establecen, como se ha señalado, en torno al Estado mercado y su forma de intervención económica, el Estado regulador. No obstante, se imponen las cautelas a la hora de analizar las propuestas teniendo en cuenta las complejidades inherentes a la nueva estrategia de acumulación. Es por ello que en el empleo de conceptos como regulación, postfordismo o *Workfare state*, que aparecen como funciones claves de la estrategia globalizadora, se haga precisa su consideración en directa conexión con el proceso de globalización al margen de las particularidades que resultarían de un análisis por separado de cada uno de los términos.

En primer lugar, el postfordismo como su propio nombre indica implica una ruptura con el modelo fordista de producción cuyos paradigmas son: la especialización flexible, tecnología de la información y la automatización. Por todo ello, determina una nueva composición técnica del capital de acuerdo con los condicionamientos internos del propio modelo. En segundo lugar, hablar en términos de postkeynesianismo implica un nuevo sistema de control político de la actividad económica a través de expresiones como re-regulación que acentúan la primacía de la lógica económica y la funcionalidad de la intervención pública a su expansión. En tercer lugar, *Workfare state* se opone a formas de intervención social vinculadas al *Welfare state* keynesiano, en la medida en que representa una manera opuesta de afrontar la integración del trabajo. La descripción que acompaña a cada uno de estos elementos indica su necesaria correspondencia con las nuevas formas de actuación del Estado que asignan un nuevo carácter al trabajo<sup>31</sup>.

En tercer lugar, la caracterización del trabajo como factor directamente productivo consecuencia del imperativo empresarial que subsume íntegramente la subjetividad del trabajo. «Por ello el salario, tanto el individual como el social, comenzó a ser entendido cada vez más como coste de pro-

---

<sup>31</sup> MAJONE, G., LA SPINA, A., «Deregulation e privatizzazione: differenze e convergenze» en *Stato e mercato*, n.º 35, 1992, p. 249. VISSER, J., «From Keynesianism to the third way: labour relations and social policy in postwar Western Europe» en *Economic and industrial democracy*, n.º 21, 2000, pp. 421-456.

ducción internacional, y menos como una fuente de demanda nacional, y el dinero empezó a circular como divisa internacional debilitando ciertamente la gestión económica keynesiana de la demanda en el ámbito nacional. Este cambio en el principal aspecto contradictorio de la forma del dinero, está estrechamente relacionado con la tendencia de la dinámica del capital industrial a estar subordinado a la lógica de la hipermovilidad del capital financiero»<sup>32</sup>.

Así, podemos definir la globalización como la estrategia de acumulación de la nueva fase postfordista que implica la inversión de la relación caracterizadora del Estado social entre el poder político y el poder económico que garantizaba el vínculo social como elemento determinante del sistema de sujeciones impuestas por las instancias políticas, y que ahora viene establecido por la centralidad del mercado.

## 2. *El paradigma globalizador en el proceso de integración europea*

La estrategia de la globalización financiera deja sentir sus efectos en el espacio transnacional a través del objetivo metaconstitucional de la estabilidad económica y financiera tímidamente interiorizado por el Tratado de la Unión, reforzado por los Tratados de Maastricht y Ámsterdam y, plenamente consolidado con el Tratado de Lisboa.

La crisis económica de los setenta había puesto en evidencia la eficacia de las políticas económicas keynesianas por sus efectos perturbadores para el funcionamiento del sistema económico. La fobia anti inflacionista comienza a instalarse en el discurso de los dirigentes políticos nacionales en la esfera supranacional, mostrando de esta manera su mayor predisposición a la coordinación de la política monetaria y al empleo de terapias deflacionarias de enfriamiento económico frente a las tradicionales formas de intervención estatal en los ámbitos económico y social. Elementos fundamentales para poder competir en un contexto de globalización emergente cuyas demandas tienen reflejo en el Libro Blanco «*Completing the internal market*» de 1985. El apoyo incondicional de los Estados miembros a la filosofía del Acta Única así lo corrobora.

Por su parte, el Tratado de la Unión de 1992 confirma el fin del proyecto del Estado social. Con el Tratado de Maastricht se materializa la compatibilidad insostenible del constitucionalismo social con los vínculos a las políticas económicas estatales establecidos por la UEM (Unión Económica y Monetaria), es decir, «la totalidad del proyecto de la unión monetaria re-

---

<sup>32</sup> JESSOP, B., *op. cit.*, nota 15, pp. 108-109.

presenta un ambicioso programa político, emblema del determinismo económico con respecto a la política»<sup>33</sup>.

La prioridad a la libre circulación de capitales y la estabilidad de los tipos de cambio demandaba una política monetaria coordinada. Su posterior refuerzo con el PEC (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1996, materializa el impulso al proceso de liberalización económica. La disciplina macroeconómica entra en el constitucionalismo económico europeo desvinculando las políticas monetarias del cumplimiento de objetivos que expresen la intervención en la cohesión social. Sanciona la prioridad de la estabilidad macroeconómica como mecanismo de tutela del sistema económico. La garantía de la competencia y de su estabilidad como instrumentos de tutela del mercado, devienen decisiones constitucionales fundamentales<sup>34</sup>.

A estos efectos se ha señalado que después de Maastricht la constitución económica europea configura al ordenamiento jurídico de la Unión como un Estado regulador<sup>35</sup>. Sin embargo, aún siendo común en la doctrina el recurso al Estado regulador para describir las reformas gestadas a finales de la década de los ochenta en base al Libro Blanco de 1985<sup>36</sup> y, el Informe sobre la Unión Económica y Monetaria de 1989<sup>37</sup>, las divergencias aparecen en el momento de establecer la concreta institucionalización de la actividad reguladora en la Unión Europea, el nivel de acción de las actividades reguladoras en cada uno de los espacios, nacional y europeo, así como la interacción entre ambos.

En nuestra opinión, son las reflexiones de Giandomenico Majone las que mejor se adecúan al análisis de las transformaciones experimentadas en la Unión como consecuencia del establecimiento de la UEM. En su pro-

---

<sup>33</sup> CROUCH, C., «Introduction: the political and institutional deficits of European monetary union» en *After the Euro*, ed. Oxford scholarship online monographs, 2000, p. 5.

<sup>34</sup> MAESTRO BUELGA, G., «El sistema de competencias en la constitución económica europea: Unión y Estados Miembros» en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6, 2006, pp. 65-99.

<sup>35</sup> MAJONE, G., «The European Community between social policy and social regulation» en *Journal of Common Market Studies*, June 31 (2), 1993, pp. 153-170. También del mismo autor ver: «The rise of the regulatory State in Europe» en MÜLLER, W.C., WRIGHT (ed.), *The State in western Europe: retreat or redefinition?*, ed. Frank Cass, London, 1994, pp. 77-101; *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and in the United States*, ed. Pinter, London, 1990. VOGEL, S. K., *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*, ed. Cornell University Press, 1996.

<sup>36</sup> Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985). COM(85) 310, junio de 1985.

<sup>37</sup> Report on Economic and Monetary Union in the European Community, 12 April, 1989: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documentation/chapter13/19890412\\_en235repeconometry\\_a.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter13/19890412_en235repeconometry_a.pdf).

puesta adopta como premisa la conexión de la constitución económica de la Unión Europea con las políticas reguladoras a las que diferencia de las no reguladoras como la redistribución de los ingresos. El paso de un Estado positivo a un Estado regulador sitúa el acento en las funciones reguladoras frente a las redistributivas o de estabilización macroeconómica<sup>38</sup>. La desvinculación en el espacio europeo de las sujeciones impuestas por el vínculo social concentra la actividad reguladora en limitar la capacidad de acción estatal como espacio de definición de sus contenidos.

En este planteamiento el Estado regulador está vinculado al contenido que por sí mismo singulariza a la función reguladora y desde el que se define el resto de componentes que a él se asocian, esto es, «la definición de competencias»<sup>39</sup>. Cuando se introducen con Maastricht las competencias vinculadas a la gestión del mercado único y a la construcción de la UEM se establece la centralidad incondicionada del mercado y su autonomía. La función reguladora del poder público europeo y estatal se traduce en la garantía del mercado y su primacía.

Paralelamente, esta europeización de las funciones estatales no implica una disolución de los Estados, sino del Estado social. El control de estas funciones desde el nivel europeo responde a evitar comportamientos que comprometan al modelo económico del Estado mercado, el Estado regulador. De ahí que los mecanismos de disciplina contemplados por las competencias vinculadas a la estabilidad macroeconómica se definan unitariamente desde el nivel europeo.

### III. La gobernanza económica europea: el Tratado de Lisboa como referente normativo

#### 1. *El gobierno débil*

El método de gobernanza económica establecido en el TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) se define desde las coordenadas del gobierno débil y vínculos jurídicos fuertes<sup>40</sup>. Aquí es donde reside el potencial absoluto del eurosistema. La sustracción de los vínculos poten-

---

<sup>38</sup> MAJONE, G., «From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of governance» en *Journal of Public Policy*, Vol. 17, n.º 2, 1997, pp. 139-167.

<sup>39</sup> MAJONE, G., *Regulating Europe: problems and prospects*, ed. Routledge, London, 1996, p. 65.

<sup>40</sup> Esta propuesta teórica del «gobierno débil y el control fuerte» es obra de MAESTRO BUELGA, G., *op. cit.*, nota 32, pp. 87-94.

cialmente lesivos a los países miembros para el proyecto de constitución económica europea no se traduce en un instrumental en la escala europea que permita la orientación política del sistema económico, como sucedía en el Estado social. La institucionalización de la intervención pública articulada normativamente en el complejo instrumental del gobierno de la economía y determinada por el vínculo social, desaparece en el espacio europeo. Sin embargo, es en el momento de tutela de la estabilidad macroeconómica cuando se acentúa la vinculatoriedad de los mecanismos jurídicos formalizados por el Tratado. Estos pertenecen al momento del control y no al de dirección.

El instrumento fundamental contemplado por el artículo 121 del TFUE es el de las OGPE (Orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión). En lo que respecta a los mecanismos de intervención que permiten su realización, el Tratado no establece otro mecanismo para su actuación más que la supervisión multilateral. Las competencias en este ámbito continúan en los niveles estatales.

Sin perjuicio de este grado de intergubernamentalidad presente en el mecanismo de la supervisión multilateral que atenúa el potencial de la intervención europea, no debe olvidarse que la política económica europea tiene en la garantía de la estabilidad macroeconómica la referencia primaria de su definición. Una política vinculada a instrumentos de control fuertes tales como el BCE (Banco Central Europeo) y los Bancos Centrales Nacionales, instituciones del Estado regulador. Del mismo modo, los Estados miembros en el ejercicio de la coordinación de las políticas económicas están sujetos a una serie de principios rectores (art. 119.3 del TFUE), y deberán evitar el déficit público excesivo (art. 126 del TFUE). Y todo ello, respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (art. 119.1 del TFUE).

Con respecto a la política monetaria, las instituciones fundamentales se estructuran a nivel supranacional. El Tratado de Lisboa refuerza institucionalmente la obligación de la estabilidad monetaria a través del BCE y el SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales). Del conjunto de disposiciones que establecen los objetivos, funciones y competencias del BCE (art. 127.2, 127.3, 127.4), emergen una serie de características que son determinantes de las peculiaridades de este instituto central en la definición e implementación de la política monetaria.

En primer lugar, el objetivo prioritario, por no decir absoluto, del SEBC es mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el artículo 3 del TUE (Tratado de la Unión Europea). Además, a la hora de perseguir tales objetivos, el SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de

mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de los recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 119.3 del TFUE, es decir, precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

Precisamente, el énfasis en la estabilidad de precios como el principio constitutivo y organizativo del sistema monetario europeo es el elemento determinante de la fisonomía que caracteriza y distingue al BCE tanto de las instituciones europeas como de los organismos de la Unión descentralizados<sup>41</sup> y, que lo define como el organismo con mayor supranacionalidad hasta el momento establecido a través del derecho de la Unión. La razón de ser del BCE es la de la estabilidad de precios, de la que derivan tanto su autonomía institucional, instrumental, personal y financiera, como los límites que establece tanto para los Estados miembros, como con relación a la Unión Europea.

La manera en la que el derecho primario europeo acentúa el principio esencial de la estabilidad de precios, confirma que la naturaleza independiente del BCE no es un fin en sí misma, sino que responde a la necesidad de asegurar los contenidos fundamentales de la constitución económica del Estado mercado. Por un lado, del gobierno de la economía de los Estados miembros vinculados al constitucionalismo social, por otro, de las posibles amenazas que el peso de la intergubernamentalidad en el conjunto del Tratado pudiera conllevar. Concretamente, se ha puesto de relieve que el particular régimen de la política monetaria europea tiene su origen en una doble desconfianza: «la desconfianza instalada a raíz de los fallos de las políticas keynesianas y de las múltiples formas de intervención del Estado social en la economía, y la recíproca desconfianza entre los países que firmaron el Tratado con diversas preferencias sobre los objetivos de política económica, que tenían comportamientos oportunistas de sus socios comunitarios»<sup>42</sup>.

En congruencia con estos postulados el artículo 130 del TFUE prohíbe al BCE solicitar o aceptar instrucciones de los gobiernos de los Estados miembros o de cualquier otro órgano. Una independencia que se refleja en la estructura organizativa del BCE, ya que los miembros del BCE no son los Estados miembros de la Unión Europea, sino los bancos centrales nacionales. Este sistema está compuesto por el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros. Además, este diseño del sistema europeo de bancos centrales y del BEC a los que se encomienda definir y ejecutar la política mo-

---

<sup>41</sup> ZILIOLI, C., SELMAYR, M., «The European Central Bank: an independent specialized organization of community law» en *Common Market Law Review*, n.º 37, 2000, pp. 591-644.

<sup>42</sup> MANTOVANI, S., «Governi e governatori» en *Moneta e Credito*, n.º 202, Vol. 51, 1998, pp. 215-252.

netaria (art. 127 del TFUE), permite imponer una lógica técnica vinculada al objetivo principal de la estabilidad de precios. La lógica monetarista en política económica del Estado regulador introduce una desvalorización de la dirección política en la economía que pretende imponer la autonomía del mercado.

La privación de efectos a los instrumentos de intervención estatal en el sistema económico como consecuencia de la caracterización de la estabilidad de precios como la *Grundnorm* del ordenamiento europeo, pone al descubierto el verdadero alcance del eurosistema. Por una parte, los precios estables y las finanzas públicas saneadas condicionan la política monetaria y, por otra, la política monetaria establece esos objetivos como prioridad cuasi absoluta. La vinculatoriedad entre ambos elementos del eurosistema se define precisamente a través de los principios rectores establecidos en artículo 119.3 del TFUE. Los precios estables, las finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable, individualizan el momento del control y al mismo tiempo, manifiestan la debilidad de la conexión de la política económica con la política monetaria.

## 2. *El control fuerte*

De acuerdo con la perspectiva aquí analizada, la dirección macroeconómica y la política monetaria se configuran como mecanismos disciplinantes subordinados al objetivo de la estabilidad macroeconómica. En este contexto se puede destacar que la vinculación de la constitución económica europea y el ordenamiento jurídico de la Unión al Estado regulador, se manifiesta en la constitucionalización de los principios rectores que legitiman al sistema monetario europeo sobre la base del BCE, expresión del paradigma regulador.

Los elementos claves de la constitución económica de la UE (la estabilidad de precios como objetivo absoluto, la disciplina presupuestaria y el SEBC) transforman la estructura constitucional de los Estados miembros, caracterizada ahora por la adopción de los parámetros del Estado postsocial. La infiltración del paradigma de la UEM supone un cambio sin precedentes en la jerarquía de los valores normativos dentro del derecho constitucional de los Estados miembros. La extensión del efecto de la estabilidad macroeconómica a las políticas sociales y económicas unido a su impacto, provoca un cambio conceptual.

Por otra parte, la caracterización de estas piedras angulares del dispositivo del sistema monetario como principios rectores puede inducir a confusión. No obstante, en el ordenamiento jurídico europeo no se ha reproducido un debate similar al protagonizado por la doctrina en los diferentes

Estados miembros acerca del mayor o menor carácter vinculante de las proposiciones enunciadas y ello, a pesar de que la terminología jurídica empleada para su caracterización pudiera sugerirlo. Sobre todo, si tenemos en cuenta que la expresión contenida al final del Preámbulo de la CDFUE (Carta de los derechos fundamentales de la Unión): «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enumerados a continuación», establece una tipología de derechos que compromete el principio de indivisibilidad (asumido por la CDFUE, en un intento de equilibrar el déficit de legitimidad de los derechos sociales en relación con los derechos de libertad, integrándolos bajo la misma calificación de fundamentales). Se trata de una fórmula ambigua que la sistemática del texto de Niza no ayuda a aclarar, pero que en todo caso compromete el estatus de fundamentales de los derechos sociales porque es precisamente esta tipología la que adopta mayoritariamente en la CDFUE la forma de principios<sup>43</sup>.

Sin embargo, la aplicación del término «principio» en el ordenamiento jurídico europeo tiene una eficacia jurídica diferente según estemos en presencia de valores económicos o sociales. Una divergencia coherente con la estructura constitucional de la UEM en el TFUE. En el ordenamiento europeo los principios rectores expresan el vínculo económico que define el aspecto de garantía y autonomía del mercado interior vinculado a la forma de Estado propia del constitucionalismo de mercado, el Estado mercado que determina la centralidad del mercado y la subordinación de las políticas sociales al mismo. Es su carácter de «*Grundnorm*» lo que impide el desconocimiento de tales principios, en la medida en que condicionan al conjunto de las políticas de la Unión.

Estos principios rectores actúan en el Estado mercado a un doble nivel. Por un lado, poseen una fuerza persuasiva que las lecciones de la globalización no pudieron reunir por sí mismas. Estas limitaciones legales reflejan la interiorización de un compromiso político entre los Estados miembros y la UE sin precedentes en la historia constitucional. Así, nunca antes el enaltecimiento de la estabilidad monetaria fue tal en las Constituciones nacionales hasta el punto de reinar con una supremacía absoluta. Antes del Tratado de la Unión carecía de carácter autónomo y era considerada como un meca-

---

<sup>43</sup> Para un análisis más detallado de esta cuestión ver: MAESTRO BUELGA, G., «Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea» en CORCUERA ATIENZA, J. (coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, ed. Dyckinson, Madrid, 2002, p. 138. MONDINI, A., «Equilibrio finanziario e diritti sociali: dal Trattato CE alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea» en *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXII, 2, 1. 2003, p. 287. SCIARRA, S., «Diritti sociali. Riflessioni sulla Carta Europea dei diritti fondamentali» en *Argomenti di diritto del lavoro*, n.º 2, 2001, p. 401.

nismo instrumental vinculado a la obtención y cumplimiento de objetivos que materializaban la intervención en la cohesión social. Ahora la política monetaria aparece como un mecanismo definido por el objetivo de la estabilidad macroeconómica y desempeña funciones de integración negativa o preservación de la autonomía del mercado.

Por otro lado, la tutela del mercado como razón de ser del eurosistema también implica que el Estado encuentre límites inderogables en la gestión del balance. El concepto de unión entre la economía y la moneda refleja la estrecha relación entre la estabilidad monetaria y la disciplina presupuestaria como condición indispensable para un crecimiento económico equilibrado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social (art. 3.3 del TUE).

De acuerdo con el artículo 126 del TFUE, los Estados miembros están obligados a evitar déficits públicos excesivos. De este modo, el control del déficit público constituye la piedra angular de la unión económica, como la estabilidad de precios lo es de la unión monetaria. La Comisión es el órgano competente para la supervisión del cumplimiento de la disciplina presupuestaria a través de dos criterios de valoración cuyos valores de referencia se especifican en el Protocolo (n.º 12) sobre el Procedimiento Aplicable en caso de Déficit Excesivo anejo a los Tratados. El límite es un déficit presupuestario del 3 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado y, de un 60 por 100 en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.

Las competencias macroeconómicas de los Estados, sobre todo en el ámbito presupuestario, se limitan en aras a asegurar la viabilidad de la política monetaria única a través de una serie de normas de disciplina financiera y presupuestaria como la prohibición de la financiación monetaria de los poderes públicos por los bancos centrales nacionales (art. 123 del TFUE), la prohibición del acceso privilegiado de los poderes públicos a las entidades financieras, salvo que se trate de medidas basadas en consideraciones prudenciales (art. 124 del TFUE) y, la regla de la no corresponsabilidad financiera ni de la Unión ni de los Estados miembros (art. 125 del TFUE).

De este modo se pone de relieve el valor prescriptivo de las disposiciones del artículo 119 del TFUE que obligan a los Estados miembros y a la UE a operar conforme a los principios de estabilidad de precios y disciplina presupuestaria en el marco de una economía de mercado abierta y de libre competencia. Jurídicamente esto significa que no es posible una jerarquía constitucional de valores diversa o una diversa prescriptividad de valores del ordenamiento jurídico europeo. Configurados como características deontológicas, definen las obligaciones de deber ser de los Estados miembros de la UEM, y de la propia UEM.

### 3. *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento*

Como acabamos de ver, para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, el TFUE establece dos procedimientos de coordinación macroeconómica que consisten en una coordinación económica de las políticas económicas nacionales a través de las orientaciones generales de política económica y la supervisión multilateral de su cumplimiento (art. 121 del TFUE). Y un procedimiento de coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros dirigido a evitar los déficit públicos excesivos (art. 126 del TFUE). Este último procedimiento desarrolla el principio rector de finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas que se transforma en mecanismo disciplinante como consecuencia del vínculo de la prohibición del déficit excesivo. Sin embargo, esto no impide el establecimiento de un margen de disposición que permite que entre en juego el ámbito de las normas de *indirizzo*.

De ahí la adopción de una normativa específica dirigida a reforzar la dinámica económica de la UEM a través de la garantía de la disciplina presupuestaria, como es, el PEC. El elemento esencial del PEC consiste en el fortalecimiento del procedimiento de control de los déficit públicos excesivos, y su finalidad es la de asegurar las finanzas públicas saneadas como elemento básico y esencial para avanzar en la unión monetaria dada la estricta dependencia de la garantía de la estabilidad de los precios y de la existencia de condiciones económicas capaces de fomentar el crecimiento económico, con este principio rector. La prohibición que introduce adquiere sustantividad propia en la última de las fases de la integración con la entrada en vigor de los Reglamentos n.º 1055/2005<sup>44</sup> y 1056/2005<sup>45</sup> que lo refuerzan, incrementando la conexión entre el procedimiento de supervisión multilateral del cumplimiento de las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y el procedimiento de control presupuestario.

La combinación de ambas normas de derecho secundario derivado y del artículo 126 del TFUE, divide al procedimiento de control presupuestario en dos fases. La preventiva, de supervisión de la situación presupuestaria de los gobiernos nacionales con el fin de detectar los riesgos de déficit excesivos (art. 126.3 del TFUE y Reglamento 1055/2005), y la fase represiva de los déficit excesivos existentes con la imposición de sanciones a los países

---

<sup>44</sup> Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

<sup>45</sup> Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

miembros que no los remedien (art. 126. 3, 126.11 del TFUE y Reglamento 1056/2005). La fase preventiva consiste en el control efectuado por la Comisión sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros a través de los programas de estabilidad que estos presentan con el objetivo a medio plazo de alcanzar presupuestos equilibrados o con superávit, programas que en todo caso han de respetar las OGPE.

Por su parte, la fase represiva se inicia con el incumplimiento de un Estado miembro de la disciplina presupuestaria. El poder de iniciativa en este procedimiento es de la Comisión que tras elaborar un informe en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro (art. 126.3 del TFUE) y previo dictamen sobre dicho informe por el Comité Económico y Financiero (art. 126.4 del TFUE), lo remite al Consejo (art. 126.5 del TFUE). Después de una valoración global de la recomendación de la Comisión y las observaciones del Estado infractor, el Consejo decidirá si existe déficit excesivo en un plazo de cuatro meses a partir de la notificación de los datos económicos de los Estados (art. 126.6 del TFUE y art. 4, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) no 2103/2005 del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 3605/93 en lo tocante a la calidad de los datos estadísticos en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo).

Si la decisión es afirmativa, el Consejo ya sin la participación del Estado infractor en las demás decisiones dirigirá recomendaciones a este último para que adopte las medidas oportunas en un plazo de seis meses como máximo y corrija su déficit excesivo en el ejercicio presupuestario siguiente (art. 126.7 y art. 3.4 del Reglamento 1056/2005). Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido sus recomendaciones en el plazo fijado, podrá hacerlas públicas (art. 126.8 del TFUE). Además, si el Estado infractor continúa sin llevar a término las recomendaciones del Consejo, éste podrá formular una advertencia a dicho Estado para que en un plazo determinado adopte las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesarias para poner remedio a la situación (art. 126.9 del TFUE). En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado infractor la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar sus esfuerzos de ajuste presupuestario (Apartado segundo del art. 126.9 del TFUE). Decisiones las de esta fase represiva que no son objeto de control jurisdiccional a través de los recursos de incumplimiento, tal y como se establece en el artículo 126.10 del TFUE.

En cualquier caso, el procedimiento podrá ser suspendido sin concurrir, entre otras, las circunstancias previstas en el artículo 126.7 del TFUE, es decir, la adopción por parte del Estado miembro afectado de medidas

en respuesta a las recomendaciones del Consejo o en respuesta a las advertencias formuladas de acuerdo con el apartado noveno del artículo 126. En todo caso, cuando el Estado que ha incurrido en una situación de déficit excesivo ha recibido la advertencia del Consejo y no ha tomado las medidas pertinentes es de aplicación el dispositivo de sanciones previstas en el artículo 126.11 del TFUE que han sido concretadas por el Reglamento 1056/2005. En concreto, las sanciones previstas por el artículo 126.11 son: la publicación por el Estado en cuestión de una información adicional que el Consejo deberá de especificar antes de la emisión de obligaciones y valores, la recomendación al BEI (Banco Europeo de Inversiones) para que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado infractor, la obligación del Estado infractor de efectuar ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo y, la imposición de multas de una magnitud apropiada. A este conjunto de sanciones hay que añadir la prevista en el artículo 11 del Reglamento 1056/2005, consistente en la constitución de un depósito sin intereses cuya cuantía especifica el artículo 12 del mismo Reglamento.

No obstante, ante los acontecimientos que se han sucedido en la UE desde el estallido de la crisis financiera mundial, como son el rescate de las instituciones bancarias, la deuda griega o la burbuja inmobiliaria en determinados Estados miembros, el PEC ha adquirido un protagonismo cuasi absoluto en la supervivencia del eurosistema y, la necesidad de una reforma del PEC que incorpore mecanismo más eficaces para configurar una unión monetaria más sólida frente a una crisis, se ha convertido en una demanda perentoria. Partiendo de la premisa del «alto grado de interdependencia económica existente, particularmente en la zona del euro», el Consejo Europeo de marzo de 2010 creó el Grupo Especial sobre Gobernanza Económica. La finalidad era la de presentar las medidas necesarias con el fin de alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de la crisis y una mejor disciplina presupuestaria, explorando todas las opciones para reforzar el marco jurídico. Siguiendo estas directrices, el Grupo ha recogido en su Informe Final de octubre de 2010, una serie de propuestas articuladas en torno a cinco ejes fundamentales para hacer de la gobernanza económica y monetaria europea una gobernanza más eficaz<sup>46</sup>.

Por lo que al PEC se refiere, estas medidas son: una mayor disciplina presupuestaria y, una ampliación de la vigilancia económica a través de un nuevo mecanismo de vigilancia. El acento se traslada del déficit a la deuda

---

<sup>46</sup> Informe Final del Grupo Especial sobre Gobernanza Económica, Bruselas, 21 de octubre de 2010. 15302/10.

pública y la sostenibilidad presupuestaria. Para ello, el concepto de deuda pública debe tener un peso más determinante en el mecanismo de vigilancia presupuestaria por medio de una referencia cuantitativa adecuada y de su configuración como elemento detonante del procedimiento de déficit excesivo. «En este sentido, para poner fin al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo no debe bastar con que el Estado miembro haya reducido el déficit por debajo del 3% del PIB si no ha logrado situar la deuda en una trayectoria suficientemente descendente»<sup>47</sup>. Al mismo tiempo, se propone el establecimiento de mayores sanciones de índole no sólo económica (obligación de constituir depósitos con intereses, aplicación de multas) sino también política (aplicación de requisitos más estrictos de notificación a la obligación de presentar informes ad hoc al Consejo, una vigilancia reforzada, la publicidad de los informes) tanto en la fase preventiva como en la represiva. Paralelamente, la exigencia de una mayor eficacia se traslada también al régimen de cumplimiento vía establecimiento de un procedimiento inverso de votación por mayoría para la adopción de medidas de imposición del cumplimiento, de tal forma que salvo que una mayoría cualificada de Estados Miembros vote en contra en el Consejo, las recomendaciones de la Comisión quedarían adoptadas. La última de las propuestas hace referencia al establecimiento de requisitos mínimos sobre los ámbitos esenciales a los que los Estados miembros tendrían que adecuarse antes de finales de 2013<sup>48</sup>.

Por otro lado, como mecanismo de refuerzo del PEC se establece un nuevo mecanismo de vigilancia macroeconómica basado en un número limitado de indicadores para detectar la existencia o siquiera posible aparición de desequilibrios excesivos. Este mecanismo debería instrumentarse de modo que se garantice la coherencia con la vigilancia de las políticas presupuestarias, las reformas estructurales orientadas a impulsar el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, y que se eviten superposiciones y repeticiones innecesarias<sup>49</sup>.

Lo relevante de esta propuesta de reforma del PEC es por una parte, que aunque pretende introducir mecanismos más estrictos frente a la aparente filosofía desflexibilizadora de la reforma del 2005, no hace sino consolidar un tipo de intervención que vincula la estabilidad macroeconómica con la autonomía del mercado. Sin en la reforma del 2005 se buscaba mantener una formulación flexible de los estrictos mecanismos procedimentales a través de disposiciones con una densidad normativa suficiente para establecer mayores márgenes a la discrecionalidad, manteniendo inalterables los límites para el déficit y la deuda y, el plazo para la corrección de los déficits, en

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 9-14.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 15.

la propuesta reformadora del 2010, la filosofía que acompaña al PEC es la de fortalecer los elementos de actuación en base a la prevención, la vigilancia y la aplicación de medidas correctoras.

Por otro lado, la subsunción del déficit en la deuda pública que se convierte en criterio referencial de la propuesta no significa empero, una redefinición de la estructura macroeconómica teórica e ideológica que sirve como respaldo normativo de estas reglas de control de la deuda pública y la sostenibilidad presupuestaria. Los mecanismos de control de la política de la Unión, estabilidad de precios y disciplina presupuestaria en el contexto de una economía de mercado abierta y de libre competencia, reflejan la compatibilidad de una intervención pública basada en una política monetaria de contención de la deuda pública y la centralidad de la protección del mercado. El PEC como instrumento de control y extensión de los contenidos de la constitución económica europea a los Estados miembros a través de los vínculos presupuestarios que afectan fundamentalmente a los mecanismos de intervención social nacionales (reducción del gasto social en sanidad, educación, prestaciones sociales, etc...), desempeña funciones adicionales de consolidación del modelo económico del Estado mercado.

#### **IV. Posición de la Unión Europea en el escenario de crisis de la globalización: especial referencia al papel de la Unión Europea en el G-20**

La Comisión Europea ejerce un papel destacado en el escenario económico y financiero mundial a través de su participación en numerosos foros e instituciones internacionales. En lo que aquí interesa, quisiéramos destacar la función de la Comisión en el G-20. Sobre todo, porque en este foro se ha debatido y se debate sobre la cuestión de la gobernanza económica a nivel mundial, con lo cual, es un banco de pruebas de gran interés para analizar la posición adoptada por la Comisión con relación a esta cuestión. Lógicamente, la Comisión se erige como representante de los intereses económicos de la Unión, y por ello, del modelo económico del que es portador el proyecto.

De hecho, en la Cumbre del G-20 en Toronto en junio de 2010 se ha asistido a un interesante debate sobre el paradigma económico a adoptar para hacer frente a la crisis. La tensión entre las propuestas americanas y europeas ha quedado reflejada en la Declaración de la Cumbre de Toronto del G-20, 26-27 de junio de 2010. Frente a los planteamientos del gobierno de Obama, con una clara apuesta por estimular el crecimiento de la economía vía gasto público, heredera de la filosofía keynesiana: «Es esencial reforzar la recuperación. Para mantenerla, hemos de seguir aplicando los pla-

nes de estímulo aprobados, mientras creamos las condiciones necesarias para que haya una demanda privada fuerte»<sup>50</sup>; los presidentes del Consejo y de la Comisión Europea, Van Rompuy y Barroso, abogaron por la reducción de la deuda pública y la sostenibilidad presupuestaria como principios fundamentales del Estado mercado: «Al mismo tiempo, los acontecimientos más recientes demuestran la importancia de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de que nuestros países adopten planes de sostenibilidad presupuestaria que gocen de credibilidad, estén debidamente dosificados y propicien el crecimiento de manera diferenciada y adaptada a las circunstancias de cada país»<sup>51</sup>. Además, esta reducción del gasto público debe ir acompañada de reformas estructurales para estimular el crecimiento. Fundamentalmente, reformas sociales como las del mercado de trabajo y las pensiones.

Desde esta óptica, la recuperación pasa por adoptar bien los parámetros de un *new deal* roosveltiano de nuevo cuño, adaptado a las circunstancias de la crisis económica mundial, o bien los postulados de un Estado mercado para el que la primacía de los valores económicos es incuestionable. El dilema Keynes vrs. Estado regulador, resume las coordenadas ideológicas presentes en la Cumbre que finalmente se ha saldado con una clara convergencia con las tesis europeas. Cuando en el Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado se reconoce el riesgo «de que un ajuste fiscal sincronizado en varias de las principales economías pueda afectar adversamente la recuperación», a renglón seguido se equipara ese riesgo con el riesgo que implica «minar la confianza y afectar al crecimiento, en caso de no adoptar procesos de consolidación fiscal donde sean precisos». En este sentido, el ajuste presupuestario se convierte en la línea de actuación preferente. Un enfoque reforzado en la Cumbre de Seúl en Noviembre de 2010. A tenor del comunicado de la Comisión sobre la valoración de los acuerdos alcanzados en la misma, destaca que en el compromiso de los miembros del G-20 de reducir los desequilibrios excesivos, y de mantener los desequilibrios en cuenta corriente en niveles sostenibles, la política de la UE en la materia representa una fuente de inspiración»<sup>52</sup>.

Sin perjuicio de lo señalado, lo que en nuestra opinión hay que destacar es que la contribución de la Unión a la gobernanza económica global para

---

<sup>50</sup> Declaración de la Cumbre de Toronto del G-20: [www.elpais.com/elpaismedia/.../28/.../20100628elpepueco\\_1\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.elpais.com/elpaismedia/.../28/.../20100628elpepueco_1_Pes_PDF.pdf), p. 1 (última consulta 15/03/2011).

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>52</sup> Joint statement by President of the European Council Herman VAN ROMPUY and President of the European Commission José Manuel BARROSO at the end of the G20 Summit in Seoul. Seoul, 12 November 2010. PCE 260/10: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/117697.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117697.pdf) (última consulta 15/03/2011).

la gestión de la crisis económica mundial, pasa indefectiblemente por una defensa a ultranza del modelo jurídico-político ya presente en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Un modelo que la propia crisis ha cuestionado y que sin embargo, se pretende dejar intacto en sus presupuestos más prístinos. El Estado mercado emerge como el proyecto jurídico-político vencedor de la crisis. La deriva antisocial, o en otras palabras, la configuración de la dimensión social de la globalización bajo el prisma del mercado, no deja margen ni siquiera para la consideración de una gobernanza social global en igualdad de condiciones con la gobernanza económica. Una orientación en sintonía con la caracterización de la globalización como proceso de deconstrucción del constitucionalismo social.

## V. Consideraciones finales

1. El conjunto de transformaciones experimentadas desde la década de los ochenta del siglo pasado identificaba a la nueva estrategia de acumulación del proyecto político globalizador con una nueva forma de intervención cuya característica fundamental es la de confrontarse con el Estado social. La ruptura del vínculo político por el mercado resume el fundamento legitimador que encierra la decisión política que introduce el nuevo paradigma para las nuevas políticas públicas.

2. En este contexto, el proceso de integración europea se presenta como paradigmático de la nueva estrategia de acumulación porque el proyecto de construcción del originario mercado común incorporaba una forma de intervención opuesta al modelo económico generalizado tras la constitucionalización del Estado social. Instrumentos vinculados al gobierno y a la intervención socio-económica del constitucionalismo social, frente a la garantía de la autonomía del mercado del Estado mercado y su modelo económico, el Estado regulador, a través de las libertades económicas y la competencia del espacio europeo. Este modelo económico adscrito al Estado mercado se consolida plenamente con la introducción con Maastricht de competencias vinculadas a la gestión del mercado interior y la construcción de la Unión Económica y Monetaria. La centralidad incondicionada del mercado y su autonomía, la garantía del vínculo económico y su primacía definen a la nueva forma de intervención en la que los nuevos espacios abiertos a la competencia de las instituciones de la Unión se dirigen a garantizar el sistema institucionalizado en la Unión Europea, el mercado interior y la Unión Económica y Monetaria. Nuevo modelo de intervención que teniendo a la autonomía del mercado como criterio material de delimitación de las competencias, se caracteriza por una intervención débil europea y una intervención estatal disciplinada por los mecanismos de control establecidos en el

ámbito europeo. Gobierno débil y control fuerte resumen el método de gobernanza del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. La primera crisis de la globalización ha puesto en entredicho esta estrategia de acumulación vinculada al Estado mercado y su paradigma económico, el Estado regulador. Una crisis que además adquiere la dimensión de sistémica afectando al diseño material del modelo, lo que compromete sus postulados más prístinos. No obstante, las soluciones a la crisis no han ido más allá de los límites que establece el propio modelo. Cualquier propuesta o reflexión teórica que se aleje del imperativo del constitucionalismo de mercado parece abocada al rechazo o cuanto menos a su cuestionamiento en términos de viabilidad en la práctica. La supervivencia del sistema globalizador obliga a realizar la reflexión desde el propio modelo de la globalización, lo que cuestiona cualquier atisbo de avance en la consecución de un gobierno global de la economía por mínimo o residual que éste sea. Ni mucho menos, una integración positiva o social a escala global. Los intentos por avanzar hacia una dimensión social en la dinámica globalizadora terminan por subsumir a los valores sociales en la perspectiva del primado del mercado. Su carácter marginal materializado en las reflexiones de «networked minimalism», o su vinculación al siempre recurrente enunciado de la gobernanza global, los aleja de un planteamiento de confrontación con el modelo globalizador para terminar siendo reconducidos a los postulados inherentes a la estrategia de acumulación del capital.

4. En este marco, la Unión Europea receptora en sus bases constitutivas del diseño político de la globalización, no sólo se adhiere a su defensa a ultranza en el propio espacio transnacional reforzando la panoplia instrumental del Estado mercado y su constitución económica en el último referente normativo, el Tratado de Lisboa, sino que actúa como adalid de sus virtudes en la arena internacional. La participación de la Comisión en distintos foros y cumbres internacionales es sin duda el mejor indicador de la puesta en escena por parte de esta institución de la Unión, de las bondades de los principios fundamentales del Estado mercado que hace ya más de medio siglo empezaron a interiorizar los Tratados fundadores de las Comunidades Europeas.

# Gobernanza corporativa en la Unión Europea: oportunidades de cambio para un desarrollo sostenible

Rosa María Fernández Martín  
UNED – Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

**Sumario:** I. Introducción.—II. Marco de referencia.—III. La visión de las empresas frente a la visión de las instituciones europeas. 1. Ejemplos de intervención pública en RSC en algunos países europeos.—IV. Situación de la RSC y la gobernanza corporativa en Europa.—V. Conclusiones.

---

**Resumen:** Las estrategias de Responsabilidad Social Corporativa se perfilan como un elemento fundamental para conducir a Europa por la senda del desarrollo sostenible. Dentro de este ámbito, la gobernanza corporativa es uno de sus pilares, y es uno de los aspectos que ha experimentado una mayor evolución en los últimos años. Sin embargo, a pesar del carácter voluntario que siempre se ha preconizado desde el mundo empresarial para estas actuaciones, la Unión Europea pretende conseguir algún tipo de armonización, para evitar las situaciones dispares en los distintos Estados miembros. El dilema se encuentra en fijar los niveles mínimos por encima de los cuales se considera que una empresa actúa de manera socialmente responsable, ya que no se debe aceptar como tal el simple cumplimiento de la legislación vigente.

**Palabras clave:** Armonización, desarrollo sostenible, gobernanza corporativa, responsabilidad social corporativa.

**Abstract:** *Corporate Social Responsibility strategies are likely to become a fundamental element to place Europe on a sustainable development path. Within this context, corporate governance appears to be one of its pillars, and one of the aspects experiencing greater developments in the last years. Nevertheless, and despite the voluntary approach that the business sector has always advocated for these activities, the European Union is trying to achieve some sort of harmonization in order to avoid uneven situations throughout Member States. The dilemma appears when trying to establish minimum levels above which a company is considered to act on a socially responsible way, as the mere compliance with current regulations should not be accepted as such.*

**Keywords:** *Harmonization, sustainable development, corporate governance, corporate social responsibility.*

---

## I. Introducción

Recientemente la Comisión Europea ha abierto una consulta (5 de abril de 2011) para intentar mejorar la gobernanza en las empresas europeas, en base al Libro Verde que sobre el mismo tema se ha aprobado<sup>1</sup>.

La buena gestión de las empresas siempre ha sido un tema relevante, pero se convierte en un área de importancia crucial, especialmente a raíz de la crisis en la que Europa está inmersa, en un intento de que situaciones como la actual no vuelvan a repetirse.

La crisis ha hecho que la atención se centrara en un principio en el funcionamiento del sector financiero, pero pronto ha sido obvio que los mismos problemas que dicho sector presenta pueden extenderse al resto de empresas. En esta consulta abierta, los temas de debate se centran en tres puntos fundamentalmente: el funcionamiento eficaz de los consejos de administración de las empresas; las posibilidades de aumentar la participación de los accionistas en los asuntos de gobierno corporativo; y como mejorar la supervisión y aplicación de los códigos nacionales vigentes en materia de gobierno corporativo.

Son varios los aspectos en los que se encuentran oportunidades de mejora, siendo uno de los más importantes la necesidad de que la toma de decisiones no esté centralizada en el corto plazo. Es este un punto que presenta una vinculación clara con el concepto de desarrollo sostenible, como veremos a continuación.

Además, las diferencias encontradas entre los distintos Estados miembros, señalan la necesidad de cierta armonización y al menos un marco de referencia claro a nivel europeo, algo que la Comisión lleva intentando desde hace varios años. También intentaremos señalar en este artículo cuales son las disparidades más destacadas entre los distintos países.

Comenzaremos por englobar el concepto de gobernanza corporativa en las llamadas estrategias de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), para tener una visión clara del contexto en el que las actuaciones en materia de gobernanza se presentan. A continuación, se resumirán las posturas que empresas e instituciones adoptan respecto a cómo se debe abordar la RSC, que vienen a contraponer el deseo de las empresas de continuar con este tipo de actuaciones de manera totalmente voluntaria, con los deseos de armonización y regulación de las instituciones. Tras poner algunos ejemplos de la situación en distintos países europeos, se finalizará con la exposición de unas conclusiones, en un intento de aclarar si realmente existen oportunidades de inter-

---

<sup>1</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Libro Verde. La normativa de gobierno corporativo de la UE. Bruselas, 5.4.2011. COM (2011) 164 final.

vención del sector público en el ámbito de la gobernanza corporativa, a pesar de que se pueda considerar como intrusismo desde el sector empresarial.

El punto de partida son precisamente los distintos documentos que desde la Unión Europea se han ido aprobando<sup>2</sup>, fundamentalmente desde 2001, en los que se anima a las empresas a adoptar estrategias de RSC como forma de incrementar su competitividad y mejorar sus resultados, a la vez que se preocupan por las consecuencias que sus actividades tienen en el medio ambiente y en la sociedad en que éstas se desarrollan. De este modo, las empresas estarían contribuyendo a ese objetivo mayor, más allá del ámbito en el que operan, de lograr un desarrollo sostenible para la UE, en consonancia con la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible que se aprobó precisamente en 2001 por primera vez<sup>3</sup>.

## II. Marco de referencia

Lo que hoy conocemos como Responsabilidad Social Corporativa (RSC) ha recibido numerosas denominaciones: Responsabilidad Social Empresarial, Gestión Corporativa, Sostenibilidad Corporativa,... y distintas definiciones<sup>4</sup>.

El concepto ha sido objeto de atención fundamentalmente a partir de los años cincuenta, en que comienza a formalizarse, y su significado se ha visto reforzado a raíz de la identificación por parte de Freeman de los llamados «*stakeholders*», traducidos como grupos de interés o interlocutores, en los años ochenta<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Libro Verde, Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, COM (2001) 366 final.

— Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible, COM (2002) 347 final.

— Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas, COM(2006) 136 final.

<sup>3</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo), COM(2001) 264 final.

<sup>4</sup> CARROL, A. B., «Corporate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct», *Business and Society*, Vol. 38, N.º 3, 1999, pp 268-295.

THOMAS, G., NOWAK, M., «Corporate Social Responsibility: A definition», *Graduate School of Business*, Working Paper Series, Curtin University of Technology, N.º 62, December 2006, pp 1-20.

<sup>5</sup> FREEMAN, R.E., *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman, Boston, 1984.

Si observamos la revisión que realiza Carrol al respecto (1999), el hincapié se hace en el carácter voluntario de las actuaciones de las empresas, y el aspecto medioambiental, por ejemplo, no se introduce sino hasta los años setenta. Esto resulta lógico si tenemos en cuenta que es en estos años cuando las preocupaciones medioambientales se destacan en la esfera política internacional: la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), el Principio de «el que contamina paga» enunciado por la OCDE (también en 1972), el Primer Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la entonces Comunidad Europea, que cubrió el periodo 1973-1977, son ejemplos de este despertar a nivel internacional.

Sin embargo, este despertar en la esfera pública de las consideraciones medioambientales tardó en trasladarse a la vida de las empresas. La adopción de estrategias de desarrollo sostenible, de protección medioambiental, de sistemas de gestión medioambiental, o de responsabilidad social corporativa, son algo relativamente reciente y que no se encuentra generalizado. La preocupación de las empresas por estos temas se inicia por una parte, a raíz de los cambios legislativos a los que deben hacer frente al operar en países que firman acuerdos internacionales en esta materia, y por otra parte, a raíz de los cambios en los grupos de interés con los que interactúan: accionistas, empleados, clientes, proveedores, etc., que se muestran cada día más concienciados de la necesidad de proteger el medio ambiente. La búsqueda del beneficio económico a corto plazo deja de ser el único factor que mueve las actuaciones empresariales, aunque continúa siendo mayoritario, y los comportamientos a favor de la comunidad donde la empresa opera y del medio ambiente que la rodea, son tenidos en cuenta de forma positiva por quienes pueden ser clientes potenciales, incrementando así la competitividad de la empresa.

Para este artículo se utilizará la definición de RSC que la Comisión Europea da en su Libro Verde (Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, *op. cit.* nota 2): *La integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores.*

Es necesario en este punto hacer referencia al concepto de desarrollo sostenible, puesto que se parte de la base de que las estrategias de RSC son la forma en que las empresas contribuyen al logro ese desarrollo sostenible.

El concepto de desarrollo sostenible también tiene numerosas acepciones, aunque para este artículo utilizaremos la definición acuñada en el llamado informe Brundtland de 1987<sup>6</sup>, que parece ser una de las que mayor consenso despierta, y que consideramos totalmente válida en nuestros días:

---

<sup>6</sup> NACIONES UNIDAS, «Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development», *World Commission on Environment and Development*, 1987, Published as Annex to General Assembly document A/42/427.

«Desarrollo sostenible es el desarrollo que cubre las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.»

El objetivo del desarrollo sostenible para la UE implica tener en cuenta el largo plazo en los procesos de toma de decisiones, ya que es la única manera de no afectar negativamente a las generaciones futuras. Y esos procesos de toma de decisiones se refieren tanto a las actuaciones públicas como a las del sector privado.

Es aquí donde entra en juego el concepto de gobernanza corporativa o gobierno corporativo, entendiendo por tal «*el sistema por el cual las empresas son dirigidas y controladas, y [como] una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su consejo, sus accionistas y otras partes interesadas*»<sup>7</sup>.

En resumen, la Unión Europea fijó hace años el desarrollo sostenible como una de sus prioridades. Lógicamente, las actuaciones en pro de este objetivo no se reducen a las políticas públicas, sino que deben englobar a toda la sociedad y ello incluye a las empresas. Para la UE, las estrategias de RSC son la forma en que el sector empresarial puede contribuir a ese desarrollo sostenible, al mismo tiempo que las empresas mantienen o incrementan su competitividad, pero para ello, se necesitan cambios en el modo en que las empresas son dirigidas y gestionadas.

Atendiendo a las definiciones que se han dado de RSC y gobernanza corporativa, y aun habiendo quien las considera sinónimos, la relación entre ambos conceptos tiene una doble vertiente. Por un lado, la RSC puede considerarse como la forma en que las empresas gestionan su relación con sus grupos de interés o interlocutores y en este sentido sería parte de la llamada gobernanza corporativa. Por otro lado, dado que la dirección y el control tradicionalmente se han identificado con la gestión económica interna de las empresas, la gobernanza corporativa sería uno de los tres aspectos en que las estrategias de responsabilidad social corporativa se centran. Los otros dos aspectos serían el social y el medioambiental. Esto implica que el papel de una empresa va más allá de crear riqueza para sus propietarios, o lo que es lo mismo, un mero papel económico, según la visión neoclásica mayoritariamente aceptada hasta hace poco tiempo. De ahí la oportunidad de cambio en las actuaciones de gobernanza corporativa que a raíz de la crisis se han identificado.

Una de las características de un buen gobierno corporativo es el cumplimiento de la legalidad vigente. A través de las estrategias de RSC se

---

<sup>7</sup> Vid. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *op. cit.* nota 1.

pretende ir más allá, es decir, que la empresa no se limite al mero cumplimiento de la ley, sino que voluntariamente adopte medidas adicionales que beneficien a su entorno. De ese modo, la empresa se estaría identificando positivamente frente a sus competidores, lo que se puede utilizar como estrategia de marketing, algo que veremos más adelante también tiene su vertiente perversa, al seguir enfocándose en el logro de un beneficio a corto plazo.

Como oportunidad de mejora en el ámbito de la gobernanza también se ha identificado la necesidad de la implicación de los accionistas en la toma de decisiones en el largo plazo, y no sólo orientándose a la obtención de beneficios en el corto plazo. De nuevo, este enfoque está vinculado a la consecución del desarrollo sostenible, donde resulta fundamental la consideración de las implicaciones de cada actuación en el largo plazo.

Las sucesivas revisiones de la Estrategia de Desarrollo Sostenible que ha ido aprobando la Unión Europea a partir de 2001<sup>8</sup>, o en las medidas del Paquete Energía y Cambio Climático para el 2020, con numerosas alusiones al desarrollo sostenible, nos indican claramente que ese es el camino que la UE pretende seguir, a pesar de los inconvenientes que la crisis económica internacional suponga, y las empresas deben ser parte de ese camino.

Con todos los documentos que la Unión Europea ha ido aprobando en el ámbito de la RSC y la gobernanza corporativa, se pretende guiar a las empresas europeas hacia un cambio de comportamiento, un cambio de gobernanza, una vez que la crisis ha demostrado que el modelo que se venía siguiendo no era sostenible. Pero partiendo de la base de que la adopción de nuevos comportamientos sigue considerándose voluntaria, cabe preguntarse hasta qué punto las recomendaciones o regulaciones que vengan desde la UE o los distintos Estados miembros son aceptables. Por un lado, las empresas pueden considerar dichas orientaciones como una intrusión en el ámbito privado, mientras que si se elevasen a rango de ley, podrían aducir que se encuentran con un exceso de regulación. Por otro lado, no todas las empresas afectan de la misma manera al medio ambiente ni todas se ven afectadas por las decisiones de sus interlocutores en la misma medida<sup>9</sup>. También

---

<sup>8</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras, COM(2005) 37 final.

— Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible, COM(2009) 400 final.

<sup>9</sup> PORTER, M.E., KRAMER, M. R., «Strategy & Society. The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility», *Harvard Business Review*, December 2006, pp 1-15.

hay diferencias en cuanto a las posibilidades de aparecer en Índices internacionales de sostenibilidad o realizar inversiones socialmente responsables. Sin embargo, la aparición en estos índices sí parece ser un elemento incentivador en el comportamiento de las empresas, ya que algunos estudios<sup>10</sup> comienzan a mostrar una correlación positiva entre un comportamiento socialmente responsable y una mejora en los resultados económicos de la empresa. Sin embargo, existe gran disparidad en cuanto a los factores que cada índice tiene en cuenta, pero si nos fijamos en el Dow Jones, uno de los más utilizados, podemos ver que los aspectos medioambientales tienen una ponderación reducida<sup>11</sup>, en comparación con los aspectos sociales y económicos, por lo que las empresas tenderán a centrarse en éstos para tener mayor puntuación. Es decir, parece que existen elementos en el mercado, los índices, que pueden incentivar los cambios de comportamiento en las empresas, por lo que estaríamos ante un paso en la buena dirección, pero con las precauciones debidas. Y en este sentido, cabe preguntarse si la intervención pública, incluso si hablamos de una armonización mínima, sería necesaria o aceptable.

Lo que parece claro es que sin una actitud proactiva en este sentido por parte de la empresa no se puede progresar en los aspectos relacionados con la sostenibilidad.

Para terminar con el marco de referencia que engloba a RSC y gobernanza corporativa, se enumeran a continuación los principios que debe seguir la gobernanza corporativa según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), según la revisión de los mismos realizada en 2004<sup>12</sup>:

- El marco de gobernanza corporativa debería promover mercados transparentes y eficientes, ser consistente con las reglas de la ley y articular claramente la división de responsabilidades entre las diferentes autoridades de supervisión, reguladoras y de aplicación.
- El marco de gobernanza corporativa debería proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de los accionistas.
- El marco de gobernanza corporativa debería asegurar el tratamiento equitativo de todos los accionistas, incluyendo a los que son minoría y a los extranjeros. Todos los accionistas deberían tener la oportu-

---

<sup>10</sup> MERCER, *Shedding light on responsible investment: Approaches, returns and impacts*, London, 2009.

<sup>11</sup> SAM, DOWJONES, STOXX, *Dow Jones Sustainability Indexes. The First Decade: 1999-2009*, Suiza y Estados Unidos, 2009.

<sup>12</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris, 2004.

nidad de obtener una compensación efectiva por la violación de sus derechos.

- El marco de gobernanza corporativa debería reconocer los derechos de los grupos de interés establecidos por ley o a través de acuerdos mutuos, e impulsar la cooperación activa entre corporaciones y grupos de interés para crear riqueza, empleos y la sostenibilidad financiera de las empresas.
- El marco de gobernanza corporativa debería asegurar que se hagan públicos de manera apropiada y a tiempo todos los problemas materiales que afecten a la corporación, incluyendo la situación financiera, operatividad, propiedad y gobernanza de la compañía.
- El marco de gobernanza corporativa debería asegurar una guía estratégica de la empresa, la monitorización efectiva de la gestión por el consejo de administración, y la responsabilidad del consejo de administración frente a la compañía y los accionistas.

En las siguientes secciones se intentará vislumbrar si ante estos principios, recomendaciones y oportunidades de mejora que se han identificado en los últimos años, cabe una intervención pública para la regulación o armonización de la gobernanza corporativa y las estrategias de RSC, a través de la exposición de las actitudes al respecto manifestadas en distintos países europeos, y de las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento, partiendo de la hipótesis de que sí existe un amplio margen para la intervención.

### III. La visión de las empresas frente a la visión de las instituciones europeas

Ya hemos visto que a la hora de hablar de RSC, y por extensión, de gobernanza corporativa, se destaca el carácter voluntario de las actuaciones. La voluntariedad que se propugna como necesaria para que una estrategia de RSC resulte efectiva dificulta que exista homogeneidad dentro de la propia Unión Europea. Y no sólo existen diferencias entre países, sino entre sectores productivos, lo cual resulta lógico, puesto que no tiene el mismo impacto en una economía, en un entorno social y en un medio ambiente, una multinacional con miles de empleados en el sector del automóvil que una pequeña empresa dedicada a la elaboración de quesos artesanos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> PORTER, M.E, KRAMER, M.R., «Strategy & Society. The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility», *Harvard Business Review*, December 2006, pp. 1-15.

Lo que se puede decir, es que por el momento, las iniciativas parten mayoritariamente de las empresas, y la actuación de las administraciones públicas en el campo de la RSC y la gobernanza corporativa es limitada. De hecho, a nivel mundial, la mayoría de los códigos de conducta que existen provienen de las empresas, e incluso los que proceden de organizaciones intergubernamentales no siempre están basados en estándares internacionales<sup>14</sup>. Los estándares más utilizados en cuanto a gobernanza corporativa, que no están coordinados aunque tienen puntos en común, son el de la OCDE<sup>15</sup> y las iniciativas de Naciones Unidas Global Compact<sup>16</sup> y Global Reporting Initiative (GRI)<sup>17</sup>.

Por otra parte, los códigos de gobernanza corporativa se adoptan a nivel nacional, aunque la directiva 2006/46/CE<sup>18</sup> promueve su aplicación, entre otras cosas, exigiendo (Artículo 1, apartado 7) que las compañías cotizadas se refieran en sus informes de gobernanza corporativa a un código y que expliquen su aplicación o por qué no se están ajustando al mismo. Una de las razones para realizar la consulta pública que se ha mencionado al principio de este artículo, es la observación de que la calidad de la información que facilitan las empresas que se separan del código de gobernanza corporativa que deberían seguir es deficiente en la mayoría de los casos. Asimismo, se observa que en muchos Estados miembros existe insuficiente monitorización de la aplicación de dichos códigos<sup>19</sup>.

Otro de los puntos de mejora detectados se refiere a la participación de los accionistas, y su compromiso con las empresas para que el equipo de gestión responda del trabajo realizado. La evidencia indica que la mayoría de los accionistas son pasivos y se centran en la obtención de beneficios a corto plazo, algo que sin duda va en contra del objetivo de desarrollo sostenido.

---

<sup>14</sup> DE LA CUESTA, M., VALOR, C., «Fostering Corporate Social Responsibility Through Public Initiative: From the EU to the Spanish Case». *Journal of Business Ethics*. 55. 2004, pp. 275-293.

<sup>15</sup> OCDE, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Paris, 2008.

<sup>16</sup> NACIONES UNIDAS: GLOBAL COMPACT, *Corporate Citizenship in The World Economy*, 2008.

<sup>17</sup> GRI, *Sustainability Reporting Guidelines*, Version 3.0, 2000-2006.

<sup>18</sup> Directiva 2006/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, por la que se modifican las Directivas del Consejo 78/660/CEE relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, 83/349/CEE relativa a las cuentas consolidadas, 86/635/CEE relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras y 91/674/CEE relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros. DO L 224 de 16 de junio de 2006.

<sup>19</sup> RISKMETRICS GROUP, *Study on Monitoring and Enforcement Practices in Corporate Governance in the Member States* (2009). [Informe utilizado por la Comisión Europea para su Libro Verde de 2011].

nible, en el que la consideración de las consecuencias de las acciones en el largo plazo es fundamental.

Aún se observa también una baja participación de las mujeres en los consejos de administración, a pesar del crecimiento del número de mujeres con estudios universitarios. Es decir, existen varios aspectos mejorables en los que parece que la actuación de las empresas de forma individualizada no está dando de momento los resultados deseables, por lo que existe algún margen para la intervención pública. La situación no es igual en todos los Estados miembros, y si queremos poner un ejemplo, podemos decir que en España algunos informes<sup>20</sup> indican la existencia de cierto debate entre el mantenimiento de la voluntariedad y la regulación de las actividades de RSC.

Por otra parte, hay que señalar que las reglas europeas sobre gobernanza corporativa se aplican solamente a compañías que emiten acciones cotizadas en mercados regulados. Es decir, no se distingue el tamaño ni el sector al que las empresas pertenecen, y salvo en algunos Estados miembros, no existe ninguna regulación aplicable a las pequeñas y medianas empresas. Tampoco se tienen en cuenta las empresas no cotizadas, donde una buena gobernanza corporativa también puede resultar importante para sus accionistas. De nuevo, se identifican oportunidades de mejora, lo que puede o no dar pie a la intervención pública.

Hasta hace poco, sin embargo, la actitud de la Unión Europea era la de permitir que fuese el mercado quien fijase las reglas del juego, optando por la voluntariedad de las actuaciones empresariales en el ámbito de la RSC y la gobernanza corporativa, algo que se encuentra visible en la propia definición de RSC que la UE utiliza. La crisis internacional ha llevado a un cambio de actitud en cuanto a la consideración del Estado como garante del bienestar de los ciudadanos, y a actuaciones gubernamentales de forma generalizada para rescatar a las economías<sup>21</sup>.

Sigue existiendo sin embargo, reticencia a esta intervención pública, especialmente cuando se trata de crear marcos regulatorios. Aún así, tal y como resumen Marta De la Cuesta y Carmen Valor en 2004<sup>22</sup>, se dan condiciones suficientes para que esta intervención pública se produzca:

- El funcionamiento del mercado sigue centrándose en la búsqueda de beneficios a corto plazo.

---

<sup>20</sup> MANDL, I., DORR, A., «CSR and Competitiveness. European SMEs' Good Practice. Consolidated European Report», *Austrian Institute for SME Research*. 2007.

<sup>21</sup> FORÉTICA, *Las nuevas reglas del juego*, RSEARCH, Publicación de tendencias y actualidad RSE, 2009.

<sup>22</sup> Vid. DE LA CUESTA, M., VALOR, C., *Op. cit.*, nota 14.

- La utilización de índices como simple estrategia de marketing puede dar lugar a una apariencia externa de sostenibilidad o responsabilidad sin ninguna actuación efectiva que sea verificable.
- Existe asimetría de información, que sólo podría solucionarse a partir de una regulación pública y la vigilancia de su cumplimiento. De ese modo, posibles grupos de interés contarían con información contrastable para su toma de decisiones.
- Los estándares existentes hasta el momento no están armonizados, no hay homogeneidad de criterios y en cierto modo pueden estar sesgados por la influencia de las grandes compañías. Además se da una proliferación de códigos y estándares que dificultan la toma de decisiones sobre cuál es el más adecuado a la empresa o sector considerado.
- Los códigos existentes actualmente pueden no responder a demandas sociales reales, sino a circunstancias individuales de las empresas.

Por estos motivos hay quienes abogan por la unificación de códigos y estándares a nivel internacional, además de la obligatoriedad de su cumplimiento.

La visión de las empresas en este sentido consiste precisamente en abogar por la flexibilidad y la voluntariedad de las actuaciones para poder adaptarse mejor a las circunstancias cambiantes del mercado, al que consideran suficiente indicador de las necesidades sociales.

### 1. Ejemplos de intervención pública en RSC en algunos países europeos

Si queremos realizar una comparación de este aspecto entre distintos países europeos, por el lado de la participación gubernamental o institucional, el caso español se puede considerar similar al italiano, donde el gobierno central sólo se involucró en actuaciones de RSC tras la publicación del Libro Verde de la Comisión Europea en 2001<sup>23</sup>. Noruega, sin embargo, con un estado de bienestar muy desarrollado, centra sus actuaciones en el campo de la RSC en el ámbito internacional, con ambiciones de desarrollar en otros países sus políticas avanzadas en medio ambiente, paz y derechos humanos. Es decir, intenta dar una proyección exterior a sus actuaciones, especialmente hacia países en desarrollo, aunque se observa cierta falta de coordinación interna entre los organismos implicados en la elaboración e implementación de las políticas. De hecho, la mayor visibilidad

---

<sup>23</sup> ALBAREDA, L., LOZANO, J.M., TENCATI, A., MIDTTUN, A., PERRINI, F., «The changing role of governments in corporate social responsibility: drivers and responses», *Business Ethics: A European Review*, Volume 17, Number 4, October 2008, pp. 347-363.

de las actuaciones gubernamentales en materia de RSC la tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>24</sup>. El caso de Noruega, aun no siendo miembro de la Unión Europea, es significativo y se menciona aquí como indicador del comportamiento de los países nórdicos, que siguen un modelo similar, y como ejemplo a seguir por otros países, como lo demuestra su inclusión en el último informe de gobernanza corporativa referido a 2011 de Heidrick & Struggles<sup>25</sup>, que se toma como referencia a nivel europeo.

Es significativo que a raíz de la crisis económica internacional las actuaciones públicas hayan proliferado, aunque de forma limitada, en la mayoría de los países europeos, como se puede observar en el Cuadro 1.

### Cuadro 1

Regulaciones específicas en materias relacionadas con la RSC en países europeos

	Reporting RSE	RSE Compras Públicas	Reporting ISR	Inversión ISR de Capital Público	Cambio Climático	Otras iniciativas de promoción
Alemania	No	Si	Si	No	Si	Si
Bélgica	No	No	Si	Si	No	No
Dinamarca	Si	Si	Si	Si	Si	Si
España	No	Si	No	No	Si	Si
Francia	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Holanda	Si	Si	No	No	Si	Si
Reino Unido	Si	Si	Si	No	Si	Si
Suecia	Si	Si	No	Si	Si	Si

RSE: Responsabilidad Social Empresarial

ISR: Inversión Socialmente Responsable

Si: Existe regulación específica

No: No existe regulación específica

Fuente: FORÉTICA, *Las nuevas reglas del juego*, RESEARCH, Publicación de tendencias y actualidad RSE, 2009.

Es necesario mencionar que la regulación existente en los países de la tabla tampoco es homogénea. En unos casos se refiere sólo a empresas públicas, en otros a empresas cotizadas, y en otros se refiere básicamente a los

<sup>24</sup> Vid. ALBAREDA, *et al.*, *op. cit.*, nota 23.

<sup>25</sup> HEIDRICK, STRUGGLES, *European Corporate Governance Report 2011*, Challenging Board Performance, 2011.

fondos de pensiones, o en algunos casos, a medidas para la integración de la mujer en el mercado laboral.

La aproximación de Suecia es muy similar a la aplicada en Noruega, con enfoque dirigido a la proyección exterior de la protección de los derechos humanos.

El modelo de Reino Unido difiere de los anteriormente mencionados y se considera innovador, surgido como respuesta a un «déficit de gobernanza social» en un momento, a finales del siglo XX, en que los países industrializados sufrían una crisis económica que incluía cierre de empresas y serios problemas de exclusión social. Dado que nos encontramos en un momento de crisis similar en cuanto a consecuencias, aunque mucho más profunda y globalizada, es importante considerar todas las actuaciones desde la RSC que puedan conducir a una mejora de la situación. Aunque se mantiene la idea de que la RSC debe ser una iniciativa voluntaria de las empresas y éstas influyen de manera muy destacada en la implementación de políticas públicas (más que en otros países europeos), dichas empresas suelen reaccionar de manera negativa si encuentran demasiadas iniciativas desde el sector público que las impulsen (o fuercen en cierto modo) a participar en cuestiones sociales. Muchas veces se perciben estas iniciativas como una maniobra del gobierno para asegurarse fondos provenientes del sector privado cuando no cuentan con suficientes recursos para cubrir ciertas necesidades sociales desde las políticas públicas<sup>26</sup>.

Teóricamente, también existen diferentes modelos que explican la aproximación de las autoridades públicas intentando animar a las empresas a adoptar estrategias de RSC<sup>27</sup>, por lo que no es sorprendente encontrarnos con distintas actuaciones en cada país, con objetivos, y por tanto resultados desiguales:

- Modelo «Partnership»: Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia. (Es el modelo de los países nórdicos. Gobierno y empresas colaboran conjuntamente en un ámbito muy abierto a la negociación, creando incluso asociaciones público-privadas. Dado el elevado grado de su Estado del Bienestar, se centran en la promoción de los derechos humanos a nivel internacional).
- Modelo «Business in the community»: Irlanda y Reino Unido. (La idea es que las empresas tienen un papel fundamental en el desarrollo de la comunidad, y se les impulsa para que participen activa-

---

<sup>26</sup> *Ibid*, nota 23.

<sup>27</sup> ALBAREDA, L., YSA, T., LOZANO, J.M., «The role of governments in fostering CSR», en KAKABADSE, A., MORSING, M. (editores), *Corporate Social Responsibility. Reconciling Aspiration with Application*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2006.

mente en la mejora de las condiciones sociales. El gobierno promueve, facilita e incentiva estas actuaciones).

- Modelo «Sustainability and citizenship»: Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Francia. (Se basa en el concepto de sostenibilidad más que en la responsabilidad corporativa. Existe variedad en cuanto a mantener la voluntariedad o establecer normativas por parte del gobierno. La característica fundamental es que las empresas consideradas como buenas ciudadanas deben ir más allá del mero cumplimiento de la ley, convirtiéndose en verdaderos agentes sociales).
- Modelo «Agora»: Italia, España, Grecia y Portugal. (Es el modelo de los países mediterráneos. Las actuaciones en RSC nacen del diálogo que el gobierno promueve implicando a empresas, agentes sociales, universidades, asociaciones, etc., que debaten las acciones que se deben emprender. Las iniciativas aparecen tardíamente y en base a actuaciones o indicaciones provenientes de la Unión Europea).

No es el propósito de este artículo explicar en qué consiste cada modelo. Baste como indicativo de las diferencias que geográfica y culturalmente existen entre los países europeos a la hora de abordar los asuntos relacionados con la intervención pública en materia de RSC y gobernanza corporativa.

#### IV. Situación de la RSC y la gobernanza corporativa en Europa

En las secciones anteriores nos hemos centrado en las diferencias que se encuentran en RSC en Europa, habiendo intentado dejar clara la vinculación entre RSC y gobernanza corporativa. Ese vínculo hace que cualquier cambio de actuación en el ámbito de la RSC se refleje en un cambio de actuación en la gobernanza de las empresas y viceversa.

Esta sección estará dedicada a los cambios específicos observados en los últimos años en gobernanza corporativa desde el sector privado, intentando adaptarse a los requisitos del mercado y a la crisis.

La evolución de la gobernanza corporativa en Europa en los últimos años ha sido tal, que la metodología para realizar informes al respecto ha tenido que modificarse, y los resultados se presentan de modo diferente, como se puede observar en los informes sobre gobernanza corporativa elaborados por Heidrick & Struggles, comparando 2009 con 2011<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> HEIDRICK, STRUGGLES, *Corporate Governance Report 2009*, Boards in turbulent times, 2009.

— *European Corporate Governance Report 2011*, Challenging Board Performance, 2011.

Por supuesto y como era de esperar, la crisis económica internacional ha variado las condiciones a las que las empresas deben enfrentarse, y algunos indicadores han cambiado, aunque los países objeto de estudio siguen manteniendo en general su situación. En 2011 se incluyen por primera vez Noruega y Polonia, y no se presentan los países en un ranking de manera específica.

## Cuadro 2

Ranking de Gobernanza Corporativa, 2009

Puntuación (%)	País
77%	Reino Unido
71%	Países Bajos
66%	Suecia
64%	Suiza
62%	Finlandia
60%	Francia
53%	Italia
52%	España
47%	Bélgica
41%	Portugal
39 %	Alemania
37%	Dinamarca
36%	Austria

*Fuente:* Heidrick & Struggles, *Corporate Governance Report 2009. Boards in turbulent times*, 2009.

Alemania se sitúa por primera vez en el informe de 2009 como líder en empresas con comités de ética, gobierno corporativo y/o RC (Responsabilidad Corporativa), seguida del Reino Unido y Francia, y sin embargo, como se observa en el Cuadro 2, no está entre los primeros del ranking.

En el estudio de caso español sobre responsabilidad corporativa<sup>29</sup> vemos que, en España, apenas la mitad de las empresas participantes cuentan con una mujer en el Consejo de Administración, mientras que en Suecia o Dinamarca, por ejemplo, no hay ninguna compañía que no tenga alguna mujer en su Consejo de Administración, lo que deja en el caso español

<sup>29</sup> CLUB DE EXCELENCIA EN SOSTENIBILIDAD, Estudio Multisectorial sobre el estado de la responsabilidad corporativa de la gran empresa en España, 2009.

oportunidades para el cambio, que se están reflejando en la toma de medidas desde la administración, aunque todavía sin resultados concretos<sup>30</sup>.

Sí que se observa que, desde el punto de vista europeo, la mayoría de los ejemplos que se mencionan al comenzar el siglo XXI se refieren a otros países, destacando la existencia de iniciativas con anterioridad en comparación con el caso español, y en particular las actuaciones públicas. Baste mencionar la iniciativa del Ministerio de Asuntos Sociales de Dinamarca en 1994 («*Our Common concern – the social responsibility of the corporate sector*»), con la creación del *Copenhaguen Centre* en 1998, o la designación de un ministro (*Minister for Corporate Social Responsibility*) competente en este ámbito en Reino Unido en el año 2000. La única referencia a una iniciativa española se refiere en esta época a la Fundación Empresa y Sociedad<sup>31</sup>.

Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Reino Unido suelen ser quienes más ejemplos positivos aportan en el campo de la RSC, desde el punto de vista institucional y también en el privado, aunque los ejemplos españoles empiezan a hacerse ver. Sin embargo su aproximación a este ámbito es diferente en cada país.

En el 2011, y siempre siguiendo a Heidrick & Struggles, y no sólo como consecuencia de la crisis, se observa que a pesar de los intentos de armonización, no se han logrado los resultados requeridos en el campo de la gobernanza corporativa. Entre las razones que se apuntan para esta situación, se encuentra la insuficiente atención prestada al comportamiento real de los consejos de administración en contraposición a los aspectos técnicos. En este caso, los indicadores tenidos en cuenta para el estudio se refieren a la disponibilidad, independencia, diversidad de experiencia, evaluación, competitividad de la remuneración, y transparencia, cualidades que debe tener todo consejo de administración.

Pero su estructura es distinta en cada país considerado. Mientras en Reino Unido, España e Italia el consejo de administración tiene una estructura unitaria, que incluye a directores ejecutivos y no ejecutivos, en Alemania y Austria, y en menor medida en Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Polonia y Suiza, encontramos un sistema de dos niveles, con un

---

<sup>30</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE n.º 71, 23 de marzo de 2007.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, Balance en materia de Responsabilidad Social de las Empresas (RSE). Enero 2009-Junio 2010. Secretaría General de Empleo. Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas, 2010.

<sup>31</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Libro Verde, Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, COM(2001) 366 final.

consejo supervisor formado por directores no ejecutivos, y un consejo de gestión formado por directores ejecutivos. En otros países encontramos un sistema mixto.

También existen diferencias en cuanto a la frecuencia con que los consejos son renovados y el periodo medio en que los consejeros permanecen en su puesto. Sin embargo, sigue siendo una característica generalizada la elevada edad de los miembros del consejo de administración (58,4 años).

A raíz de la crisis, la evaluación de los consejos de administración se realiza con mayor precisión y frecuencia, y el 75% de las empresas participantes en el estudio habían realizado una evaluación en los últimos dos años. Sorprende en este sentido el bajo número de evaluaciones realizadas en Suiza en este periodo (25%).

Otra de las condiciones que se supone mejoran el funcionamiento del consejo de administración, y por tanto la gobernanza corporativa en general, se refiere a su internacionalización. En este aspecto, las barreras culturales y lingüísticas juegan un papel importante, y existe una gran disparidad entre los países en los que no hay nacionales de otros estados en sus consejos de administración: un 3% en Francia frente a un 68% en Polonia.

Sigue existiendo una muy baja participación de las mujeres en los consejos de administración, siendo de media el 12%, variando entre el 3% de Italia y el 33% de Noruega. En cuanto al porcentaje de empresas sin ninguna mujer en el consejo de administración, suponen el 70% en Italia, y no hay ningún caso en Dinamarca.

Si nos fijamos ahora en uno de los aspectos a mejorar que se mencionaron al principio, la aplicación de los códigos de gobernanza corporativa, el 50% de las empresas que participan en el estudio admiten que no se ajustan a dichos códigos, principalmente por no cumplir con el criterio de independencia de los miembros del consejo de administración.

Por último, y siguiendo con aspectos relacionados con la crisis, nos vamos a fijar en la remuneración de los consejos de administración, para ver si se han visto afectados por la misma o si han adoptado medidas de austeridad.

Nos encontramos que en Suiza es donde más altas son las remuneraciones en todos los casos. Sorprende el hecho de que España ocupe el segundo lugar en cuanto a remuneraciones medias del director y su tarifa básica. En cuanto a remuneración media de los directores no ejecutivos, en Suiza, Alemania, España, Italia, Bélgica y Finlandia, la cantidad percibida fue menor que en 2009. Dicha cantidad se mantuvo o se incrementó en el caso de Reino Unido, Portugal, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Austria. Pero estos datos se refieren a la remuneración del total del consejo de administración. Si nos referimos a la cantidad media recibida por el director, la situación varía: en Suiza, Alemania, Países Bajos, Bélgica,

Finlandia y Austria, la remuneración fue inferior a la del año 2009. En el resto de países considerados el director recibió de media una remuneración igual o superior. Es decir, España e Italia presentan disparidad de cifras, mientras que Portugal sorprende con remuneraciones superiores en el 2011 en ambos casos, teniendo en cuenta que ha necesitado ser rescatada por la Unión Europea.

Con estos datos, no sorprende que desde las instituciones europeas se intente tomar medidas para la mejora de la situación actual.

## V. Conclusiones

En este artículo hemos intentado presentar la gobernanza corporativa como la parte de la responsabilidad social corporativa que se centra en los aspectos económicos y de gestión interna, aunque tiene una influencia directa en el ámbito social y el medioambiental, dada la vinculación de ambos conceptos con el desarrollo sostenible. En este sentido, las modificaciones en el comportamiento de las empresas en los últimos años han seguido una tendencia desigual, aunque en general se puede decir que la crisis ha afectado de forma negativa a su comportamiento, a la vez que ha resultado un elemento incentivador para adoptar medidas que corrijan las situaciones indeseadas.

Puesto que una mejora en la gobernanza corporativa redundaría en un mejor comportamiento general en cuanto a responsabilidad social empresarial, las iniciativas europeas en este sentido son bienvenidas. Sin embargo, es de resaltar que en los diez años transcurridos desde la primera iniciativa europea en este sentido<sup>32</sup> los progresos han sido muy lentos y el camino por recorrer es aún largo.

Esto no debe ser un motivo de abandono, sino de incentivo para acelerar los procesos de reforma necesarios en el funcionamiento de las empresas europeas, comenzando como ya se ha hecho con el sector financiero, pero extendiendo las acciones a todos los sectores. Es una oportunidad única de conducir realmente a Europa por la senda del desarrollo sostenible tantas veces nombrado, pero que parece olvidarse en tiempos de crisis.

Al mismo tiempo, la iniciativa de la Unión Europea de crear un marco para los códigos de conducta de las empresas, en búsqueda de armonización y homogeneización, se considera bienvenido y necesario, ya que algo que queda reflejado en este artículo es la disparidad de situaciones y regulacio-

---

<sup>32</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Libro Verde, Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, COM (2001) 366 final.

nes en los distintos Estados miembros, dificultando la unidad de actuación necesaria para progresar en el proceso de integración europea.

De hecho, a pesar de la voluntariedad que se propugna para los cambios de actitud de las empresas en cuanto a RSC y gobernanza corporativa, los datos parecen indicar que la situación es más positiva en aquellos países donde existe una intervención pública desde hace más tiempo, lo que deja la puerta abierta a más actuaciones en este sentido, sin que de momento se pueda justificar, sobre todo a la luz de los acontecimientos que dieron lugar a la actual crisis internacional, que el mercado puede conducir por sí solo a una situación óptima, especialmente en las áreas relacionadas con el bienestar social y medioambiental.



# El papel de la Unión Europea en la gobernanza global en materia climática

Dra. Lara Lázaro Touza

Profesora del Instituto de Empresa e Investigadora del Real Instituto Elcano

**Sumario:** I. El problema, las soluciones y los procesos internacionales.—II. Proceso, causas, causantes y consecuencias.—III. La gobernanza global del cambio climático y la UE 1. La política climática de la UE. 2. ¿Qué se ha conseguido hasta la fecha?—IV. Retos pendientes.—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía

---

**Resumen:** La Unión Europea (UE) ha buscado de manera proactiva el liderazgo en la gobernanza global del cambio climático desde finales de los años 80 del siglo XX. Esto ha sido así a pesar de una demanda asimétrica de acción climática por parte de los Estados miembros y de la complejidad que conlleva la acción cooperativa internacional. Los hechos muestran un liderazgo direccional por parte de la UE en determinados momentos y en algunos aspectos de las negociaciones climáticas. No obstante, tanto factores internos como externos, incluyendo el peso económico y político de otros grandes contaminadores, han relegado a la UE a un segundo plano, por ejemplo en la CdP15<sup>1</sup>. El objetivo de este artículo es analizar el papel de la UE en la gobernanza global del cambio climático, los factores que influyen en el papel de la UE como líder direccional y los retos pendientes en materia de gobernanza climática.

**Palabras clave:** Cambio climático, gobernanza, Unión Europea, política climática.

**Abstract:** *The European Union (EU) has proactively sought to become a leader in the global governance of climate change since the late 80's of the XX<sup>th</sup> century. This has been so despite an asymmetric demand for climate action on the part of Member States and despite the complexity of cooperative international action. Past events are indicative of the existence of directional leadership by the EU at certain points in time and in certain aspects of climate negotiations. However, both internal factors and external factors, such as the economic and political clout of other large polluters, have sidelined the EU for example during COP15<sup>2</sup>. The objective of this article is to analyse the role of the EU in the global governance of climate change, the variables that have a bearing on the role of the EU as a directional leader and the pending challenges in the governance of climate change.*

**Keywords:** *Climate Change, governance, European Union, climate policy.*

---

<sup>1</sup> CdP es el acrónimo de Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

<sup>2</sup> COP is the acronym for the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

## I. El problema, las soluciones y los procesos internacionales

La Agencia Europea del Medio Ambiente nos dice que el clima de la tierra depende de varios factores. Estos factores son: la energía que recibe la tierra del sol, la superficie terrestre, los aerosoles y los gases de efecto invernadero (GEI). Cambios en estas variables transforman los patrones climáticos. El panel intergubernamental de expertos sobre cambio climático, que recopila y consensúa desde 1988 el conocimiento científico en materia climática, define el término *cambio climático* como aquellas fluctuaciones en la media o en la variabilidad de los patrones climáticos (temperaturas, precipitaciones y viento) a largo plazo, es decir, tres décadas o más. El origen de dichos cambios en las variables que determinan el clima puede ser tanto natural como antropogénico<sup>3</sup>. Sin embargo, hay pocas dudas en la literatura científica verificada por pares sobre la imposibilidad de explicar las concentraciones actuales de gases de efecto invernadero en la atmósfera, sin tener en cuenta las emisiones derivadas de la quema de combustibles fósiles que ha tenido lugar desde la revolución industrial.

Desde una perspectiva económica, la existencia de un clima estable, que permite la vida en la tierra y el desarrollo de toda actividad económica y social, es un bien público global cuyas características básicas son: la no rivalidad y la no exclusión. La no rivalidad implica que el uso y disfrute de un clima estable por parte de un individuo no disminuye la capacidad en el uso y disfrute de un clima estable por parte de otro individuo. La no exclusión se refiere a que, una vez que tenemos un clima estable, es muy difícil (o imposible) evitar el disfrute de dicho clima a ningún individuo. El problema radica en que la existencia de bienes públicos constituye un fallo de mercado. Este fallo de mercado conlleva una asignación subóptima de los recursos en la que hay un nivel de emisión de gases de efecto invernadero ineficiente.

Desde el punto de vista de la política, el cambio climático se conoce como el «problema malvado» (*the wicked problem*)<sup>4</sup> con múltiples facetas. En primer lugar, se trata de un problema que requiere una transformación profunda del modelo económico, productivo y de consumo que desafía los valores e instituciones existentes. En este sentido es interesante la reflexión de Erik Assadourian<sup>5</sup> sobre la necesidad de un cambio cultural para asegurar un clima estable. Assadourian aboga por una transformación desde la

---

<sup>3</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Fact sheet: Climate change science - the status of climate change science today, 2011.

<sup>4</sup> JORDAN, A., et al., *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

<sup>5</sup> ASSADOURIAN, E., «Cultural Change for a Bearable Climate», Real Instituto Elcano, ARI 163/2010-17/11/2010, 2010.

cultura del consumismo hacia la cultura de la sostenibilidad<sup>6</sup> a través de un cambio en la demanda de productos y servicios que resulte en la elección de productos y servicios más respetuosos con el entorno (*choice editing*).

Un problema añadido, desde el prisma del decisor político, es el hecho de que el cambio climático se ha visto tradicionalmente como un problema complejo en el que la interacción entre ciencia y política no está perfectamente coordinada. En relación a esta interacción, la reflexión de Tomas Koetz, *et al.*<sup>7</sup> sobre la necesidad de construir puentes de interlocución entre la ciencia y la política para mejorar la gobernanza ambiental global es de gran interés en la solución de problemas como el cambio climático.

Además, al igual que ocurre con muchos otros problemas ambientales, el ciudadano se muestra ambivalente hacia el problema del cambio climático. Por un lado, declaramos estar preocupados por el cambio climático, pero por otro no queremos cambiar nuestro estilo de vida y de consumo para solucionar el problema. El reto pendiente en este sentido es aumentar la información sobre el problema y sus soluciones a la vez que aumentamos la coherencia entre nuestras intenciones y nuestras acciones<sup>8</sup>.

Un factor adicional que dificulta las acciones para reducir las emisiones presentes de GEI es el hecho de que hay un lapso de tiempo relativamente largo entre las emisiones de gases de efecto invernadero y las consecuencias derivadas de dichas emisiones. El hecho de que, en general, tendamos a descontar las acciones futuras (dándole más importancia a los costes y beneficios presentes que a los costes y beneficios futuros) hace que sea complejo motivar a los estados, gobernados a su vez por ciclos políticos a corto plazo, y a los individuos.

Finalmente, el hecho de tener que gestionar un problema con multitud de actores que tienen a su vez distintos niveles de desarrollo, prioridades diversas, niveles de exposición al cambio climático desiguales, diferentes capacidades de adaptación, con poder asimétrico y, además tener que involucrar a la práctica totalidad de los sectores económicos, nos da una idea de la

---

<sup>6</sup> Desde una perspectiva económica una de las definiciones del concepto de sostenibilidad más utilizadas en la literatura es la de Jack Pezzey (1992: 323) que define el término como la existencia de utilidad no decreciente de un miembro representativo de la sociedad durante milenios. PEZZEY, J., «Sustainability: An Interdisciplinary Guide». *Environmental Values*, 1(4), 1992, pp. 321-362.

<sup>7</sup> KOETZ, T., *et al.*, «Building better science-policy interfaces for international environmental governance: assessing potential within the Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services». *International environmental Agreements*, DOI 10.1007/s10784-011-9152-z, 2011.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, la teoría de la acción razonada de FISHBEIN, M., AJZEN, I., *Belief, Attitude, Intention and Behaviour: An Introduction to Theory and Research*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1975.

complejidad del reto al que nos enfrentamos. Este reto cuenta sin embargo con un aliado: los acuerdos ambientales internacionales.

Los acuerdos ambientales internacionales se definen como acuerdos legales entre estados. Su objetivo es la gestión de un recurso natural transnacional de manera conjunta y cooperativa. Así, se pasa de una situación no cooperativa de acciones individuales de los distintos países a una situación de cooperación y acción conjunta. Los acuerdos ambientales internacionales son de voluntario cumplimiento, por lo que es necesario que los países participantes puedan obtener beneficios tangibles de los mismos, si queremos que estos acuerdos sean efectivos en términos ambientales y duraderos<sup>9</sup>.

Las principales soluciones en las que se está trabajando a nivel internacional incluyen las negociaciones y acciones en el seno de la CMNUCC y en el seno del Protocolo de Kioto (PK). En el ámbito de la CMNUCC, y siguiendo la ruta de acción de Bali, se está trabajando en la cooperación a largo plazo con el fin de lograr: una reducción de emisiones que evite interferencias peligrosas con el clima, la adaptación a las nuevas condiciones climáticas, las transferencias financieras y las transferencias tecnológicas. Por otro lado, las negociaciones en el marco del PK se centran en los compromisos de reducción de emisiones de GEI de los países industrializados. De los principales hitos alcanzados, así como de los retos pendientes, se hablará más adelante.

Aunque el problema del cambio climático es por naturaleza multinivel (internacional, nacional, regional, local e individual) y concierne a todos los sectores, el presente artículo se centrará en el análisis a nivel internacional para analizar el papel de la Unión Europea en la gobernanza global del cambio climático. Las negociaciones dentro de la UE y a nivel internacional tienen elementos comunes en lo relativo a la complejidad de negociar entre países con distintos niveles de desarrollo, vulnerabilidad y capacidades. Así, tal y como argumentan Andrew Jordan, *et al.*<sup>10</sup>, la configuración de la UE hasta 2004 con más países «ricos» y contaminantes y la configuración actual, con países más y menos desarrollados (especialmente después de la ampliación en 2004), se puede ver como un laboratorio social o un microcosmos de los problemas y las soluciones a nivel global en materia climá-

---

<sup>9</sup> La existencia de beneficios netos no es el único factor que facilita los acuerdos ambientales internacionales. Véanse, entre otros, BARRETT, S., *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Nueva York, 2007, BRETTEVILLE-FROYN, C., «International Environmental Cooperation: The Role of Political Feasibility», en ATKINSON, G., *et al.*, (eds.), *Handbook of Sustainable Development*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007, o SANDLER, T., «Protocolo de Kioto: dificultades para la acción colectiva», *Papeles de economía española, Economía y Cambio Climático*, n.º 121, 2009, pp. 14-24.

<sup>10</sup> Vid. JORDAN, A., *et al.*, *op. cit.*, nota 4, p. 3.

tica. Esto es así debido a que la UE-27 toma decisiones de manera conjunta, solucionando problemas de acción colectiva transfronterizos como el cambio climático. Por tanto, las negociaciones dentro de la UE pueden servir como ejemplo de cómo solucionar los problemas a escala global<sup>11</sup> y pueden aportar información sobre los problemas que se presentan para la exitosa culminación de dichas negociaciones.

A continuación, se analizan las causas y las consecuencias del cambio climático para motivar el análisis posterior de la gobernanza de dicho fenómeno y el análisis del papel que juega la UE.

## II. Proceso, causas, causantes y consecuencias

*A nivel global sólo una docena de actores internacionales (incluyendo la UE) emiten la mayor parte de los GEI*<sup>12</sup>. De hecho, más de la mitad de las emisiones globales son causadas por China, EEUU y la UE. Por tanto, cualquier acuerdo internacional en materia climática deberá contar, al menos, con los principales emisores de GEI para asegurar su efectividad en términos ambientales<sup>13</sup>. Es importante destacar sin embargo que con acuerdos parciales pueden darse diversos problemas. Entre los principales problemas destaca la posible falta de efectividad debido a que los países que se han unido al acuerdo no reducen las emisiones de GEI al nivel (global) deseado. Además, los países que no han ratificado el acuerdo pueden actuar como parásitos o *free riders*<sup>14</sup>, aumentando sus emisiones y reduciendo por tanto el efecto beneficioso del esfuerzo de los miembros que han ratificado el acuerdo.

La figura 1 detalla las emisiones actuales de gases de efecto invernadero de los principales países responsables expresados en términos porcentuales.

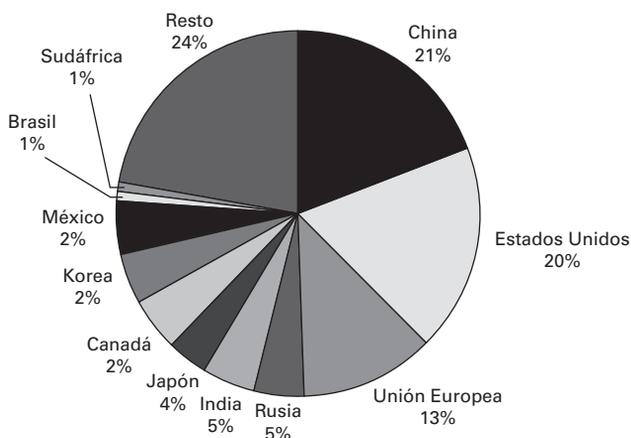
---

<sup>11</sup> Para un análisis sucinto de la representación de la UE en las negociaciones climáticas internacionales véase ELOLA, T., «La representación de la UE en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», Real Instituto Elcano, ARI 97/2011 - 25/05/2011, 2011.

<sup>12</sup> MARÍN GONZÁLEZ, M., «Seguridad, Modelo Energético y Cambio Climático» en MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Seguridad, Modelo Energético y Cambio Climático, Cuadernos de Estrategia. Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 150, enero, 2011, pp. 15-25.

<sup>13</sup> Otras variables para la evaluación de la política climática global son, sin embargo, necesarias desde una perspectiva racionalista. Así, HUITEMA, D., *et al.*, detallan criterios adicionales como la eficiencia en términos de costes, la equidad, la legitimidad, la coordinación e integración con otras políticas y la concordancia con los principios legales existentes. HUITEMA, D., *et al.*, «The evaluation of climate policy: theory and emerging practice in Europe», *Policy Sciences*, DOI 10.1007/s11077-011-9125-7, 2011.

<sup>14</sup> Véase ALCARÁZ VARÓ, E., HUGHES, B., *Diccionario de términos económicos, financieros y comerciales*, Barcelona, Ariel Referencia, 2002.



Fuente: Marín González (2011: 22).

**Figura 1**

Principales responsables de las emisiones de GEI a nivel global

Históricamente, los países desarrollados<sup>15</sup>, identificados en el PK y en la CMNUCC como países del anexo I, han emitido a la atmósfera la mayor parte de las emisiones de GEI. Nicholas Stern afirmaba que, desde 1850 hasta principios del siglo XXI, EEUU y Europa habían sido responsables

<sup>15</sup> La Convención Marco de acciones Unidas sobre el cambio Climático divide a los países en tres categorías. Por un lado están los países del anexo I que son países industrializados miembros de la OCDE en 1992 más las economías en transición y Rusia, los países bálticos, y varios países de Europa central y del este. Los países del anexo II por otro lado son los países del anexo I que pertenecen a la OCDE que deben procurar financiación a los países en desarrollo para que estos últimos mitiguen sus emisiones de gases de efecto invernadero y se adapten a las consecuencias del cambio climático. Además, los países del anexo II deben procurar que se llevan a cabo todas las acciones posibles para asegurar la transferencia tecnológica a los países con economías en transición y a los países en desarrollo. Esta visión es considerada sin embargo obsoleta en relación a ciertos países con economías en transición como China ya que en la actualidad la producción de aerogeneradores chinos y la producción de paneles solares chinos está convirtiéndose en una amenaza a la tradicional hegemonía europea y norteamericana en la materia. De hecho la Asociación Eólica Mundial aseguraba en 2010 que China ya era el líder mundial en lo relativo a capacidad eólica instalada (habiendo instalado 18,928 MW en un año, cifra que representa más de la mitad del mercado mundial en nuevas turbinas). Por último, los países no pertenecientes al anexo I son, en su mayoría, países en desarrollo especialmente vulnerables a las consecuencias del cambio climático, o países con un alto nivel de dependencia de los ingresos derivados de sus exportaciones de combustibles fósiles. Para ampliar la información consúltese: World Wind Energy Association (2010) y [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/items/2704.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php)

del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>16</sup>. El futuro de las emisiones de GEI sin embargo será determinado fundamentalmente por los países no pertenecientes al anexo I. Así, si bien en 1990 la UE y otros países del anexo I emitían más de la mitad de las emisiones de GEI a nivel mundial, las proyecciones realizadas por Naciones Unidas para mediados del presente siglo indican que los países en desarrollo emitirían aproximadamente tres cuartas partes de las emisiones de GEI. Un futuro acuerdo internacional, ambicioso, justo y vinculante, necesitará por tanto, la concurrencia de actores internacionales incluidos en el anexo I y no incluidos en dicho anexo.

La inclusión de los países menos desarrollados en los acuerdos climáticos deberá sortear los incentivos que tienen estos países para actuar como *free riders*. Estos incentivos se producen debido a tres efectos: el efecto del daño, el efecto del mercado energético y el efecto de la relación real de intercambio (*terms of trade*)<sup>17</sup>. Así, el efecto del daño implica que los países en desarrollo se benefician de la reducción de emisiones de los países que suscriben el acuerdo internacional, disminuyendo los incentivos de los *free riders* a contribuir a la provisión de un clima estable. El efecto del mercado energético implica que, al haber una reducción de GEI por parte de los países que suscriben el acuerdo internacional, se produce una bajada de los precios de los combustibles fósiles. Esta bajada de precios supone un incentivo para aumentar la demanda de dichos combustibles, aumentando así las emisiones de GEI. Por último, el efecto de la relación real de intercambio supone que al aumentar los precios de los bienes intensivos en GEI, las industrias que los producen se reubicarán en países en los que no haya obligación de reducir las emisiones de GEI.

El argumento de la pérdida de competitividad y de la posibilidad de deslocalizar la producción, es esgrimido por ciertas empresas que emiten GEI de manera intensiva para reducir sus obligaciones en materia de emisiones. Sin embargo, en general, los efectos de la deslocalización suelen ser limitados<sup>18</sup> y dependerán de la industria analizada, de la magnitud de los costes ambientales, de la necesidad de estar cerca del cliente final, de la disponibilidad de mano de obra cualificada y de la prima de riesgo de realizar negocios en otros países, entre otros. Además, los países que suscri-

---

<sup>16</sup> STERN, N., *et al.*, *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

<sup>17</sup> BOSETTI, V., DECIAN, E., *A gook opening. The key to make the most of multilateral action*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Documento de Trabajo presentado en EAERE 2011, Roma, 29 de junio – 2 de julio de 2011.

<sup>18</sup> NEUMAYER, E., *Greening Trade and Investment. Environmental Protection Without Protectionism*, London, Earthscan, 2001.

ben acuerdos climáticos más ambiciosos suelen proteger sus industrias de la competencia de los mercados internacionales y de la deslocalización empresarial, otorgándoles por ejemplo exenciones, o distribuyendo de manera gratuita derechos de emisión<sup>19</sup>. En la UE por ejemplo, tanto la industria del automóvil como las industrias intensivas en el uso de energía han ejercido una presión significativa y han conseguido limitar los efectos del paquete de energía y cambio climático sobre estos sectores.

En contraposición con el argumento anterior existen razones económicas para avanzar en la política climática. En 2008 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>20</sup> cifraba el volumen del mercado global para productos y servicios ambientales en 1 billón de euros, y el número de personas empleadas en el sector de las energías renovables en 2,3 millones. Además se estima que el mercado global para productos y servicios ambientales se duplicará en la próxima década. La UE por su parte estima que el sector de la eco-innovación<sup>21</sup> emplea a 3,4 millones de personas y representa, según la OCDE, aproximadamente el 2,5% del PIB de la UE. La UE percibe por tanto las inversiones en innovación en el sector ambiental como parte de su estrategia para lograr una Europa competitiva y sostenible.

Centrándonos en la UE, las emisiones de GEI también se concentran mayoritariamente (más del 70%) en seis Estados miembros que además son los más desarrollados (salvo Polonia). Así, el Reino Unido y Alemania aportan un tercio de los GEI de la UE-27, Italia y Francia aportan algo menos de un cuarto de las emisiones europeas y España y Polonia un 8% cada una<sup>22</sup>.

En relación a los sectores causantes de las emisiones de GEI a nivel global, las emisiones «energéticas», incluyendo la producción de energía, los usos industriales, el transporte o los edificios<sup>23</sup>, suponían a principios del presente siglo el 65% de dichas emisiones. La mitigación del cambio climático por tanto llevará implícita una transformación energética sin precedentes desde la revolución industrial. El 35% restante de los gases de efecto in-

---

<sup>19</sup> COM (2010) 265. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las regiones, Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono, 26 de mayo de 2010.

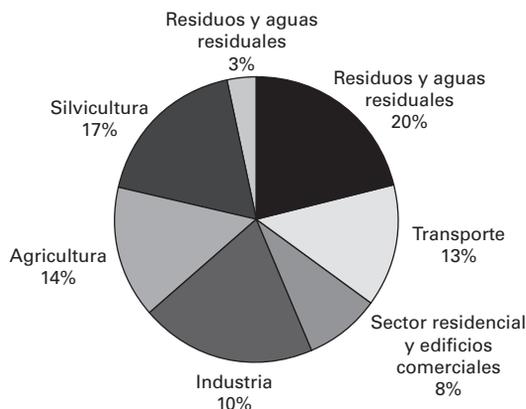
<sup>20</sup> Basándose en el estudio de Berger, véase UNEP, *Green Jobs Report. Some Facts and Figures and Highlights*, 2008.

<sup>21</sup> En general se define el término eco-innovación como las transformaciones en productos, procesos, y servicios resultan en menores impactos sobre el entorno.

<sup>22</sup> European Environment Agency, (EEA), Annual EC greenhouse gas inventory 1990-2006 and Inventory Report, EEA Technical Report 6/2008, Copenhagen, European Environment Agency, 2008.

<sup>23</sup> El US Department of Energy, proporciona datos desglosados de las emisiones de GEI de los edificios. Véase US DoE, *2010 Buildings Energy Data Book. Energy Efficiency and Renewable Energy. March 2011*, 2011.

vernadero provenía de la gestión de residuos, los usos agrícolas o el cambio en el uso de la tierra (principalmente la deforestación)<sup>24</sup>. En 2004 la aportación específica de cada uno de estos sectores se muestra en la figura 2.



Fuente: IPCC (2007: figura 2.1)<sup>25</sup>

**Figura 2**

Emisiones Mundiales de Gases de Efecto Invernadero por sectores (2004)

En la UE-27<sup>26</sup> la composición de las emisiones de GEI en 2007 (expresado en porcentaje) según los sectores es la siguiente: las industrias energéticas (31,9%), las industrias no energéticas como las manufacturas, la construcción y los procesos industriales (21,3%)<sup>27</sup>, el transporte excluyendo los «búnker<sup>28</sup>» internacionales (19,5%, siendo el único sector que ha experimentado un aumento ininterrumpido en sus emisiones desde 1990), el sector residencial (8,5%), los sectores comercial e institucional (3,3%), la agricultura, la silvicultura y la pesca (10,6%) y otros (5%).

<sup>24</sup> Vid. STERN, N., *et al.*, *op. cit.*, nota 16, p. 8.

<sup>25</sup> Disponible en inglés en: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/figure-2-1.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/figure-2-1.html) y en español en: [http://www.marm.es/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/090471228009689d\\_tem7-12934.pdf](http://www.marm.es/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/090471228009689d_tem7-12934.pdf)

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/ext\\_greenhouse\\_gas\\_emissions\\_by\\_sector.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/ext_greenhouse_gas_emissions_by_sector.pdf)

<sup>27</sup> Incluyen las emisiones provenientes de la quema de combustibles fósiles para usos agrícolas, forestales y pesqueros, otras emisiones «fugitivas» no incluidas en el resto de apartados provenientes de disolventes, uso de productos agrícolas y residuos.

<sup>28</sup> Es decir, el tráfico internacional aéreo y marítimo.

En relación a las consecuencias de las emisiones de gases de efecto invernadero los datos disponibles a nivel global indican que, desde principios del siglo XX hasta la primera mitad de la primera década del siglo XXI, la temperatura de la tierra ha aumentado en 0,74°C y el aumento en el nivel del mar durante el siglo pasado ha sido de 17cm. En Europa el aumento de temperaturas ha sido mayor, llegando a 1°C. El IPCC<sup>29</sup> detalla en el último informe disponible (Cuarto Informe de Evaluación de 2007) que las consecuencias a nivel mundial serán más graves cuanto mayores sean los aumentos en las temperaturas y que afectarán en mayor medida a los países menos desarrollados. Dichos países, además de no haber sido los principales responsables en el pasado del cambio climático de origen antropogénico, disponen de menos medios para adaptarse a él.

El informe de Nicholas Stern<sup>30</sup> también es claro en cuanto a las consecuencias del cambio climático. En este informe se expone que para latitudes más altas, un aumento en las temperaturas podría ser beneficioso al aumentar la productividad agrícola, disminuir las necesidades de calefacción o aumentar el atractivo turístico en países como Rusia, Canadá o los países escandinavos. Sin embargo, para países situados más al sur se pueden esperar reducciones en la productividad agrícola y en la disponibilidad de agua del 20%.

En Europa, las consecuencias esperadas del cambio climático según el IPCC<sup>31</sup> incluyen una mayor frecuencia y gravedad de fenómenos meteorológicos extremos, como por ejemplo: sequías, inundaciones costeras e interiores (derivadas del desbordamiento de ríos) así como un aumento de la erosión del suelo. Se esperan a su vez menos precipitaciones en forma de nieve, una reducción de los glaciares y pérdidas muy significativas de biodiversidad, especialmente en escenarios de mayores aumentos de temperaturas (y emisiones). La situación en países del sur de Europa, como España, es sin duda más grave que en los países del norte de Europa ya que en el sur la escasez de agua y la vulnerabilidad al cambio climático es más acusada. Esta menor disponibilidad de agua a su vez supondrá una menor oferta de energía hidráulica que afectará a las emisiones de GEI, si no se cubre esta disminución de energía hidráulica con aumentos en la producción de energía con fuentes energéticas de bajas emisiones de CO<sub>2</sub>.

El confort térmico en verano puede además disminuir en los países del sur de Europa, por lo que los periodos en los que los turistas visitan España

---

<sup>29</sup> IPCC es el acrónimo de *Intergovernmental Panel on Climate Change* o panel intergubernamental de expertos sobre cambio climático, que recopila y sintetiza el conocimiento existente evaluado por pares relativo al cambio climático.

<sup>30</sup> Vid. STERN, N., *et al.*, (2006), *op. cit.*, nota 16, p. 8.

<sup>31</sup> IPCC, *Climate Change 2007, Synthesis Report*, 2007.

y los lugares de visita pueden verse alterados. La aportación del sector turístico al PIB español está en el entorno del 10% a lo largo de la primera década del siglo XXI. Por ello las acciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático serán sin duda una prioridad estratégica a medio y largo plazo. Otros sectores, como el de la agricultura también se verán significativamente afectados si las predicciones se cumplen. Así, el IPCC estima que en el sur de Europa habrá disminuciones en la productividad de los cultivos agrícolas. Finalmente, la mayor frecuencia y gravedad de olas de calor, como la que asoló Europa en 2003, especialmente a Francia, pueden repetirse con mayor frecuencia, afectando a la población más vulnerable.

El IPCC estima que la estabilización de las concentraciones de GEI entre 445ppm y 710ppm puede suponer variaciones en el PIB que oscilarían entre un aumento del PIB del 1% y una disminución del 5,5%.

Para el escenario de estabilización más estricto, (445-535 ppm de CO<sub>2</sub>e) nos enfrentaríamos, a nivel global, a un promedio de ralentización de la tasa de crecimiento del PIB de menos de un 0,12% del anual. Véase la tabla 1 para un mayor detalle de las estimaciones de costes.

**Tabla 1**

Costes macroeconómicos mundiales estimados en 2030 y en 2050

Niveles de estabilización (ppm de CO <sub>2</sub> -eq)	Mediana de reducción del PIB <sup>a)</sup> (%)		Intervalo de valores de reducción del PIB <sup>b)</sup> (%)		Reducción de las tasas de crecimiento promedias anuales del PIB (en puntos porcentuales) <sup>c,e)</sup>	
	2030	2050	2030	2050	2030	2050
445-535 <sup>d)</sup>	No disponible		<3	<5,5	<0,12	<0,12
535-590	0,6	1,3	entre 0,2 y 2,5	entre ligeramente negativo y 4	<0,1	<0,1
590-710	0,2	0,5	entre -0,6 y 1,2	entre -1 y 2	<0,06	<0,05

Fuente: IPCC (2007: 22) <sup>32</sup>

<sup>32</sup> Los valores indicados en esta tabla corresponden al conjunto de publicaciones científicas respecto de todos los valores de referencia y escenarios de mitigación que arrojan valores numéricos del PIB.

Tanto las causas y los causantes del cambio climático, como las consecuencias esperadas y los costes de reducir las emisiones de GEI, hacen que el cambio climático haya sido considerado a nivel internacional como el mayor fallo de mercado y la gran amenaza del siglo XXI junto con la pobreza<sup>33</sup>.

La responsabilidad histórica de la UE en materia de emisiones, las consecuencias esperadas y el deseo de la UE de ser un líder global en materia climática proporcionan un escenario propicio para que la UE desempeñe un papel fundamental en la gobernanza climática global.

### III. La gobernanza global del cambio climático y la UE

A nivel internacional, el problema del cambio climático es complejo de solucionar por tres razones principales<sup>34</sup>. La primera razón es, que aun considerando el cambio climático como un experimento de proporciones planetarias, y, aun siendo posible la interferencia peligrosa con el clima, la supervivencia humana no está en juego de manera inminente. El incentivo para la acción es por tanto menor que si estuviéramos ante un fenómeno que amenazara la supervivencia a corto plazo. Además, sabemos que distintos países se ven afectados por el cambio climático de distinta manera lo cual implica tener incentivos asimétricos para la acción. En tercer lugar, la reducción de emisiones de GEI va a requerir inversiones y cambios en nuestros sistemas de producción, distribución y consumo. Estas inversiones implican asumir el coste de oportunidad de no invertir en otros proyectos que pueden ser igualmente deseables a nivel social. Todo ello dificulta la acción en materia de reducciones de GEI.

El deseo de liderazgo europeo en materia climática comenzó a fraguarse a finales de la década de los 80 del siglo XX. Dicho deseo ha estado

---

a) PIB mundial basado en los tipos de cambio del mercado.

b) Se indican, cuando procede, el percentil 10 y 90 de los datos analizados. Los valores negativos indican un aumento del PIB. En la primera fila (445-535 ppm de CO<sub>2</sub>-eq) se indica la estimación de la cota superior según los artículos publicados únicamente.

c) La reducción de la tasa de crecimiento anual se calcula en base al promedio de la reducción que, durante el período estudiado, daría lugar a la disminución del PIB señalada de aquí a 2030 y a 2050, respectivamente.

d) El número de estudios es relativamente pequeño y sus valores de referencia suelen ser bajos. Unos valores de referencia altos suelen entrañar un coste más elevado.

e) Estos valores corresponden a la estimación más alta de la reducción del PIB, columna 3.

<sup>33</sup> STERN, N., «Managing Climate Change and Overcoming Poverty: Facing the Realities and Building a Global Agreement», London, London School of Economics, 2009.

<sup>34</sup> Vid. BARRETT, S., *op. cit.*, nota 9, p. 5.

apoyado por una política exterior europea que pretendía construir y afianzar sus alianzas con otros países. Adicionalmente, la UE ha querido diferenciarse de EEUU subrayando su faceta de poder civil que lidera mediante el ejemplo. Además, el apoyo de los ciudadanos a una mayor protección ambiental<sup>35</sup> es parte integral de los valores europeos, especialmente de la UE-15. Este apoyo ciudadano ha facilitado la acción en materia ambiental así como en materia climática de la UE. La política climática de la UE ha tenido también como objetivo la protección de la población de las consecuencias del cambio climático. Asimismo, la UE ha querido beneficiarse de la oportunidad económica que ofrece, por ejemplo, la eco-innovación y, en especial, la innovación en materia energética. Un motivo adicional para el desarrollo de la política climática es el aumento de la seguridad energética, al permitir una mayor penetración de energías renovables en el mix energético, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles importados. Por último, el potencial de creación de empleos ha impulsado también la política ambiental europea. Dicho potencial ha sido cifrado en 6 millones de puestos de trabajo potenciales en la UE si se eleva el compromiso de reducción de emisiones del 20% al 30% en 2020<sup>36</sup>.

Sin embargo, las demandas de los principales actores internacionales como China o EEUU, el propio desarrollo de las negociaciones internacionales y el peso relativo decreciente de la UE como uno de los principales emisores de GEI, han dificultado el camino hacia el liderazgo climático europeo. A todo ello hay que añadir las posiciones negociadoras divergentes en el seno de la UE.

Dentro de la UE, existen también diversos problemas para reducir las emisiones de GEI. En primer lugar, la UE quiere liderar la lucha contra el cambio climático siendo un sistema de gobernanza sin un único líder que gobierne. En segundo lugar, la falta de implementación de algunas de las medidas de política climática. Un ejemplo reciente de esto último es la distancia entre los objetivos de eficiencia energética y lo conseguido, tal y como refleja la reciente propuesta de la Directiva sobre Eficiencia Energética<sup>37</sup>. Por último, la UE quiere afrontar las negociaciones climáticas in-

---

<sup>35</sup> Véase por ejemplo el euro barómetro 75.2 de mayo de 2011 o el análisis de GERHARDS, J., LENGFELD, H., «The growing remit of the EU in environmental and climate change policy and citizens' support across the Union», *European Journal of Social Policy*, 2008.

<sup>36</sup> Bajo los supuestos del modelo usado por JAEGER, C., *et al.*, *A New Growth Path for Europe. Generating Prosperity and Jobs in the Low-Carbon Economy*. Synthesis Report, European Climate Forum, 2011.

<sup>37</sup> COM(2011) 370 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, 22 de junio de 2011.

ternacionales de manera unida, pero se enfrenta a posturas divergentes entre sus miembros. Aunque las razones para reducir las emisiones de GEI no siempre han tenido como trasfondo el cambio climático<sup>38</sup>, tradicionalmente ha habido dentro de Europa líderes climáticos como los Países Bajos, Dinamarca o Alemania que desde finales de los 80 establecieron reducciones de las emisiones de GEI más estrictas que otros países de la UE. A este grupo inicial de líderes se unieron más adelante el Reino Unido o Austria aceptando por ejemplo las reducciones de GEI acordadas bajo el enfoque Triptych<sup>39</sup>.

Frente a los líderes europeos hay un grupo más rezagado que tradicionalmente ha incluido a países menos desarrollados y países con mayor dependencia de los combustibles fósiles en su matriz energética. Así, España, Portugal, Irlanda o Grecia fueron, en las primeras etapas de las negociaciones climáticas, los rezagados, apoyando reducciones de emisiones a nivel de la UE siempre que estas reducciones se distribuyeran internamente teniendo en cuenta sus condiciones de desarrollo. A modo de ilustración, la tabla 2 muestra los objetivos de la UE-15 para el primer periodo de compromiso del PK de la UE.

Los países que pasaron a formar parte de la UE en 2004, como Polonia, han pasado a ser los países rezagados en materia climática. Un buen ejemplo de ello es la postura polaca en las negociaciones climáticas recientes que han tenido lugar en la UE. Polonia ha bloqueado la propuesta de aumentar el grado de compromiso de reducción de emisiones de GEI de la UE en junio de 2011<sup>40</sup>. Junto con este bloqueo se produjeron además declaraciones por parte del comisario polaco designado para el área de Presupuestos, Janusz Lewandowski, que cuestionaban el cambio climático y señalaban que para Polonia sería muy costoso prescindir del carbón como fuente energética.

---

<sup>38</sup> Véase por ejemplo el papel de la organización de la cumbre climática en Bonn en 1995, la ascensión de la coalición «roji-verde» o la reconversión industrial en la postura de negociación climática de Alemania, tradicionalmente más avanzada. En general, factores como la estructura económica de los países de la UE, la composición de la matriz energética, los shocks externos (crisis económicas y la evolución de los mercados del petróleo), la innovación tecnológica, las posiciones de otros grandes contaminadores y el liderazgo intelectual (de Tony Blair, Angela Merkel, Nicolás Sarkozy, Jaques Delors o José Manuel Durao Barroso, por ejemplo), han influido de manera significativa en la agenda climática de la UE.

<sup>39</sup> Tryptych se refiere al método elaborado en la universidad de Utrech para la asignación de las cantidades de GEI dentro de la UE durante el primer periodo de compromiso del PK. Vid. JORDAN, A., *et al.*, *op. cit.*, nota 4, p. 3.

<sup>40</sup> [http://www.euractiv.com/en/climate-environment/polands-eu-commissioner-surprise-climate-denial-move-news-505869?utm\\_source=EurActiv+Newsletter&utm\\_campaign=d8c70d6adc-my\\_google\\_analytics\\_key&utm\\_medium=email](http://www.euractiv.com/en/climate-environment/polands-eu-commissioner-surprise-climate-denial-move-news-505869?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=d8c70d6adc-my_google_analytics_key&utm_medium=email)

**Tabla 2**  
Variación de emisiones de GEI UE-15  
(1990-2012) en términos porcentuales

País	Asignación acordada
Austria	-13
Bélgica	-7,5
Dinamarca	-21
Finlandia	0
Francia	0
Alemania	-21
Grecia	+25
Irlanda	+13
Italia	-6,5
Luxemburgo	-28
Países Bajos	-6
Portugal	+27
España	+15
Suecia	+4
Reino Unido	-12.5
UE-15	-8

*Fuente:* Adaptado de la decisión del Consejo del 25 de abril de 2002 (2002/358/CE).

Con todo lo expuesto observamos que, a medida que los esfuerzos de reducción y los costes de reducción de GEI aumentan, es previsible que las divergencias en el seno de la UE, al igual que a nivel internacional, se hagan más visibles y dificulten el liderazgo europeo.

La definición de liderazgo, sin embargo, no siempre se usa con precisión<sup>41</sup>. Una de las definiciones disponibles en la literatura es la de Underal<sup>42</sup> que define el concepto de liderazgo como «una relación asimétrica de influencia en la que un actor guía o dirige el comportamiento de otros en pro de la consecución de un objetivo determinado durante un cierto periodo de tiempo»<sup>43</sup>. Para entender el papel de la UE en la gobernanza global del cambio climático y evaluar de manera sistemática el «liderazgo» de la UE

<sup>41</sup> ANDERSEN, S., AGRAWALA, S., «Leaders, Pushers and Laggards in the Making of the Climate Regime». *Global Environmental Change*, 12, 2002, pp. 41-51.

<sup>42</sup> UNDERAL, A., «Solving Collective Problems: Notes on Three Modes of Leadership» en *Challenges of a Changing World: Festschrift to Willy Østregren*, 139-153. Lysaker, Norway: The Fridtjof Nansen Institute, 1991.

<sup>43</sup> Traducción de la autora.

este apartado analizará los distintos tipos de liderazgo en materia climática<sup>44</sup>, <sup>45</sup>, <sup>46</sup>, <sup>47</sup>. En resumen, estos tipos de liderazgo se pueden clasificar en la tabla 3.

Además de lo anterior es necesario tener en cuenta que el liderazgo internacional (conformado por el potencial de guía de un actor sumado a la motivación para guiar a otros actores), añadido a las habilidades negociadoras y de convicción, conforman los elementos esenciales para la influencia en los procesos de negociación del clima<sup>48</sup>. Si alguno de los elementos anteriormente mencionados no está presente, podemos tener un liderazgo sin influencia real en los resultados de las negociaciones.

Una vez presentados los conceptos teóricos relacionados con el liderazgo, es posible argumentar que la UE ha ejercido un liderazgo direccional basado en tres elementos principales: la presión negociadora, los instrumentos de política climática utilizados y las acciones emprendidas en el seno de la UE<sup>49</sup>.

En primer lugar la presión y la negociación en momentos concretos del proceso negociador. En lo referente a los momentos clave en relación al liderazgo de la UE, parece haber un consenso razonable entre los expertos en que estos hitos son varios. En primer lugar, el papel jugado por la UE en la CMNUCC en la que la UE ayudó a fortalecer la convención. En segundo lugar, el hecho de que la UE ayudó de manera decisiva a «salvar» el proceso negociador en 2001 tras la no ratificación de EEUU del PK. En tercer lugar, la entrada en funcionamiento del PK gracias a las negociaciones con Rusia (en las que la UE apoyó la entrada de Rusia en la OMC<sup>50</sup> a cambio de la ratificación rusa del Protocolo de Kioto). Dicha ratificación hizo que se cumplieran las dos condiciones para la entrada en vigor del Protocolo de Kioto<sup>51</sup>. En cuarto lugar, la CdP15 en la que, a pesar del compromiso unilateral de reducción de emisiones del 20% en relación a 1990, la UE se vio relegada a un segundo plano en las etapas finales de la cumbre.

---

<sup>44</sup> Vid. ANDERSEN, S., AGRAWALA, S., *op. cit.*, nota 41, p. 17.

<sup>45</sup> SKOVDIN, T., ANDERSEN, S., «Leadership Revisited». *Global Environmental Politics*, Volume 6, Number 3, 2006, pp. 13-27.

<sup>46</sup> ORBERTHÜR, S., ROCHE KELLY, C., «EU Leadership in International Climate Policy. Achievements and Challenges». *The International Spectator*. Vol. 43, 2008, pp. 35-50.

<sup>47</sup> OBERTÜR, S., «Global Climate Governance after Cancun: options for EU leadership». *The International Spectator*. Vol. 46, 2011, pp. 5-13.

<sup>48</sup> Vid. SKOVDIN, T., ANDERSEN, S., *op. cit.*, nota 45, p. 17.

<sup>49</sup> Vid. JORDAN, A., *et al.*, *op. cit.*, nota 4, p. 3.

<sup>50</sup> OMC es el acrónimo de Organización Mundial del Comercio.

<sup>51</sup> Que 55 países o más que supusiesen el 55% de las emisiones globales hubieran ratificado el Protocolo de Kioto.

**Tabla 3**  
Tipos de liderazgo, agentes, fases negociadoras y características

Tipos de liderazgo	Agentes que ejercen el liderazgo	Fases negociadoras (Años en las que se observa de manera más marcada el tipo de liderazgo en el ámbito climático)	Características
<i>Intelectual</i>	Generalmente individuos	Estableciendo la agenda negociadora <i>Agenda-setting</i> (1950-1991)	El líder intelectual produce conocimiento que afecta a las partes involucradas en el proceso negociador.
<i>Instrumental</i>	Individuos o instituciones	Estableciendo la agenda negociadora <i>Agenda-setting</i> (1950-1991)	El líder instrumental usa las ideas del líder intelectual amplificándolas para influir en la agenda de negociación.
<i>Estructural o basado en el poder</i>	Estados	Tanto en las decisiones sobre la agenda de negociación (1950-1991) como en las negociaciones (1991-1997)	Se basa en la habilidad del estado de ejecutar amenazas y de cumplir con sus compromisos. Requiere que además del interés del estado se busque el interés común.
<i>Direccional</i>	Estados	Negociación (1991-1997) y puesta en práctica (1997-actualidad)	El líder dará ejemplo a través de las propias acciones y sacrificios de cómo solucionar los problemas. Puede darse bien porque el líder es el primero en actuar o bien porque el líder demuestra a los otros que una solución es superior a otras.

*Fuentes:* Adaptado de Skodvin y Andersen (2006), Andersen y Agrawala (2006).

En segundo lugar, la puesta en práctica de instrumentos de política ambiental novedosos. El ejemplo más claro aquí es la puesta en marcha desde el 2005 del mercado europeo de emisiones, idea formulada originalmente

por EEUU y rechazada en un principio por las ONG<sup>52</sup> y por Europa. Con el mercado europeo de emisiones la UE ha demostrado que se puede crear un mercado transnacional de CO<sub>2</sub>. Este mercado de emisiones ha mostrado un posible camino a seguir a nivel internacional en materia de intercambio de derechos de emisión de GEI. Esto es así a pesar de las asignaciones iniciales excesivas de derechos de emisión, de las limitaciones en cuanto a los sectores incluidos, de los fallos de seguridad y de la volatilidad derivada de la incertidumbre relativa a la evolución de la economía, entre otros.

En tercer lugar, la acción dentro de las fronteras de la UE, a través del diseño de programas y la adquisición de compromisos de manera unilateral. Aquí los programas europeos de cambio climático, así como el compromiso de reducir las emisiones en un 20% en 2020, son ejemplos de la acción emprendida por la UE y que refleja el liderazgo direccional. Además, según Andrew Jordan<sup>53</sup>, la UE ha logrado un papel preponderante en las negociaciones internacionales en lo relativo a la adaptación y las fuentes de financiación para los países en desarrollo. Por último, la UE ha ayudado a difundir principios ambientales como el principio de cautela<sup>54</sup>.

## 1. La política climática de la UE

La política climática de la UE se ha caracterizado por intentar aportar un enfoque integral en el que los compromisos ambientales se justificaran en términos de costes, sin olvidar la equidad, el apoyo ciudadano y la oportunidad política. Este subapartado analiza algunos de los elementos clave en la política climática europea en materia de mitigación, adaptación y transferencias de fondos y tecnología. El subapartado finaliza haciendo un breve repaso de las principales etapas en el desarrollo de la política ambiental. Este repaso muestra una evolución desde la práctica inexistencia de políticas climáticas al desarrollo de una suma de políticas individuales, para llegar en los últimos años del siglo XX y principios del XXI a una política climática europea.

En relación al apartado de mitigación se ha puesto el énfasis en la seguridad energética, el aumento de la competitividad y la eficiencia ener-

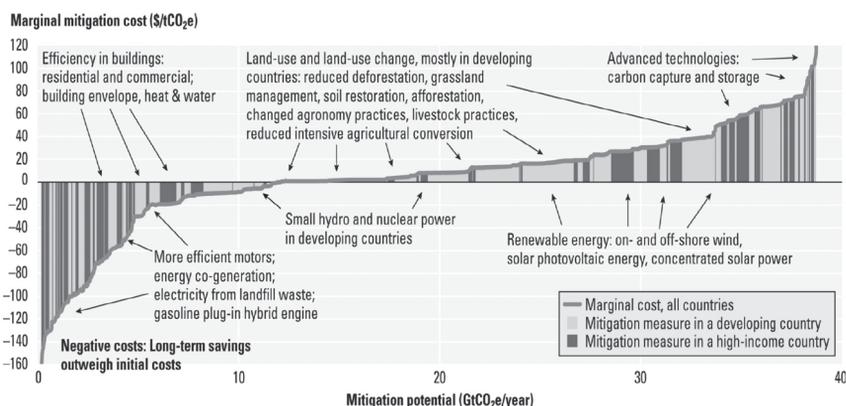
---

<sup>52</sup> ONG es el acrónimo de Organizaciones No Gubernamentales.

<sup>53</sup> Vid. JORDAN, A., *et al.*, *op. cit.*, nota 4, p. 3.

<sup>54</sup> El principio de cautela (*precautionary principle*) se reconoció a nivel internacional en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1982 y se incorporó a la declaración de Río de Janeiro en 1992. El principio de precaución establece que, si existe la posibilidad de sufrir daños serios o irreversibles, la ausencia de certidumbre científica absoluta no será una razón aceptable para la inacción.

gética<sup>55</sup>. El hecho de que las medidas de eficiencia energética sean las más rápidas de implementar y eficientes en términos de costes, en principio, las hace atractivas en un contexto de crisis económica. Sin embargo, quizá porque son las medidas menos «visibles» y por el contexto económico adverso, los compromisos europeos en este ámbito no se están cumpliendo. De hecho, la propuesta de 22 de junio de 2011 para una nueva Directiva sobre Eficiencia Energética afirma que las últimas estimaciones de la Comisión apuntan a que las medidas actuales de los Estados miembros sólo alcanzarán la mitad del objetivo propuesto en materia de ahorro y eficiencia energética<sup>56</sup>. Con el fin de avanzar en las medidas más eficientes para reducir las emisiones de GEI, el gráfico 1 a continuación aporta información sobre el coste marginal de distintas medidas de mitigación. Las medidas de eficiencia energética en la envolvente de los edificios, en el uso de la calefacción, en el consumo de agua así como la producción de motores más eficientes en los vehículos, son las que aportarían beneficios netos.



Fuente: McKinsey & Company 2009 y World Development Report 2010.

### Gráfico 1

Sectores o actividades (eje de abscisas)  
y costes marginales de mitigación (eje de ordenadas)

<sup>55</sup> Véase HOBLEY, A., ADAMS, D., «The EU and Climate Change in the lead up to Cancun: Impacts, policies and Positions». *Real Instituto Elcano*. ARI 166/210. 24/11/2010, 2010.

<sup>56</sup> COM(2011) 370 final, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, 22 de junio de 2011.

En materia de adaptación, el desarrollo de las políticas climáticas ha sido tardío, especialmente en los países desarrollados, en los que se ha asumido históricamente una adaptación espontánea suficiente, fruto de un mayor desarrollo económico. La UE ha adoptado, en lo que respecta a la adaptación, un enfoque gradual a través de su Libro Blanco sobre adaptación<sup>57</sup>. Así, hasta 2012 se investigarán y compartirán conocimientos relativos a las consecuencias del cambio climático para la UE, se hará un esfuerzo de integración de las políticas de adaptación en otras áreas de la política europea, se usarán de manera complementaria los distintos instrumentos de regulación y de mercado y, finalmente, se redoblarán los esfuerzos en los relativo a la cooperación internacional.

En lo relativo al capítulo de transferencias de capital para la mitigación y la adaptación de los países en desarrollo, la UE, tras el Acuerdo de Copenhague, se ha comprometido con más de un tercio de toda la ayuda comprometida entre 2010 y 2012 de los países desarrollados. Si comparamos la responsabilidad histórica de la UE-25 en la emisión de GEI hasta 2007 (calculada en un 26-28%, dependiendo de los supuestos<sup>58</sup>) con la aportación de fondos para la mitigación y la adaptación de países desarrollados, también se puede argumentar que, en lo relativo a las transferencias de fondos, la UE ejerce un liderazgo direccional basado en el ejemplo y en el esfuerzo propio.

Es sabido que uno de los pilares básicos en la lucha contra el cambio climático es el desarrollo de nuevas tecnologías y la innovación en productos y procesos. En lo referente a estas variables la UE ha desarrollado desde mediados de la pasada década un plan de acción para las tecnologías ambientales que se ha apoyado en la comercialización de nuevas tecnologías a nivel global y en la mejora de las condiciones de mercado<sup>59</sup>. De hecho, en el periodo 2008-2013 la UE va a destinar aproximadamente 200 millones de euros a financiar proyectos que estimulen el desarrollo de la eco-innovación<sup>60</sup>.

Desde una perspectiva temporal, si analizamos las distintas etapas de la política climática de la UE, se podría decir que el desarrollo de dicha política se ha producido en seis etapas<sup>61</sup>. Con anterioridad a 1988 hay actividades de I+D y hay una conciencia científica emergente en relación al problema del cambio climático. No hay sin embargo un desarrollo significativo

---

<sup>57</sup> COM(2009) 147 final, White Paper. Adapting to climate change: towards a European framework for action, 1 de abril de 2009.

<sup>58</sup> DELLINK, D., *et al.*, «Sharing the burden of financing adaptation to climate change». *Global Environmental Change*. 19, 2009, pp. 411-421.

<sup>59</sup> Vid. HOBLEY, D., ADAMS, D., *op. cit.*, nota 55, p. 20.

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eco-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eco-innovation/index_en.htm)

<sup>61</sup> Vid. JORDAN, A., *et al.*, *op. cit.*, nota 4, p. 3.

y global de políticas climáticas durante este periodo ya que no hay apoyo por parte de los Estados miembros. De 1988 a 1992 surge el primer intento de liderazgo europeo en materia climática, se firma la CMNUCC y fracasa el intento de establecer un impuesto sobre la energía y el CO<sub>2</sub>. Desde 1992 a 1997, aun siendo un periodo marcado por la Cumbre de la Tierra de Río y la firma del Protocolo de Kioto, dentro de Europa se da un periodo de relativa falta de coordinación en relación al cambio climático, así como una brecha entre los objetivos a los que se compromete la UE (limitar el aumento de las temperaturas a 2°C en relación a las temperaturas de la etapa preindustrial) y las acciones acometidas para lograr dicho objetivo.

De 1997 a 2001 se da el segundo intento en materia de liderazgo europeo en relación al cambio climático. Durante este periodo se establecen los acuerdos de reparto de carga para el primer periodo de compromiso del PK en el que la UE acepta los compromisos más ambiciosos dentro del grupo de los países del anexo B. Además se desarrolla el primer programa europeo sobre cambio climático (*First European Climate Change Program o ECCP*) encaminado a desarrollar medidas efectivas para el cumplimiento de los objetivos de Kioto en términos ambientales y eficientes en términos de costes. Entre 2001 y 2005 se da una expansión y fortalecimiento del marco regulatorio de la UE en lo relativo al cambio climático con la ratificación del Protocolo de Kioto, el desarrollo normativo del mercado europeo de emisiones, las negociaciones con Rusia y, finalmente, la entrada en vigor del Protocolo de Kioto el 16 de febrero de 2005.

La última etapa se extiende desde el 2005 a la actualidad. Los elementos más reseñables incluyen los esfuerzos realizados para cumplir con Kioto y las dificultades para acordar la arquitectura post 2012. En primer lugar, nos encontramos con la adopción por parte del Consejo de un objetivo de reducción de emisiones del 20% en 2020 en relación a las emisiones de 1990. Además, se acuerda aumentar el uso de las energías renovables hasta alcanzar el 20% del consumo energético de la UE. Por último se decide reducir el consumo energético primario en un 20% a través de mejoras en la eficiencia energética.

En 2008 se adoptó el paquete de energía y cambio climático que entró en vigor en junio del año siguiente. Las características básicas de este paquete son la modificación del sistema europeo de derechos de emisión, que pasa a ser menos generoso con la asignación de derechos, reduciendo gradualmente las asignaciones hasta obtener una reducción del 21% en 2020 en relación a los derechos otorgados en 2005, y aumentando la cantidad de derechos subastados. Se establecen además objetivos para los sectores no incluidos en el mercado europeo de emisiones en función de las posibilidades de los Estados miembros de tal forma que, en conjunto, se reduzcan las emisiones provenientes del sector del transporte, los usos residenciales,

el sector agrícola y los residuos en un 10% en 2020 en relación a las emisiones de 2005. Se acuerda también repartir entre los Estados miembros la aportación de las renovables al mix energético para alcanzar el objetivo de lograr que un 20% del consumo energético provenga de energías renovables. Por último, se desarrolla el marco regulatorio para la captura y el almacenamiento de CO<sub>2</sub> que apoya la puesta en marcha de plantas piloto hasta 2015 con objeto de disponer de la tecnología de captura y almacenamiento de carbono a escala comercial en 2020<sup>62</sup>.

Los tres últimos años de la sexta y última etapa en la política climática europea han estado marcados, entre otros acontecimientos, por las cumbres climáticas internacionales. En la Cumbre de Copenhague en 2009 la UE reconoció no haber cumplido con sus objetivos de alcanzar un acuerdo ambicioso, justo y legalmente vinculante que entrara en vigor en 2012. No obstante, el acuerdo de Copenhague<sup>63</sup> contiene los elementos básicos de los Acuerdos de Cancún, que fueron aclamados como un éxito relativo por la práctica totalidad de la comunidad internacional, exceptuando Bolivia. En relación al papel de la UE durante la CdP15, la sensación fue de pérdida de liderazgo<sup>64</sup> a favor de los grandes contaminadores (China, EEUU, India, Sudáfrica y Brasil).

En 2010 se celebró la CdP16 en Cancún. Tanto la comunidad internacional como la UE esperaban logros más modestos que los esperados para la CdP15. El resultado de Cancún ha sido valorado como un éxito relativo ya que ha habido una vuelta al multilateralismo, se han adoptado los Acuerdos de Cancún en el seno de la CMNUCC y se ha avanzado en temas operativos. Durante la CdP16 la labor de la UE ha sido reseñable por haber facilitado el acercamiento de posturas y haber ahondado en aspectos de gran relevancia para los países en desarrollo, como por ejemplo, en materia de adaptación en el ámbito internacional.

En 2011 Europa ha trazado una hoja de ruta para mediados de siglo que va a suponer la eliminación de las emisiones de CO<sub>2</sub> casi por completo del sector eléctrico, así como reducciones significativas de los sectores difusos y de la industria. El gráfico 2, presentado a continuación, muestra en el eje de abscisas los años, y el eje de ordenadas muestra la contribución, expre-

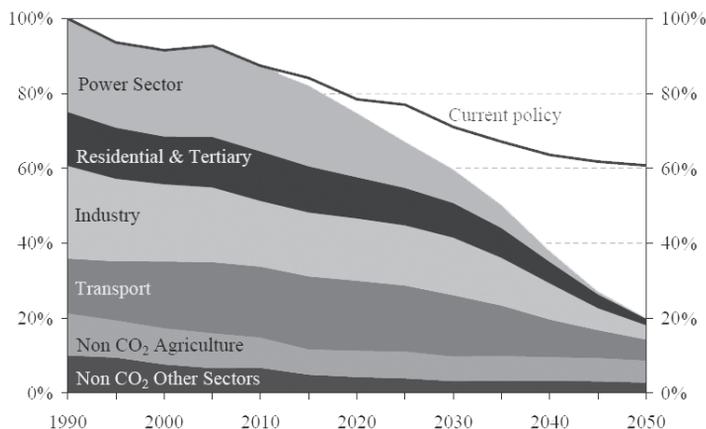
---

<sup>62</sup> Para ver un análisis favorable al desarrollo de los mecanismos de captura y almacenamiento de carbono consúltese ÁLVAREZ PELEGRY, E., «La captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>: una solución eficiente para luchar contra el cambio climático». *Real Instituto Elcano*. DT 20/2010-28/06/2010, 2010.

<sup>63</sup> Para un análisis sucinto de los resultados de la Cumbre de Copenhague véase por ejemplo LÁZARO TOUZA, L., «Climate Change Talks: Breakdown in Copenhagen; Next Stop, Mexico 2010 (COP 16)», *Real Instituto Elcano*, ARI 9/2010-9/3/2010, 2010.

<sup>64</sup> Vid. JORDAN, A., *et al.*, *op. cit.*, nota 4, p. 3.

sada en términos porcentuales, de los principales sectores a las emisiones de GEI. La línea roja muestra la tendencia con las políticas actuales.



Fuente: EU COM (2011: 5) 112 final.

### Gráfico 2

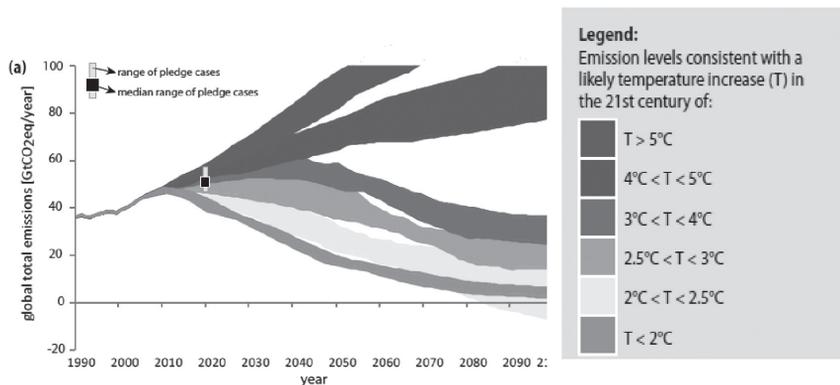
Emisiones de GEI hacia un 80% de reducción en las emisiones (100%=1990)

Según indica el *Roadmap 2050* de la Comisión Europea, la transición hacia una economía menos intensiva en emisiones de GEI y competitiva supondrá reducir las emisiones en un 80% a mediados de siglo en relación a las emisiones de 1990. El análisis de la UE indica que una reducción de las emisiones del 40% en 2030 y del 60% en 2040 serían eficientes en términos de costes. Este esfuerzo supondría una reducción en las emisiones de GEI del 1% anual hasta 2020, del 1.5% hasta 2030 y del 2% desde 2030 hasta 2050. Quedan, sin embargo, grandes retos por afrontar. El primer reto es cumplir con los compromisos de cada país. Pero esto no será suficiente como se verá a continuación.

## 2. ¿Qué se ha conseguido hasta la fecha?

Tal y como muestra el gráfico 3, los compromisos existentes en lo relativo a la mitigación sólo suponen el 60% de los compromisos necesarios para mantener el aumento de las temperaturas de 2°C en relación a la era preindustrial. En el eje de ordenadas podemos ver los años y en el eje de abscisas las emisiones globales totales medidas en giga toneladas de

CO<sub>2</sub> equivalente al año. El recuadro vertical nos muestra el rango en los compromisos adquiridos y el recuadro negro dentro del rectángulo nos indica la mediana en los rangos de compromisos. Como se puede observar los 2°C quedan aún lejos de los compromisos adquiridos hasta la fecha. Para situarnos dentro del rango de aumento de temperaturas recomendadas por la ciencia es necesario continuar haciendo esfuerzos a medio y a largo plazo.



Fuente: UNEP (2010: 15).

### Gráfico 3

Compromisos adquiridos y aumentos esperados de las temperaturas.

En relación a la financiación conseguida hasta la fecha, las cifras recopiladas por el World Resources Institute<sup>65</sup> indican, en la última actualización de mayo de 2011, que en materia de financiación a corto plazo (*fast start finance*) se han conseguido compromisos de financiación de 28.144 millones de dólares (de los 30.000 millones de dólares aproximadamente que se habían acordado)<sup>66</sup>. En principio, esta financiación de los países desarrollados a los países en desarrollo tiene que ser nueva y adicional a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y a otras ayudas comprometidas con anterioridad. Sin embargo, está todavía por ver si en realidad los fondos comprometidos

<sup>65</sup> WORLD RESOURCES INSTITUTE, «Summary of Climate Finance Pledges Put Forward by Developed Countries», 2011.

<sup>66</sup> Para ver las comunicaciones completas de finales de mayo de 2011 sobre financiación a corto plazo consúltese: [http://unfccc.int/cooperation\\_support/financiam\\_mechanism/fast\\_start\\_finance/items/5646.php](http://unfccc.int/cooperation_support/financiam_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php)

van a ser realmente nuevos y adicionales. Quedan por definir la procedencia y la gestión de la ayuda post 2013 según el compromiso adquirido en la CdP15 y en la CdP16 de los 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020. Sabemos que las arcas públicas en principio no podrán asegurar este volumen de financiación por sí solas, por lo que se está trabajando en la obtención de dichos fondos.

En el ámbito de la adaptación al cambio climático se trabajó con especial énfasis desde España en la CdP16. Se estableció un marco para la adaptación así como un comité para la misma. Además se formularon un buen número de recomendaciones que incluyen el desarrollo de estudios de riesgos y de vulnerabilidad, la priorización de las acciones de adaptación y la necesidad de mejorar la capacidad de adaptación de los países más vulnerables, entre otros<sup>67</sup>.

Otro de los elementos clave de las negociaciones internacionales del clima es la verificación en las emisiones de GEI. Uno de los elementos que facilitan los acuerdos ambientales internacionales es la cesión limitada en la soberanía nacional. En este sentido, tras la CdP16 los países desarrollados deben presentar, adicionalmente a los informes anuales, un informe bianual sobre mitigación, adaptación, ayuda para la mejora de las capacidades de los países en desarrollo y ayuda en materia de transferencia tecnológica. Los países en desarrollo, por otra parte, deben someter al sistema de control internacional (MRV<sup>68</sup>) las acciones en materia de lucha contra el cambio climático financiadas por los países desarrollados. Las acciones nacionales de los países en desarrollo no financiadas por los países desarrollados serán verificadas por un sistema internacional de consulta y análisis (ICA<sup>69</sup>), respetando la soberanía nacional, petición hecha de manera reiterada por China.

En lo relativo a las transferencias de tecnología, los avances más importantes en la CdP16 fueron la creación del Mecanismo Tecnológico y de la Red de Tecnología Climática. El cometido principal de estas instituciones es el análisis de las necesidades tecnológicas y la elaboración de recomendaciones para la difusión de nuevas tecnologías.

Por último, dado que la deforestación causa hasta el 20% de las emisiones de GEI, es interesante señalar los avances en esta área. Al finalizar la

---

<sup>67</sup> MMA, «Nota sobre los resultados de las negociaciones internacionales, tras la celebración de la 16.<sup>a</sup> conferencia de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la 6.<sup>a</sup> sesión de la conferencia de las partes que son partes del Protocolo de Kioto», 2010.

<sup>68</sup> MRV es el acrónimo de monitorización, información y verificación (*monitoring, reporting and verification*).

<sup>69</sup> ICA es el acrónimo de *International Consultation and Analysis*.

CdP16, el acuerdo de REDD-Plus<sup>70</sup> quedaba formalizado<sup>71</sup>. En líneas generales se daba un enfoque gradual para que los países en desarrollo empezaran a tomar medidas para frenar la deforestación. Así se pedía la elaboración de inventarios, de planes nacionales para frenar la deforestación y la degradación forestal y se animaba a la inclusión de la población indígena y de las poblaciones locales en la gestión de los bosques. A pesar de que en 2011 las negociaciones están siendo más lentas de lo deseable, tardando días en llegar a acuerdos sobre, por ejemplo las agendas de negociación, se espera que haya avances en Durban relativos a la financiación de REDD-Plus.

#### IV. Retos pendientes

A nivel global es fundamental que se cumpla con los compromisos adquiridos. Aunque la crisis económica ha afectado a todos los sectores, en la UE los recortes han afectado en menor medida a las políticas climáticas<sup>72</sup>. Una de las acciones recomendadas es aprovechar las oportunidades que ofrecen las medidas de eficiencia energética en el sector de la construcción, la automoción y la gestión de residuos sólidos urbanos. Dichas medidas, aun sin ser las más atractivas en términos de votos y aun dependiendo de la disponibilidad de financiación, podrían ayudar al cumplimiento de nuestros compromisos. Habrá no obstante que poner medidas para que el efecto «rebote» o *rebound effect*<sup>73</sup> se limite.

Aun cumpliendo con los compromisos actuales estamos lejos de lograr evitar una interferencia peligrosa con el sistema climático, especialmente grave para los pequeños estados insulares y para zonas con estrés hídrico. Para lograr evitar una interferencia peligrosa con el clima es necesario aumentar el grado de compromiso en materia de mitigación de adaptación. Además, queda por determinar la procedencia exacta y la gestión de las transferencias de fondos.

Queda pendiente la difícil tarea de diseñar el futuro post 2012 que internalice el coste de las emisiones de CO<sub>2</sub>, haciendo uso de los mecanismos

---

<sup>70</sup> REDD-Plus es un mecanismo negociado en el seno de la CMNUCC para reducir las emisiones (de GEI) provenientes de la deforestación, la degradación forestal y promueve la conservación, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de los *stocks* de CO<sub>2</sub> en los países en desarrollo.

<sup>71</sup> GRUBB, M., «Cancun: the art of the possible». *Climate policy*. 11, 2011, pp. 847-850.

<sup>72</sup> Vid. HOBLEY, A., ADAMS, D., (2011), *op. cit.*, nota 55, p. 20.

<sup>73</sup> El efecto rebote (o *rebound effect*) es un concepto introducido en la literatura en relación con la eficiencia energética por Stanley Jevons en 1865 que hace referencia al aumento en la demanda debido a la reducción de costes derivados de aumentos en la eficiencia energética.

de mercado y de mecanismos regulatorios de manera coordinada, para dar señales claras a empresas, gobiernos y ciudadanos. Parece claro que en el futuro habrá acuerdos parciales, con avances operativos en temas concretos y con mayor protagonismo de los países, las regiones y las ciudades<sup>74</sup>. No se espera a corto plazo un acuerdo ambicioso, justo y legalmente vinculante que incluya a todos los países por las razones expuestas a lo largo de las secciones anteriores, es decir, no hay incentivos suficientes para evitar el *free-riding* y para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Un tema pendiente y de gran preocupación es la agricultura. Christiana Figueres admitía a mediados de febrero de 2011 que la discusión de cómo se va a alimentar a un planeta de 9.000 millones de habitantes a mediados de siglo, en un contexto climático previsiblemente más adverso, todavía no se había abordado con profundidad. Este es otro de los déficits de los acuerdos de Cancún.

La mitigación previsiblemente va a requerir una transformación sin precedentes de la matriz energética global. Hay regiones, como por ejemplo América Latina, que asisten a un proceso de «fossilización» en su mix energético y que podrían beneficiarse de un mayor uso de las energías renovables al tiempo que protegen el patrimonio forestal en forma de sumideros.

Por último, y sin duda clave en el desarrollo futuro de las negociaciones climáticas, tenemos el reto de sumar de manera responsable y decidida a EEUU. La discusión (inexistente en círculos académicos y en la literatura evaluada por pares) de la existencia de cambio antropogénico del clima sigue sorprendentemente viva en ciertos estados y en ciertos ámbitos en EEUU. La génesis de este país, con 13 estados iniciales que lograron imprimir un carácter de gran independencia y poder a los estados, junto con la ausencia de la disciplina de partido, sumado todo ello a una captura regulatoria (derivada de la financiación de los candidatos locales, regionales y federales) hace que sea extremadamente difícil adoptar en la actualidad una política climática decidida en EEUU, lo cual dificulta la cooperación internacional. Barack Obama invirtió una buena parte de su capital político en la reforma sanitaria y al llegar la hora de negociar la legislación sobre cambio climático, las rencillas históricas en este ámbito entre demócratas y republicanos (por haber abanderado Al Gore la lucha contra el cambio climático, entre otros elementos) han bloqueado cualquier avance en este tema. La única forma de convencer a ciudadanos, empresas y gobiernos de distinto signo político en EEUU de la necesidad de reducir las emisiones de GEI es

---

<sup>74</sup> La relevancia de las ciudades se deriva del hecho de que emiten entre el 60% y el 80% de las emisiones globales de GEI y consumen aproximadamente esas mismas cantidades de energía. Véase OECD, *Cities and Climate Change*. París: OECD Publishing, 2010.

hablar de ahorro energético, hablar de aumento de la independencia energética a través de reducciones de las importaciones de combustibles de zonas inestables, hablar de la creación de empleos de «cuello verde» (*green collar jobs*) y de innovación<sup>75</sup>. El reto pendiente por tanto es disponer de la información económica sobre costes y beneficios de la acción climática, difundirla y lograr el compromiso de EEUU en la reducción de GEI.

## V. Conclusiones

Sabemos, como decía Christiana Figueres, que el océano no se cruza con un sólo sople de viento. En este sentido, desde los ciudadanos y las ciudades hasta los grandes contaminadores históricos (UE o EEUU) y futuros (China y otros países no incluidos en el anexo I del Protocolo de Kioto) están llamados a cooperar, aunque sea de manera gradual y por sectores, si queremos cumplir con el objetivo de no interferir de manera peligrosa con el clima. Los elementos facilitadores de los acuerdos ambientales internacionales vistos con anterioridad indican la dificultad de llegar a acuerdos ambiciosos. La cooperación es por tanto necesaria pero no inevitable.

Dado el peso que tiene la energía en las emisiones de GEI el desarrollo del sector energético va a ser crucial para cumplir con los objetivos de mitigación. Empezando por las medidas de ahorro y eficiencia energética, que pueden suponer beneficios marginales netos, y, continuando por la innovación y una mayor penetración de las energías renovables, el camino está marcado por una transformación sin precedentes de cómo valoramos y cómo usamos la energía. En el ámbito de la adaptación se ha resaltado en el artículo que el agua será la gran protagonista. Por lo tanto, el nexo energía-agua será un área interesante de investigación en el futuro<sup>76</sup>.

En lo relativo al papel que ha jugado históricamente la UE en la gobernanza global del cambio climático, se ha argumentado que, a pesar de la complejidad y, en ocasiones, ambigüedad en el uso del término liderazgo, parece razonable afirmar que la UE ha ejercido un liderazgo direccional marcado por el ejemplo dado, los sacrificios hechos y los valores defendi-

---

<sup>75</sup> La autora agradece el apoyo del Departamento de Estado del Gobierno de EEUU y de su programa de becas Fulbright (Programa de energías renovables y cambio climático dentro de la iniciativa International Visitor Leadership Program) que le permitió conocer de cerca las políticas y los procesos de toma de decisiones en los procesos de gobernanza del cambio climático en EEUU.

<sup>76</sup> LÁZARO TOUZA, L., LÓPEZ-GUNN, E., «Climate change policies: mitigation and adaptation at the local level. The case of the city of Madrid (Spain)» en TORTORA, M., (Coord.) (en imprenta). *Sustainable Systems and Energy Management at the Regional Level: Comparative Approaches*, IGI Global, en imprenta.

dos. Como se ha argumentado, la influencia de un líder depende de varios factores: el potencial para guiar, la motivación y las capacidades. En este sentido se han analizado los elementos del liderazgo europeo así como los momentos clave en los que la UE ha liderado el proceso de gobernanza global del clima. El análisis muestra una evolución desde la práctica inexistencia de políticas climáticas al desarrollo de una suma de políticas individuales, para llegar en los últimos años del siglo XX y principios del XXI a una política climática europea.

En relación a la influencia y al liderazgo direccional, la UE, entre otras iniciativas, abogó en las negociaciones internacionales por un enfoque de objetivos vinculantes de reducciones de GEI y tiempos para cumplirlos, fortaleció la CMNUCC, «salvó» el proceso negociador cuando EEUU decidió no mandar al senado el Protocolo de Kioto para su ratificación, aceptó las reducciones de GEI más ambiciosas del Protocolo de Kioto, negoció con Rusia para la ratificación del PK en 2004, puso en marcha el primer mercado transnacional de derechos de emisión, acordó reducciones unilaterales de emisiones del 20% en 2020 y ha presentado una hoja de ruta para «descarbonizar» la economía a mediados de siglo. A medida que los objetivos de reducción sean más elevados y más costosos, las divergencias en el seno de la UE, entre líderes y rezagados, y fuera de ella, entre países desarrollados y países en desarrollo, previsiblemente complicarán las negociaciones climáticas internacionales, especialmente en contextos económicos adversos.

Desde los inicios de la preocupación europea por el clima hasta la actualidad se han dado varias etapas, más o menos exitosas en lo relativo a negociaciones internas e internacionales. Sin embargo, tanto por las consecuencias esperadas del cambio climático para la UE como por las oportunidades económicas, apoyo de ciudadanos y apoyo de Estados miembros como Alemania o el Reino Unido, entre otros, la UE sigue avanzando para, como decía el Presidente de la Comisión Europea José Manuel Durao Barroso, «abrazar nuestro futuro bajo en carbono».

## VI. Bibliografía

- ALCARÁZ VARÓ, E., HUGHES, B., *Diccionario de términos económicos, financieros y comerciales*. Barcelona, Ariel Referencia, 2002.
- ÁLVAREZ PELEGRY, E., «La captura y almacenamiento de CO<sup>2</sup>: una solución eficiente para luchar contra el cambio climático», *Real Instituto Elcano*. DT 20/2010-28/06/2010, 2010.
- ANDERSEN, S., AGRAWALA, S., «Leaders, Pushers and Laggers in the Making of the Climate Regime», *Global Environmental Change*, 12, 2002, pp. 41-51.
- ASSADOURIAN, E., «Cultural Change for a Bearable Climate», *Real Instituto Elcano*. ARI 163/2010-17/11/2010, 2010.

- BARRETT, S., *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Nueva York, 2007.
- BARRETT, S., «On Theory and Diplomacy of Environmental Treaty-making», *Environmental and Resource Economics*. 11(3-4), 1998, pp. 317-333.
- BRETTEVILLE-FROYN, C., «International Environmental Cooperation: The Role of Political Feasibility», en Atkinson, G., *et al.*, (eds.), *Handbook of Sustainable Development*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.
- BOSETTI, V., DECIAN, E., «A gook opening. The key to make the most of multilateral action». Fondazione Eni Enrico Mattei. Documento de Trabajo presentado en EAERE 2011, Roma, 29 de junio-2 de julio de 2011.
- BYATT, I., *et al.*, «The Stern Review “OXONIA Papers”: A Critique», *World Economics*. 7(2), 2006, pp. 145-150.
- CARTER, *et al.*, «The Stern Review: A Dual Critique», *World Economics*, 7(4), 2006, pp. 165-232.
- COM (2011) 370 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, 22 de junio de 2011.
- COM (2011) 112 final. «A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050», 8 de marzo de 2011.
- COM (2011) 21, «A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy», 26 de enero de 2011.
- COM(2010) 265 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20 % de reducción de las emisiones, de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono, 26 de mayo de 2010.
- COM (2009) 147 final, White Paper. Adapting to climate change: towards a European framework for action, 1 de abril de 2009.
- DELLINK, D., *et al.*, «Sharing the burden of financing adaptation to climate change». *Global Environmental Change*. 19, 2009, pp. 411-421.
- DIETZ, S., *et al.*, «Reflections on the Stern Review (1), A Robust Case for Strong Action to Reduce the Risks of Climate Change», *World Economics*, vol. 8, n.º 1, 2007, pp. 121-168.
- European Environment Agency, (EEA), *Annual EC greenhouse gas inventory 1990-2006 and Inventory Report, EEA Technical Report 6/2008*, Copenhagen, European Environment Agency, 2008.
- ELOLA, T., «La representación de la UE en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Real Instituto Elcano*, ARI 97/2011-25/05/2011, 2011.
- FANKHAUSER, S., HEPBURN, C., PARK, J., «Combining multiple climate policy instruments: how not to do it», *Climate Change Economics*, Vol. 1, n.º 3, 2010, pp. 1-17.
- FISHBEIN, M., AJZEN, I., *‘Belief, Attitude, Intention and Behaviour: An Introduction to Theory and Research*. Reading, MA, Addison –Wesley, 1975.
- FMI, *Economías en transición: Análisis del FMI sobre los avances y las perspectivas*. Noviembre de 2000, 2000.

- GERHARDS, J., LENGFELD, H., «“The growing remit of the EU in environmental and climate change policy and citizens” support across the Union», *European Journal of Social Policy*, 2008.
- GILKSON, A., «Climate Change. A Response to “The Stern Review”: A Dual Critique», *World Economics*, vol. 8, n.º 1, 2007, pp. 233-238.
- GRUBB, M., «Cancun: the art of the possible», *Climate policy*, 11, 2011, pp. 847-850.
- HOBLEY, A., ADAMS, D., «The EU and Climate Change in the lead up to Cancun: Impacts, policies and Positions», *Real Instituto Elcano*, ARI 166/210, 24/11/2010, 2010.
- HUITEMA, D. *et al.*, «The evaluation of climate policy: theory and emerging practice in Europe», *Policy Sciences*, DOI 10.1007/s11077-011-9125-7, 2011.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Fact sheet: Climate change science - the status of climate change science today, 2011.
- IPCC, *Climate Change 2007, Synthesis Report*, 2007.
- JAEGGER, C., *et al.*, *A New Growth Path for Europe. Generating Prosperity and Jobs in the Low-Carbon Economy*. Synthesis Report. European Climate Forum, 2011.
- JORDAN, A., *et al.*, *Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- KOETZ, T., *et al.*, «Building better science-policy interfaces for international environmental governance: assessing potential within the Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services», *International environmental Agreements*, DOI 10.1007/s10784-011-9152-z, 2011.
- LÁZARO TOUZA, L., LÓPEZ-GUNN, E., «Climate change policies: mitigation and adaptation at the local level. The case of the city of Madrid (Spain)» en TORTORA, M., (coord.), *Sustainable Systems and Energy Management at the Regional Level: Comparative Approaches*, IGI Global, en imprenta.
- LÁZARO TOUZA, L., «Cancún: anclando Copenhague y salvando el proceso para salvar el clima... quizá mañana». *Real Instituto Elcano*, ARI 12/2011-20/01/2011, 2011.
- LÁZARO TOUZA, L., «Climate Change Talks: Breakdown in Copenhagen; Next Stop, Mexico 2010 (COP 16)», *Real Instituto Elcano*, ARI 9/2010-9/3/2010, 2010.
- LÁZARO TOUZA, L., «Cambio climático: ¿Combinación de instrumentos para “Un post-Kioto feliz?”», *Real Instituto Elcano*, ARI N.º 12/2008, 2008.
- MARÍN GONZÁLEZ, M., «Seguridad, Modelo Energético y Cambio Climático» en MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Seguridad, Modelo Energético y Cambio Climático*. Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos, N.º 150, enero, 2011, pp. 15-25.
- MMA, «Nota sobre los resultados de las negociaciones internacionales, tras la celebración de la 16.ª conferencia de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la 6.ª sesión de la conferencia de las partes que son partes del Protocolo de Kioto», 2010.
- NEUMAYER, E., *Greening Trade and Investment. Environmental Protection Without Protectionism*, London, Earthscan, 2001.

- NEUMAYER, E., «In Defence of Historical Accountability for Greenhouse Gas Emissions», *Ecological Economics*, 33 (2), 2000, pp. 185-192.
- NORDHAUS, W. D., «A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change», *Journal of Economic Literature*, Vol. XLV, 2007, pp. 686-702.
- OBERTÜR, S., «Global Climate Governance after Cancun: options for EU leadership». *The International Spectator*. Vol. 46, 2011, pp. 5-13.
- ORBERTHÜR, S., ROCHE KELLY, C., «EU Leadership in International Climate Policy. Achievements and Challenges». *The International Spectator*. Vol. 43, 2008, pp. 35-50.
- OECD, *Cities and Climate Change*. París, OECD Publishing, 2010.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B., (coord.), *The European Union Greenhouse gas Emissions Trading Scheme: Abilities and Prospects of a Climate Governance Instrument*. Navarra: Editorial Aranzadi y Thomson Reuters, 2010.
- PERKINS, R., «Environmental leapfrogging in developing countries: A critical Assessment and Reconstruction». *Natural resources Forum*. 27, 2003, pp. 177-188.
- PEZZEY, J., «Sustainability: An Interdisciplinary Guide». *Environmental Values*, 1(4) 1992, pp. 321-362.
- SANDLER, T., «Protocolo de Kioto: dificultades para la acción colectiva», *Papeles de economía española. Economía y Cambio Climático*, n.º 121, 2009, pp. 14-24.
- SKOVDIN, T., ANDERSEN, S., «Leadership Revisited». *Global Environmental Politics*, Volume 6, Number 3, 2006, pp. 13-27.
- STERN, N., *et al.*, *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- STERN, N., «Managing Climate Change and Overcoming Poverty: Facing the Realities and Building a Global Agreement», London, London School of Economics, 2009.
- UNDERAL, A., «Solving Collective Problems: Notes on Three Modes of Leadership» en *Challenges of a Changing World: Festschrift to Willy Østreg*, 139-153. Lysaker, Norway: The Fridtjof Nansen Institute, 1991.
- UNEP, *Green Jobs Report. Some Facts and Figures and Highlights*, 2008.
- UNEP, *Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2° C or 1.5° C? A preliminary assessment. November 2010*, 2010.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF ENERGY (US DoE), *2010 Buildings Energy Data Book. Energy Efficiency and Renewable Energy. March 2011*, 2011.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE, «Summary of Climate Finance Pledges Put Forward by Developed Countries», 2011.
- WORLD WIND ENERGY ASSOCIATION, *World Wind Energy Report 2010*, 2010.

# El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo: opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo

José Ángel Sotillo Lorenzo  
Profesor Titular de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid

**Sumario:** I. Introducción.—II. Breve diagnóstico sobre el estado de la cooperación para el desarrollo.—III. Política exterior y cooperación en la Unión Europea.—IV. El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo. 1. La doctrina europea sobre la cooperación para el desarrollo. 2. Política y gestión de la cooperación europea. 3. La cooperación europea en el mundo.—V. La cooperación europea y la gobernanza global: riesgos y desafíos.—VI. Conclusiones: un futuro incierto.

---

**Resumen:** La cooperación para el desarrollo constituye uno de los activos más importantes de la presencia de la Unión Europea en el mundo. Se ha ido consolidando progresivamente, para ser hoy uno de los actores más importantes de la ayuda oficial al desarrollo, tanto por sus aportaciones —que la convierten, en su conjunto, en el primer donante mundial—, como por su objetivo de convertirse en socio en el desarrollo y, con ello, ejercer la cooperación en el marco de la gobernanza global. Sin embargo, existen varias amenazas y riesgos que ponen en cuestión los avances conseguidos; entre ellos cabe destacar la forma en la que la cooperación para el desarrollo queda articulada en la acción exterior que diseña el Tratado de Lisboa, la atención prioritaria europea a los efectos de la crisis económica y, como telón de fondo, la deriva conservadora que va tomando la Unión en su conjunto, en consonancia con lo que sucede en los países miembros.

**Palabras clave:** Unión Europea, relaciones exteriores, cooperación para el desarrollo, gobernanza y desarrollo.

**Abstract:** *Cooperation for development is one of the most important assets of the European Union presence in the world. It has progressively consolidated, so that nowadays it has become of the most important actors of Official Development Assistance (ODA), as much for its contributions – which make it, as a whole, the world's largest donor –, as for its aim of becoming a partner in the development and thereby implementing cooperation in the framework of global governance. However, there are several threats and risks that challenge the progress achieved; among them, it is worth mentioning the way in which development cooperation is articulated in the external action designed by the Lisbon Treaty, the European priority interest focused on the effects of the economic crisis and, be-*

*hind this, the conservative drift that the EU is taking as a whole, in line with what is happening inside the member countries.*

**Keywords:** *European Union, external relations, development cooperation, governance and development.*

---

## I. Introducción

La Unión Europea se ha convertido ya en un actor global, si bien es cierto que en algunas dimensiones todavía no ha alcanzado un desarrollo pleno y, por tanto, un reconocimiento pleno.

En el ciclo vital de la integración europea, hemos asistido crónicamente a una oscilación entre la alegría por los éxitos logrados y el europesimismo, en aquellos momentos en los que parece que la Unión Europea no está a la altura de las circunstancias. Cualquiera que se asome a los medios de comunicación en los últimos meses verá que el catálogo de adjetivos dedicados a su situación no deja lugar a muchas dudas: incapacidad, debilidad, escasa credibilidad, insuficiencia, parálisis.

La escasa —o, en su caso tardía— respuesta europea ante el cúmulo de situaciones a las que ha tenido que hacer frente en los últimos tiempos pone en evidencia que todavía en bastantes ocasiones la UE como tal no dispone de las políticas ni de los recursos necesarios para atenderlos suficientemente. No deja de ser curioso que ahora que tenemos más Europa en los Tratados —especialmente con el de Lisboa—, parece que tenemos menos Europa en la realidad. Dicho de otro modo, la percepción es que cuando las situaciones se complican, los Estados vuelven a adquirir un protagonismo, en detrimento del que debe corresponderle a la Europa (no tan) unida.

Son muchos los casos donde se escenifica ese hecho, pero centraremos este texto en el papel que le corresponde a la cooperación para el desarrollo, como uno de los activos más importantes de la acción exterior de la Unión Europea, como parte de un conjunto de políticas (económicas, políticas, en materia educativa o en el ámbito del medio ambiente).

Para ello trazamos un recorrido que arranca con un repaso a la situación de la cooperación para el desarrollo que realiza la Unión y que continúa con el examen a cómo se vincula a la política exterior europea. A partir de ahí, se examina con detalle la política y la gestión de la ayuda europea, haciendo referencia especialmente a la ya consolidada doctrina europea sobre este ámbito. Lo que nos lleva a continuación a comprobar cuál es el papel de la cooperación europea en el mundo y, como correlato, a

analizar cuál es su aportación, desde su política de cooperación, a la gobernanza global y, mirando al futuro, cuáles son los riesgos y amenazas que se ciernen sobre una mayor y mejor política europea de cooperación para el desarrollo.

Partimos de la consideración de que las políticas de cooperación son un activo del llamado «poder blando»<sup>1</sup> que incluye, en el caso de la Unión Europea, el poder de convicción más que la amenaza o el uso de la fuerza, los dispositivos de naturaleza preventiva más que el intervencionismo, el recurso a la diplomacia —complementada con medidas comerciales, de ayuda y fuerzas de paz— para solucionar los conflictos y procurar el entendimiento a escala internacional.

Sin embargo, como sucede en un proceso inacabado, dentro de la Unión hay políticas con repercusión exterior que se solapan, no están coordinadas y, como consecuencia, no garantizan la aplicación del principio de coherencia, ni maximizan el potencial que la Unión debería desplegar si actuara como un solo actor. El panel de políticas con dimensión externa es amplio (ayuda humanitaria, comercio exterior, derechos humanos, desarrollo y cooperación, política exterior y de seguridad, relaciones exteriores, y otras de carácter transnacional como el medio ambiente), lo que redundaría en la complejidad de su puesta en común. En aras del pragmatismo, hay que reconocer los sustanciales avances de la Unión en materia de política exterior y, como no, la dificultad de poner en común ámbitos competenciales que son considerados como parte del núcleo duro de la soberanía estatal.

## II. Breve diagnóstico sobre el estado de la cooperación para el desarrollo

Si hay un terreno en el que podemos ver el alcance de la puesta en escena de la contribución de la gobernanza global por parte de la UE, ese es el de la cooperación para el desarrollo. Indudablemente no es el único, pero sí uno de los más significativos. Entre otras cosas porque en él se

---

<sup>1</sup> Término acuñado por el profesor de la Universidad de Harvard Joseph S. Nye, especialmente por medio de su obra *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, publicada en 2004. Su último libro, publicado en 2011, lleva por título *The Future of Power*. Nye ve a la Unión Europea, con todas sus dificultades en el proceso de integración, como lo más parecido a Estados Unidos a la hora de establecer nuevos líderes mundiales. No es de la misma opinión Robert Kagan, calificado como uno de los intelectuales de la derecha estadounidense, quien en *Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, publicada en 2003, viene a identificar a Estados Unidos con Marte (poder, interés nacional, guerra justificada), mientras que la UE sería Venus (idealismo, diplomacia, respeto al derecho).

determina la toma de posición entre valores e intereses, y demuestra en la práctica en alcance de la solidaridad europea con los países más desfavorecidos. La premisa es que, tradicionalmente, cuantos más intereses tiene un actor, rebaja el alcance de la puesta en práctica de sus valores. Si la Unión quiere mantener en el futuro su opción a ser un socio en el desarrollo, tendrá que aquilatar la consolidación de su política de cooperación, con la práctica de otras políticas que mantengan la coherencia con el desarrollo.

Comencemos resaltando que la UE hace gala de que es el primer donante mundial de ayuda oficial al desarrollo, lo que es cierto si sumamos las ayudas de cada Estado miembro a la que concede la propia UE. Según los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en 2010 las instituciones europeas destinaron a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) un total de 12.986 millones de dólares; la AOD de los 15 países miembros de la UE que forman parte del CAD es de 70.150 millones de dólares. Lo que suma un total de 83.136 millones de dólares. En cuanto al porcentaje que supone la ayuda de los países europeos respecto al PIB, pasó del 0,44% en 2009 al 0,46% en 2010. La AOD total del conjunto de los países miembros del CAD fue de 128.728 millones de dólares.

No obstante, dentro de los países europeos la situación es muy variada y, en función de circunstancias internas —especialmente por el mayor o menor impacto de la crisis— hay aumentos y reducciones, en muchos casos bastante significativos. Así algunos de ellos registraron un considerable aumento de la AOD, como es el caso de Portugal (un 31,5% más por el aumento de los préstamos bilaterales), Reino Unido (un 19,4% más), Bélgica (un 19,1%), Alemania (9,9%), Austria (8,8%), Francia (7,3%), Finlandia (6,9%), Dinamarca (4,3%) y Países Bajos (2,2%). Sin embargo, otros países han disminuido significativamente su ayuda, como en los casos de Grecia (un 16,2% menos por los problemas fiscales del país), Suecia (un 7,1% menos, aunque el país sigue destinando alrededor del 1% de su PIB), Irlanda (4,9% por los problemas fiscales), Italia (1,5%) y Luxemburgo (0,3%).

España destinó en 2010, según los datos de la OCDE, 5.917 millones de dólares (4.127 millones de euros), lo que constituye el 0,43% del PIB español. Esta ayuda, según el organismo económico, es un 5,9 por ciento inferior a la de 2009, un descenso que atribuye a la «presión presupuestaria».

Los datos completos pueden verse en el siguiente cuadro:

**Tabla 1**  
Net official development assistance in 2010

	2010		2009		2010	
	ODA USD million current	ODA/GNI %	ODA USD million current	ODA/GNI %	ODA USD million (1) At 2009 prices and exchange rates	Percent change 2009 to 2010 (1)
Australia	3 849	0.32	2 762	0.29	3 096	12.1
Austria	1 199	0.32	1 142	0.30	1 242	8.8
Belgium	3 000	0.64	2 610	0.55	3 109	19.1
Canada	5 132	0.33	4 000	0.30	4 509	12.7
Denmark	2 867	0.90	2 810	0.88	2 931	4.3
Finland	1 335	0.55	1 290	0.54	1 380	6.9
France	12 916	0.50	12 600	0.47	13 523	7.3
Germany	12 723	0.38	12 079	0.35	13 272	9.9
Greece	500	0.17	607	0.19	509	-16.2
Ireland	895	0.53	1 006	0.54	957	-4.9
Italy	3 111	0.15	3 297	0.16	3 248	-1.5
Japan	11 045	0.20	9 457	0.18	10 574	11.8
Korea	1 168	0.12	816	0.10	1 026	25.7
Luxembourg	399	1.09	415	1.04	413	-0.3
Netherlands	6 351	0.81	6 426	0.82	6 570	2.2
New Zealand	353	0.26	309	0.28	297	-3.9
Norway	4 582	1.10	4 086	1.06	4 233	3.6
Portugal	648	0.29	513	0.23	674	31.5
Spain	5 917	0.43	6 584	0.46	6 197	-5.9
Sweden	4 527	0.97	4 548	1.12	4 225	-7.1
Switzerland	2 295	0.41	2 310	0.45	2 205	-4.5
United Kingdom	13 763	0.56	11 283	0.51	13 475	19.4
United States	30 154	0.21	28 831	0.21	29 852	3.5
<b>TOTALDAC</b>	<b>128 728</b>	<b>0.32</b>	<b>119 781</b>	<b>0.31</b>	<b>127 518</b>	<b>6.5</b>
<b>Average Country Effort</b>		<b>0.49</b>		<b>0.48</b>		
<i>Memo Items:</i>						
EU institutions	12 986		13 444		13 546	0.8
DAC-EU countries	70 150	0.46	67 210	0.44	71 726	6.7
G7 countries	88 844	0.28	81 548	0.26	88 453	8.5
Non-G7 countries	39 884	0.49	38 233	0.50	39 065	2.2
<i>Non-DAC economies:</i>						
Czech Republic	224	0.12	215	0.12	225	4.6
Estonia	18	0.10	18	0.10	19	4.7
Hungary	113	0.09	117	0.10	114	-2.2
Iceland	29	0.28	35	0.35	27	-22.6
Israel	141	0.07	124	0.06	139	12.4
Poland	378	0.08	375	0.09	359	-4.1
Slovak Republic	74	0.09	75	0.09	77	2.7
Slovenia	63	0.13	71	0.15	66	-7.4
Turkey	967	0.13	707	0.11	875	23.8

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo

Además de ser el principal aportador de fondos, la UE no quiere limitarse a «suministrar servicios de primera necesidad como agua potable o carreteras asfaltadas. La UE utiliza también el comercio para impulsar el desarrollo, abriendo sus mercados a las exportaciones procedentes de

los países pobres y animando a éstos a que comercien más entre sí», según la propia expresión que utiliza la UE para definir el alcance de esta política.

La construcción de la política europea de cooperación se ha ido elaborando progresivamente, desde una dimensión fundamentalmente postcolonial (que tiene en las antiguas colonias de países europeos —hoy países de África, Caribe y Pacífico— el principal destino de la ayuda de la propia UE), para ampliarse a la Política Europea de Vecindad, junto a la cooperación con países asiáticos y latinoamericanos. Es dimensión regional se combina con el apoyo europeo al multilateralismo, y muy especialmente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y a la presencia europea en los foros y citas internacionales donde se adoptan los compromisos en aras de mejorar la calidad de la ayuda, como la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra.

Por otro lado, la crisis económico-financiera global impacta significativamente en Europa, lo que conduce a varios efectos: la pérdida de credibilidad (si la economía integrada era más fuerte, ¿por qué es tan débil?), lo que lleva a alentar incluso que algunos países salgan del euro; como correlato a lo anterior, se observa la escasa gobernanza económica europea, que queda en segundo término ante las opciones nacionales y la fortaleza alemana; un cierto ensimismamiento, ¿cómo vamos a liderar el mundo si estamos tan mal dentro? Por supuesto, otro indicador será cómo impacta la crisis en los fondos destinados a cooperación: si nos hace falta ¿por qué darlo a los demás? Aunque las comparaciones sean odiosas, en 2010 las instituciones europeas destinaron a ayuda al desarrollo 12.986 millones de dólares (unos 9.100 millones de euros); las cifras que se manejan para rescatar a algunas de las deprimidas economías de países miembros de la Unión son significativas: Portugal (unos 78.000 millones de euros), Grecia (unos 110.000 millones). ¿Cómo afectará esa solidaridad interna a la solidaridad internacional de la UE?

Se conforma así una política de cooperación, que en cierta medida se realiza de manera autónoma, pero que tiene que insertarse en el complejo tablero de la política exterior europea.

### III. Política exterior y cooperación en la Unión Europea

El camino de la integración europea que, recordemos, tiene como misión la unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, ha seguido dos vías: el de la integración económica y el de la política. La primera ha avanzado sustancialmente, llegando a conformar, de manera incompleta todavía, una unión económica y monetaria, que tiene en el euro su representación más gráfica.

No han ido a la par los avances en integración política, puesto que la integración en este campo es más compleja por su propia naturaleza, ya que afecta a terrenos considerados como del núcleo duro de la soberanía estatal y, por tanto, en ellos es más difícil de aplicar la «alquimia política» de la que nos habla Mark Leonard<sup>2</sup>: «Cada país perseguirá su interés nacional, pero una vez los diferentes intereses nacionales se introdujeran en la caja negra de la integración europea, por el extremo opuesto aparecería un proyecto europeo ... los Estados miembros se han esforzado por llegar a un acuerdo sobre su destino final y han buscado refugio en procesos que reflejan los valores europeos. Irónicamente, han escogido proyectar sus valores a nivel europeo con el fin de defender sus intereses a nivel nacional. Esto genera una peculiar situación que las naciones se preocupan por sus intereses y no por sus valores y la Unión europea por los valores pero no por los intereses.»

El fin de la Guerra Fría, el fin de la división europea y la recuperación de los valores de la integración, y la necesidad de poner en activo uno de los principios de esa integración, que Europa hable con una sola voz en el mundo, hace necesario dotar a la UE de una política exterior, más aún en un mundo complejo y turbulento.

Siempre a ritmo lento, la UE se va incorporando una filosofía, un método de trabajo, una doctrina, unas políticas, unos instrumentos y unos recursos que dan vida progresivamente a esa voz propia en la escena internacional.

El Tratado de Maastricht supone un primer paso fundamental, al incluir disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, que se ha ido completando en tiempos más cercanos con otros.

La fallida Constitución Europea dio paso al Tratado de Lisboa y en ese itinerario uno de los aspectos más debatidos fue el de qué política exterior debería tener una Unión Europea que aspirara a tener un papel importante en el mundo globalizado; por ende, en función de ese modelo, habría que incorporar una política de cooperación que se va consolidando con el paso del tiempo.

Sintetizando, encontramos la elaboración de un buen diseño doctrinal, que tiene como base el ejercicio de una política de responsabilidad<sup>3</sup>. Uno de los textos que mejor reflejan esa opción europea es la Declaración de Laeken, con el significativo título de «El futuro de la Unión Europea», adoptado

---

<sup>2</sup> Véase LEONARD, M., *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Madrid, Taurus, 2005.

<sup>3</sup> Sobre la política de responsabilidad en el marco de la acción exterior europea, ver el libro de ALDECOA, F., GUINEA, M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, diciembre de 2009, segunda edición. Sobre la política exterior de la Unión Europea, ver la obra de KEUKELEIRE, S., MACNAUGHTAN, J., *The Foreign Policy of European Union*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008.

el 15 de diciembre de 2001. No está nada mal que nuestros jefes de Estado o de Gobierno reflexionen sobre este asunto y se planteen preguntas como ¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿no debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? La respuesta es que «Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización». Para ello, la Unión debe aspirar a ser «una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible».

Para convertirse en un actor global, como otros actores, la Unión se dota de un documento de estrategia que perfila sobre qué principios, qué objetivos y cómo se pone en marcha su política exterior. Ese documento es la Estrategia de Seguridad, que tiene un título muy significativo: «Una Europa segura en un mundo mejor», adoptado el 12 de diciembre de 2003, bajo la batuta de Javier Solana, conocido como mister PESC. La Estrategia nace bajo los efectos de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y se va revisando periódicamente.

Es muy importante destacar el enfoque que la Estrategia da a la seguridad, que sobrepasa sus elementos más tradicionales (vincularla, por ejemplo, exclusivamente a cuestiones militares) para ampliar la dimensión seguridad a ámbitos como el medio ambiente o la pobreza. Las amenazas, por tanto, no son solamente tradicionales (armas de destrucción masiva, por ejemplo), sino que abarcan elementos como el cambio climático o la pobreza. De ello se deriva que hay que actuar con armas tradicionales frente a amenazas tradicionales, pero que hay que actuar de otra manera frente a esas otras amenazas. La prevención se convierte en un elemento central a la hora de minimizar la potencialidad de los conflictos. Por tanto, la cooperación es la mejor forma de actuar para reforzar los vínculos con otros actores y tratar asuntos de interés común, y la solidaridad es el ejercicio por el cual la Unión Europea colabora con los países más necesitados.

Dejemos que sea el propio texto de la Estrategia el que explicita qué papel le corresponde a la Unión en el mundo:

«La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión Europea en un actor más creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.

En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de

inseguridad. Casi tres mil millones de personas, la mitad de la población mundial, viven con menos de dos euros diarios. Cuarenta y cinco millones mueren cada año de hambre y malnutrición. El sida es hoy una de las pandemias más devastadoras de la historia de la humanidad y un factor de fractura social. Las nuevas enfermedades pueden propagarse con rapidez y convertirse en amenazas de ámbito mundial. El África subsahariana es hoy más pobre que hace diez años. En muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos.

La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.

Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y sus Estados miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos.

La contribución a una mejor gobernanza mediante programas de asistencia, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas sigue siendo un elemento importante de nuestra política, que debemos reforzar aún más. La sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades a todos incrementará la seguridad de la Unión Europea y de sus ciudadanos.

Más coherentes. La clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa consiste en que juntos somos más fuertes. A lo largo de los últimos años hemos ido creando una serie de instrumentos, cada uno con su propia estructura y su propio fundamento.

El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo.

La labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían seguir el mismo esquema. En una crisis la unidad de mando es insustituible.

Conclusión: Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades. Dado su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido».

El último paso, por ahora, en el proceso de integración europea, el Tratado de Lisboa, regula, en el punto 5 del artículo 3, que

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Por otro lado, el reconocimiento internacional de la Unión Europea sigue avanzando, como lo demuestra el hecho de que la Asamblea General de las Naciones Unidas acordara, el 3 de mayo de 2011, permitir a sus representantes (Van Rompuy y Ashton) presentar y promover las posiciones de la UE en Naciones Unidas, eso sí, conforme a lo acordado con los Estados miembros. Un paso pequeño, pero muy importante. También es cierto que cuando la canciller alemana Angela Merkel visita Estados Unidos y se entrevista con el presidente Obama (6 de junio de 2011), algunos medios la califican como la presidenta de hecho de la Unión Europea.

Encontramos, pues, todo un cuerpo normativo, el deber ser propio de una comunidad jurídico-política, que encamina a la Unión Europea hacia un modelo de presencia internacional, que promueve como principio básico trasladar al exterior su propia naturaleza, en el sentido de promover la solidaridad no sólo como un ideal, sino dotándola de los medios necesarios para conseguir su ejercicio efectivo. Sin embargo, ese deber ser se enfrenta a toda una serie de obstáculos que impiden su cumplimiento.

Antes de llegar a ellos, veamos los aspectos más sustanciales de la política europea de cooperación, examinando su doctrina principal y los elementos que definen su política y gestión.

El escenario no es muy alentador, y surgen voces que advierten de un posible declive europeo como actor global. Entre ellos, Richard Youngs<sup>4</sup> ofrece una crítica de cómo Europa está afrontando su pérdida de poder en el escenario internacional y analiza las respuestas europeas a la crisis financiera, el mundo multipolar emergente, los nuevos desafíos de seguridad, las cuestiones relativas a la identidad europea y la situación de los derechos humanos en el mundo.

---

<sup>4</sup> Véase YOUNGS, R., *Europe's Decline and Fall. The struggle against global irrelevance*, Londres, Profile Books Limited, 2010.

#### IV. El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo

Comentábamos antes que los inicios de la política europea de cooperación hay que situarlos cuando desde la Unión se activan ayudas al desarrollo, en el sentido más tradicional del término, hacia países que dejan de ser colonias europeas para convertirse en Estados formalmente independientes. La ayuda, en buena medida, servirá de instrumento al servicio de una relación neocolonial (todavía se mantiene en los Tratados la asociación de los países y territorios de Ultramar).

Ese hecho fundacional de la ayuda europea —su pecado original en alguna medida— marcará toda su historia hasta nuestros días. Pero obviamente, la política europea en este ámbito sufrirá transformaciones para adecuarla a los cambios que vive la propia Unión —en tensión constante entre consolidación, ampliación y profundización—, los países subdesarrollados —con toda su heterogeneidad— y el propio contexto internacional —sobre el que no hay acuerdo en torno a la nueva naturaleza de poder que lo configura—.

##### 1. *La doctrina europea sobre la cooperación para el desarrollo*<sup>5</sup>

Tras una serie de actividades que van dando cuerpo a una ayuda al desarrollo sin política, en el último decenio se va tejiendo paulatinamente la estructura de una política de cooperación para el desarrollo, que se conforma a base de una serie de documentos que fijan la doctrina sobre esta materia, que conducirá a la adopción de unas normas —o la celebración de acuerdos de cooperación— que harán operativa esa doctrina. Es muy importante subrayar el trabajo conjunto de Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo y, especialmente, es necesario resaltar el apoyo de la ciudadanía europea a la solidaridad internacional, como demuestran periódicamente las encuestas recogidas en el Eurobarómetro.

A partir del año 2000, por tanto, se redefine la política de cooperación de la Unión Europea, para consagrarla como una política propia, articulando tanto sus contenidos en función de unos objetivos y unas prioridades regionales y sectoriales, así como estableciendo un entramado institucional que la lleve a la práctica.

---

<sup>5</sup> Entre la bibliografía sobre este tema, ver la obra de SOTILLO, J.A., *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, IUDC – Los Libros de la Catarata, 2006 y la de GRANELL, F., *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Bruxelles (Collection Commentaire J. Megret), 2005.

Los pasos más importantes que visibilizan ese recorrido son el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), el Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (2006), el Código de conducta sobre la complementariedad y la división de trabajo en la política de desarrollo (2007), hasta llegar al Tratado de Lisboa. Por supuesto, la UE<sup>6</sup> va incorporando toda una serie de normas y compromisos, que van constituyendo el acervo de la cooperación europea, de los que destacaremos aquellos más directamente relacionados con la gobernanza. Recordemos que ese recorrido temporal tiene en paralelo la reforma de la arquitectura de la ayuda, escenificada en la Declaración de París (2005).

El texto programático más importante de la política de desarrollo de la UE es el Consenso Europeo sobre Desarrollo<sup>7</sup>, adoptado conjuntamente por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo el 20 diciembre 2005. Con respecto a la vinculación entre gobernanza y desarrollo, el documento reitera que «el desarrollo constituye un objetivo central en sí mismo, y que un desarrollo sostenible abarca cuestiones de gobernanza, derechos humanos, así como aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales».

En concreto, en el punto 86 establece que

«El progreso en materia de protección de los derechos humanos, el buen gobierno y la democratización son fundamentales para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible (1). Todas las personas deberían gozar de todos los derechos humanos a tenor de los acuerdos internacionales. Atendiendo a esto, la Comunidad fomentará el respeto de los derechos humanos de todas las personas en cooperación tanto con los Estados como con los agentes no estatales de los países socios. La Comunidad se esforzará en promover activamente los derechos humanos como parte integrante de un diálogo participativo dentro de cada país relativo a la buena gobernanza. El fomento de la buena gobernanza exige un planteamiento pragmático basado en el contexto particular de cada país. La Comunidad promoverá activamente un diálogo participativo dentro de cada país relativo a la buena gobernanza en ámbitos como la lucha contra la corrupción, la reforma del sector público, el acceso a la justicia y la reforma del sistema judicial. Esto es esencial para la puesta en marcha de programas de reforma orientados en función de la situación de cada país en un contexto de asunción de responsabilidades y en un entorno institucional respetuoso de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho».

---

<sup>6</sup> Desde la página de la Unión Europea se puede realizar la consulta y el seguimiento de la política de desarrollo y cooperación, [http://europa.eu/pol/dev/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_es.htm). Ver también el Atlas de la UE como donante en 2011, en <http://development.donoratlas.eu/home.html>

<sup>7</sup> Diario Oficial C 46, de 24.2.2006.

A partir de la estrategia definida por el Consenso, se han venido adoptando toda una serie de disposiciones que completan el mapa de la cooperación europea, en consonancia con los cambios que está teniendo el propio sistema global de cooperación para el desarrollo.

Así, el Reglamento (CE) n.º 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006<sup>8</sup>, establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. El Reglamento destaca que la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad se guía por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y que el marco general de actuación de la Comunidad en materia de desarrollo está determinado por el Consenso europeo. Reitera, además, que los objetivos de dicha política consisten en la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y social sostenible y la inserción progresiva y armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial.

Los programas geográficos establecidos por el Reglamento engloban la cooperación con países y regiones socios determinados con arreglo a un criterio geográfico, y abarcan cinco regiones: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica. La ayuda comunitaria a favor de estos países está destinada a apoyar acciones en los siguientes ámbitos de cooperación: apoyo a la ejecución de medidas cuyo objetivo sea la erradicación de la pobreza y la consecución de los ODM; atención a las necesidades esenciales de la población y, en particular, la educación primaria y la sanidad; fomento de la cohesión social y del empleo; promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, y apoyo a las reformas institucionales; asistencia a los países y regiones socios en los ámbitos del comercio y la integración regional; fomento del desarrollo sostenible por medio de la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales; apoyo a la gestión sostenible integrada de los recursos hídricos y fomento de un mayor uso de tecnologías energéticamente sostenibles; asistencia en las situaciones consecutivas a las crisis, y a los Estados frágiles.

Por su parte, los programas temáticos son el complemento de los programas geográficos. Estos programas tratan un ámbito de actividad específico que interese a un conjunto de países socios no determinado por criterios geográficos, o cubren actividades de cooperación dirigidas a distintas regiones o grupos de países socios, o una actuación internacional sin base geográfica específica. El Reglamento establece cinco programas temáticos que se refieren a: inversión en las personas; medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; agentes no estatales y autoridades locales; estrategia en favor de la seguridad alimentaria; cooperación en materia de migración y asilo.

---

<sup>8</sup> Diario Oficial L 378, de 27.12.2006.

Otro texto de referencia es el Código de conducta sobre la complementariedad y la división de trabajo en la política de desarrollo<sup>9</sup> (28 de febrero de 2007). Como código de conducta es voluntario y tiene como finalidad mejorar la distribución de las tareas entre los donantes de la UE en los países en desarrollo. Para ello,

«el código se basa en once principios destinados a reducir los trámites administrativos, utilizar los fondos donde sean más necesarios, poner en común la ayuda y distribuir las tareas para proporcionar mayor ayuda, más rápida y más eficaz. El código propone las directrices generales por las que se fijan los principios de la complementariedad en la ayuda al desarrollo, desde once principios rectores: 1. Concentrar las actividades en un número limitado de sectores nacionales (sectores prioritarios): los donantes de la UE deberían limitar sus intervenciones en un país socio a los dos sectores para los que presenten la mejor ventaja comparativa en opinión tanto del Gobierno del país socio como de los demás donantes; además de dichos dos sectores, los donantes podrán proporcionar ayuda presupuestaria y financiar programas relativos a la sociedad civil, la investigación o la educación; 2. Reorganizar las demás actividades en el país (sectores no prioritarios): por lo que se refiere a los sectores no prioritarios, los donantes deberían mantener su intervención mediante acuerdos de cooperación o asociación delegada, bien transformando los recursos liberados en ayuda al presupuesto general, bien retirándose de forma responsable; 3. Fomentar que, en cada sector prioritario, se celebre un acuerdo de donante principal, responsable de la coordinación entre todos los donantes del sector, con el fin de reducir los costes de transacción; 4. Fomentar la celebración de acuerdos de cooperación o asociación delegada, por los cuales un donante tiene la capacidad de actuar en nombre de otros donantes en cuanto a la administración de fondos y el diálogo con el Gobierno socio sobre la política que debe aplicarse en el sector en cuestión; 5. Garantizar el apoyo adecuado en los sectores estratégicos: un donante de la UE, por lo menos, debería participar activamente en cada sector estratégico considerado pertinente para reducir la pobreza; además, el número de donantes activos debería limitarse, como máximo, a entre tres y cinco donantes por sector; 6. Reproducir esta práctica de división del trabajo a escala regional, mediante la aplicación, a nivel nacional, de los principios de división del trabajo en el ámbito de la colaboración con los demás organismos regionales asociados; 7. Designar un número limitado de países prioritarios para cada donante, a través de un diálogo en la UE; 8. Conceder financiación adecuada a los países descuidados por la ayuda, que suelen ser países frágiles cuya estabilización tiene un efecto colateral positivo en la región; 9. Analizar y ampliar los ámbitos de competencia: los donantes de la UE deberían profundizar las autoevaluaciones de sus

<sup>9</sup> COM (2007) 72 final, Bruselas, 28.2.2007.

ventajas comparativas con el fin de especializarse en mayor medida; 10. Seguir ahondando en otros aspectos de la complementariedad, como la complementariedad vertical y entre formas e instrumentos de ayuda; 11. Profundizar las reformas de los sistemas de ayuda: los cambios sugeridos por el código requieren reformas y cambios estructurales, y tendrán consecuencias en términos de personal».

La Unión Europea cuenta, pues, con todo un conjunto de normas y procedimientos que intentan garantizar la coordinación, la coherencia y la complementariedad de la política de cooperación tanto en el escenario interno (con respecto a los países miembros), como en su puesta en escena internacional. Con ello, se pretende contribuir a las mejoras en la calidad de la ayuda y, en consecuencia, a reforzar la vinculación entre gobernanza y desarrollo, promoviendo de forma constante que las medidas destinadas fundamentalmente a la lucha contra la pobreza y al cumplimiento de los ODM se realicen en un entorno de democracia, respeto a los derechos humanos y buen funcionamiento de las instituciones, con un protagonismo activo de la sociedad civil en los países en desarrollo.

Un hecho significativo se produjo cuando, por vez primera, el Consejo Europeo, bajo presidencia española, el 17 de junio de 2010<sup>10</sup>, incluía en su orden del día el apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En las conclusiones se afirma que

«La Unión Europea sigue resuelta a apoyar la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio en el mundo en 2015. Esto es posible si todos los socios dan muestras de un firme compromiso político, aplican los necesarios cambios de política y actúan de modo concreto. La Unión Europea insta a la sesión plenaria de alto nivel a que apruebe acciones concretas con objeto de aumentar la responsabilización de los países en desarrollo, concentrar los esfuerzos, mejorar la incidencia de las políticas, movilizar más financiación y financiación más predecible para el desarrollo, incluidas las fuentes de financiación innovadoras, y aprovechar más eficazmente los recursos de desarrollo. El Consejo Europeo reitera su compromiso de lograr los objetivos de la ayuda al desarrollo para 2015, como se establece en sus Conclusiones de junio de 2005. El Consejo Europeo conviene en volver a tratar esta cuestión cada año sobre la base de un informe del Consejo».

Ese importante ejercicio de voluntad política, se ve contrarrestado por la escasez de resultados, como se explica desde la Coordinadora ONG para

---

<sup>10</sup> Ver texto en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/115349.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/115349.pdf).

el Desarrollo-España<sup>11</sup>: «Para las ONGD europeas, el acuerdo anunciado por los 27 de alcanzar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta de la UE para Ayuda Oficial al Desarrollo en 2015, no es suficiente si no viene acompañado de **calendarios vinculantes de desembolsos de ayuda y actuaciones que respeten los compromisos asumidos de cantidad de ayuda para que dejen de pagar la crisis las personas más vulnerables**» (en negrita en el original).

Con el fin de revisar sus planteamientos en materia de cooperación para el desarrollo, la Comisión ha lanzado el Libro Verde sobre «Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE»<sup>12</sup>, que se critica por centrarse en la reforma de la gestión de la cooperación y no entrar en el debate sobre el modelo de desarrollo, más allá de que se insista en la senda del crecimiento económico como el camino que conduce directamente al desarrollo.

Para la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP)<sup>13</sup>, «la idea presentada por la Comisión Europea sobre una «política de desarrollo de gran impacto» está relacionada con la agenda de la eficacia de la ayuda y el enfoque basado en resultados que en los últimos años han marcado el debate internacional sobre la cooperación al desarrollo. Este marco conceptual asume que existe un consenso respecto a los resultados buscados, o sea, «el desarrollo», y por lo tanto se enfoca en la eficacia de la ayuda y su impacto, donde es «la ayuda» el centro del debate y no «el desarrollo».

En todo caso, el documento, que nace abierto a la participación, deberá pasar por toda una serie de consultas antes de que la Comisión adopte la comunicación correspondiente.

Un grupo de «think tanks»<sup>14</sup> ha señalado los próximos pasos en la cooperación europea para el desarrollo, comenzando por la revisión del Consenso Europeo sobre Desarrollo, en el marco de las novedades que incluye el Tratado de Lisboa. Como ejes principales de la consolidación de esa política se establecen: la primacía de la reducción de la pobreza; promover la coherencia de políticas; el cambio climático y desarrollo; paz, seguridad y

<sup>11</sup> Este y otros documentos se pueden consultar en [www.urgeotraeuropa.org](http://www.urgeotraeuropa.org)

<sup>12</sup> COM (2010) 629 final, Bruselas, 10.11.2010.

<sup>13</sup> El texto está disponible en <http://www.alop.org.mx/content/brief-14-la-futura-pol%C3%ADtica-de-cooperaci%C3%B3n>.

<sup>14</sup> EUROPEAN THINK-TANKS GROUP, «Nuevos desafíos, un nuevo comienzo: Próximos pasos en la cooperación al desarrollo europea», febrero 2010. Se puede consultar desde la página de FRIDE: <http://www.fride.org/publicacion/721/los-proximos-pasos-en-la-cooperacion-europea-al-desarrollo>.

conflicto; una política comercial favorable al desarrollo en inminente post-preferencias; establecer relaciones con el sector privado; una política de migración favorable al desarrollo; el futuro de las asociaciones del desarrollo; la financiación al desarrollo de la UE; trabajar mejor en conjunto; una nueva agenda; el liderazgo de la UE en el pensamiento sobre la cooperación para el desarrollo; cobrar velocidad en la coherencia de políticas para el desarrollo; revigorizar las asociaciones del desarrollo; cumplir con las obligaciones de financiación y mejorar la selección de objetivos y la eficacia del gasto en materia de ayuda; y mejorar la coordinación entre los Estados miembros.

## 2. *Política y gestión de la cooperación europea*

Para implementar esa política que se refuerza progresivamente desde comienzos de 2000, la Unión Europea se va dotando gradualmente de un entramado institucional que buscará la mejora de la calidad de la ayuda y de aumentar la coherencia en las políticas de desarrollo. Esas loables intenciones, consagradas normativamente, tienen su techo de cristal en la naturaleza complementaria de la política europea de cooperación en relación a la que tienen cada uno de los Estados miembros, con lo cual la coordinación es fundamental para aumentar el impacto colectivo de la cooperación europea en su conjunto.

Un protagonismo central en EuropeAid, la Agencia europea de cooperación que depende de la Comisión Europea, y en concreto de la cartera de Desarrollo, a cuyo frente está el comisario Andris Piebalgs; junto a él está la comisaria de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Protección Civil, Kristalina Georgieva. Las reformas que ha vivido la Unión en los últimos tiempos, sobre todo con el Tratado de Lisboa, refuerzan la política exterior y reordenan todo el entramado institucional. Si se fortalece la acción exterior de la Unión Europea, ¿cómo se incorpora a ella la política de cooperación? El Tratado de Lisboa, en aras de la simplificación, incorpora en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Título III, dedicado a «Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria», con capítulos dedicados a «Cooperación para el desarrollo», «Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países» y «Ayuda humanitaria».

Al mismo tiempo, la reforma de la acción exterior incluye las nuevas competencias del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (cargo desempeñado por Catherine Ashton), además de las que tiene como máximo representante al Presidente del Consejo Europeo (Herman van Rompuy). Y crea el Servicio Europeo de Acción Ex-

terior (SEAE), que «constituye sin duda una de las innovaciones institucionales de mayor alcance político producidas en el seno del proceso de integración europea, desde sus orígenes hasta nuestros días»<sup>15</sup>.

Se da paso así a Desarrollo y Cooperación – EuropeAid<sup>16</sup>, como «nueva Dirección General responsable de las políticas de desarrollo de la UE y el suministro de ayuda a través de programas y proyectos en todo el mundo. Reúne las antiguas DG Desarrollo y EuropeAid. Una sola DG simplificará la comunicación en el ámbito del desarrollo actuando como «ventanilla única» para los interesados de la UE y de otros países». Sin embargo, la puesta en escena del SEAE está sembrando dudas con respecto a cuál va a ser su influencia con respecto a la política de cooperación, hasta ahora responsabilidad de la Comisión Europea, y sus dependencias de la política exterior europea<sup>17</sup>.

Habrà que ver, con el paso del tiempo, cómo se resuelve la tensión entre el reforzamiento de lo intergubernamental (Ashton es también vicepresidenta de la Comisión Europea) y el aumento de competencias de la Comisión Europea (y, por tanto, de entidades como EuropeAid). Estamos hablando también de espacios de poder dentro de un sistema burocrático-administrativo, que pasa además por quién ocupa puestos de responsabilidad en ese sistema, que abre la pugna entre los países miembros para que sus nacionales desempeñen los más importantes.

Es importante también, para adecuar la Unión Europea a la cualidad de socio en el desarrollo, la puesta en marcha del proceso de desconcentración, por el cual adquieren un mayor protagonismo las delegaciones de la Comisión Europea en países terceros, como lugares de referencia para un mejor diseño de los proyectos y acciones de desarrollo.

### 3. La cooperación europea en el mundo

La cooperación europea ocupa ya un espacio propio en el conjunto del sistema de cooperación internacional. No sólo ya como el primer donante mundial de ayuda al desarrollo, sino con un protagonismo activo como re-

---

<sup>15</sup> CORNAGO, N., GUINEA, M., «Repensar la diplomacia europea tras el Tratado de Lisboa: implicaciones del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 44/2011.

<sup>16</sup> Véase la página [http://ec.europa.eu/europeaid/who/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_es.htm)

<sup>17</sup> GUINEA, M., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: implicaciones para la Unión Europea como actor estructural de las relaciones internacionales», en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, obra dirigida por el profesor SOBRINO HEREDIA, J.M., Colección Escuela Diplomática, núm. 17, Madrid, 2011, p. 416.

ferente superador de la ayuda al desarrollo basada en el asistencialismo y en el binomio donante-receptor.

El sistema europeo de cooperación tiene prácticamente una escala planetaria y cobra un especial significado en los casos de la ayuda humanitaria y de la rehabilitación post conflicto. Es cierto que hay casos donde esa ayuda europea no tiene la visibilidad necesaria, con lo cual la conclusión es que llega tarde y mal. Es el caso de Haití tras el terremoto del 12 de enero de 2010, donde los medios nos muestran la presencia casi inmediata de la secretaria de Estado de Estados Unidos (Hillary Clinton), mientras que la Alta Representante (Ashton) llegó el 3 de marzo. Pero casi siempre la ayuda europea supera a la de otros donantes; así, en el caso de Haití, la Comisión Europea ha anunciado la movilización de 100 millones de euros de un paquete de 300 millones que asignó para paliar las consecuencias del terremoto, que servirán para apoyar el inicio de la fase de reconstrucción del país.

Encontramos la reciente paradoja de cómo actúa la Unión Europea ante los cambios que están viviendo muchos países árabes, apoyando las transformaciones a la democracia, cuando poco tiempo antes buena parte de los dictadores de esos países eran socios privilegiados de la propia Unión Europea. Gadafi es ahora un dictador, y la Unión ha adoptado sanciones contra su régimen —además de que algunos Estados miembros participan en las acciones militares que la OTAN realiza contra el ejército libio—, pero el 29 y 30 de noviembre de 2010 fue el anfitrión de la Tercera Cumbre África – Unión Europea; en Trípoli estuvieron presentes 80 jefes de Estado y de Gobierno, muchos de ellos más interesados en el gas libio que en la situación de la democracia y los derechos humanos. Muchos de ellos no recordarán que el tema de la convocatoria era «Inversión, crecimiento económico y creación de empleo» y que en la agenda europea una de las cuestiones a tratar fue la gobernanza y los derechos humanos.

Como antes mencionábamos, la Unión tiene delimitadas sus prioridades regionales, en función de distintos criterios, siendo las más importantes las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que son parte del Convenio de Cotonú (firmado el 23 de junio de 2000 por un período de 20 años), la Política Europea de Vecindad (canalizada, desde un diseño global, bilateralmente con cada uno de los países, principalmente con los países mediterráneos). Con el Instrumento de financiación se completa el mapa geográfico de la cooperación europea, al incluir a América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Próximo y Sudáfrica.

Ese mapa se completa con las acciones de ámbito mundial como el apoyo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, la seguridad alimentaria, la inversión en las personas o el medio ambiente y la

gestión sostenible de los recursos naturales. Un terreno muy difícil por todas sus complejidades es el de la cooperación en materia de migración y asilo.

Para rendir cuentas de esta política, se realizan evaluaciones de buena parte de las acciones emprendidas y todos los años la Comisión presenta un informe sobre las políticas de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación<sup>18</sup>.

## V. La cooperación europea y la gobernanza global: riesgos y desafíos

Más allá de la importancia que tienen las acciones contempladas como parte de la política de cooperación de la Unión Europea, el objetivo es que esa política sea una parte importante del ejercicio de gobernanza global que plantea la Unión, en el sentido de la política de responsabilidad dibujada en la Declaración de Laeken. Se trata, de nuevo, de trasladar (y compartir) al exterior lo que podemos considerar como el método europeo de gobernanza sin que, obviamente, se asuma como perfecto (como estamos comprobando con la actual crisis económica y política). Así lo expresa el Tratado de Lisboa: «la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación».

En todo caso, la cuestión de la gobernanza (arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía, según el diccionario de la Real Academia Española) no es nueva para la Unión Europea; de hecho podemos afirmar que el método de la integración europea sea basa en la gobernanza, aunque esta palabra sea de uso más reciente.

El Consenso de Monterrey<sup>19</sup> ya hacía alusión a la vinculación entre paz, democracia, derechos humanos, desarrollo y el buen funcionamiento de las instituciones:

---

<sup>18</sup> El informe correspondiente a 2009 está publicado en [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid\\_annual\\_report\\_2010\\_highlights\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2010_highlights_es.pdf). Se destaca que «En 2009, una vez más, la UE (los 27 Estados miembros y la Comisión Europea) fue el mayor proveedor de ayuda al desarrollo, aportando 48 200 millones de euros, es decir, más de la mitad de la ayuda oficial al desarrollo de todo el mundo; de esta cantidad, 10 000 millones fueron desembolsados por la Comisión. Esto es algo de lo que podemos estar orgullosos, especialmente cuando constatamos los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la lucha contra la pobreza.»

<sup>19</sup> NACIONES UNIDAS, Conferencia Internacional sobre la financiación del desarrollo (Monterrey, México, 21 y 22 de marzo de 2002), A/Conf.198/3.

«11. La buena gestión de los asuntos públicos es indispensable para un desarrollo sostenible. La aplicación de políticas económicas racionales, la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura constituyen la base de un crecimiento económico sostenido, de la eliminación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. La libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, las políticas con orientación de mercado y el compromiso general de crear sociedades justas y democráticas son también condiciones esenciales que se refuerzan mutuamente».

En el ámbito europeo, uno de los primeros pasos lo tenemos en el Informe de la Comisión sobre la gobernanza europea, COM (2002)705 de 11.12.2002, además del «Libro blanco sobre la gobernanza democrática».

En el Parlamento Europeo<sup>20</sup> encontramos como entiende la Unión la relación entre gobernanza y desarrollo: «Considerando que el concepto de buena gobernanza es un factor determinante en la capacidad de un país de alcanzar un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental; que dicho concepto va más allá de las nociones de derechos humanos, de Estado de Derecho y de democracia e incluye la administración eficaz y la lucha contra la corrupción y que, en último término, afecta a la capacidad del Estado para servir a los ciudadanos por medio de una gestión eficaz y transparente de los recursos humanos y naturales».

En el ámbito que nos ocupa, ya en la Comunicación de 20 de octubre de 2003 titulada «Gobernanza y desarrollo» se recoge la definición y el enfoque de la CE en materia de buen gobierno, «pese a no haber definición alguna de gobernanza que goce de aceptación general a nivel internacional»: «La gobernanza constituye un componente esencial de las políticas y reformas orientadas a la reducción de la pobreza, la democratización y la seguridad mundial. De ahí que el desarrollo de la capacidad institucional, especialmente de cara a la buena gobernanza y a la aplicación del Estado de Derecho, sea una de las seis vertientes de la política comunitaria de desarrollo a las que se concede una atención prioritaria en los programas de la CE en los países en desarrollo».

Un avance significativo está en la Comunicación de la Comisión, de 30 de agosto de 2006, titulada «La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo – Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea»

---

<sup>20</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza en la política de desarrollo de la Unión Europea (2003/2164(INI)), 31 de marzo de 2004.

(COM (2006)0421): «En el marco del Consenso europeo sobre el desarrollo, la UE definió su planteamiento y sus medios de acción para contribuir a estos objetivos, definiendo, en particular, la buena gobernanza, la democracia y el respeto de los derechos humanos como componentes de pleno derecho de los procesos de desarrollo sostenible y de los objetivos importantes de la política de desarrollo de la UE. El aumento sustancial de los volúmenes de ayuda previsto para los próximos años requiere la implantación de una gobernanza que permita garantizar la eficacia y el impacto efectivo de este nuevo esfuerzo de ayuda europea. Para lograr los ODM, sin embargo, no bastan los medios financieros».

En buena medida, las propuestas de la Comisión se recogen en el Reglamento (CE) 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial.

Donde vemos el contraste entre las opciones que se manejan y la realidad que sigue demostrando los escasos resultados conseguidos, es en el Código de Conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo (Bruselas, 28.2.2007-COM (2007) 72 final):

«Los ciudadanos europeos desean una Europa más fuerte, capaz de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del planeta; una Europa que luche contra la pobreza en el mundo de manera más fructífera, rápida y eficaz; una Europa que tenga más voz y una incidencia política acorde a su generosidad económica.

Pero los ciudadanos europeos también desean una Europa más eficaz y eficiente. En la última década, la multiplicación de actividades y estructuras de ayuda al desarrollo ha originado una compleja y costosa máquina. En cada país en desarrollo hay una media de 350 misiones de donantes al año. Hay una concentración excesiva de donantes en los mismos países y en los mismos sectores. En Mozambique, por ejemplo, hay al menos 27 donantes activos en la lucha contra el VIH. Como consecuencia de esta multiplicación, los países en desarrollo no suelen poder asimilar las numerosas misiones, los costes administrativos innecesarios, los solapamientos y duplicaciones, y los distintos requisitos, normas y condiciones de los donantes. Todo ello contribuye a reducir la transparencia y favorece la corrupción. Por el contrario, otros países, como la República Centroafricana o Somalia, son víctima del denominado “cansancio” de los donantes, y quedan prácticamente abandonados a su suerte».

Completando el triángulo Comisión-Parlamento Europeo-Consejo, contamos en el ámbito que nos ocupa con las Conclusiones del Consejo, de 18

de mayo de 2009, sobre el apoyo a la gobernanza democrática – Hacia un marco mejorado de la UE.

En este recorrido, uno de los textos más importantes es la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2009, sobre la consolidación de la democracia en las relaciones exteriores de la UE. Recogemos dos de sus párrafos más significativos:

4. Reitera que la democratización y la buena gobernanza no son sólo fines en sí mismos, sino que además son de vital importancia para la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad; considera que, como demuestra el proceso de integración interna de la Unión Europea, la democracia contribuye a la instauración no solo de los derechos políticos y civiles, sino también de los derechos económicos, culturales y sociales, incluida la solidaridad.

8. Destaca que la democracia no puede exportarse o imponerse desde el exterior y que una estrategia fructífera para la promoción de la democracia debe basarse en el diálogo e ir acompañada de importantes esfuerzos en pro del refuerzo de la sociedad civil y la sensibilización en cuanto a la democracia en los países en desarrollo; subraya el compromiso asumido ininterrumpidamente por la UE en relación con los principios de propiedad de las estrategias y los programas de desarrollo por parte de los países socios; señala, no obstante, que estos procesos pueden apoyarse mediante los diferentes instrumentos comunitarios, adaptados a la situación específica de cada país.

¿Y qué ocurre cuando nos encontramos con diversas formas de llevar a cabo la democracia? ¿Se cuenta con los elementos básicos que la definen? Para el Parlamento Europeo, en la Resolución citada,

«aunque los sistemas democráticos pueden variar en cuanto a su forma y configuración, como ocurre en el seno de la UE, la democracia es un valor universal y sus principios o elementos fundamentales están consagrados en numerosas declaraciones y convenciones internacionales». Esos principios o elementos fundamentales son: 1. el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de asociación y de reunión pacífica, la libertad de expresión y la libertad de opinión; 2. el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como a votar y a ser elegido en elecciones verdaderamente periódicas y libres por sufragio universal e igualitario y mediante voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del pueblo; 3. un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos; 4. el respeto del Estado de Derecho; 5. la separación de poderes y la independencia del poder judicial; 6. la transparencia y la responsabilidad de la administración pública; 7. la existencia de medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.»

Para los críticos, como Nicolás Angulo Sánchez<sup>21</sup>, la gobernanza, término que procede del mundo empresarial, es en realidad «el conjunto de normas y procedimientos políticos y administrativos adecuados a la aplicación o implementación de los programas económicos propios de la «globalización o mundialización neoliberal» y caracterizados por la primacía del sector *privado* y de sus valores (competitividad, rentabilidad, productivismo y consumismo), así como por la subordinación a éstos de los sectores *público* y *civil*»; el término trata de legitimarse al adjetivarla como *democrática* o *buen gobierno*. Angulo acusa a la Comisión Europea de seguidismo a Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales, hecho que queda evidente en la Comunicación de la Comisión de 2003, en los capítulos dedicados al «Apoyo presupuestario (2.9), Comercio (2.10) y Sector empresarial (2.11). Así, por ejemplo, la Comisión reconoce que «la CE empezó a conceder apoyo presupuestario a los programas de reforma económica de los países ACP (África, Caribe y Pacífico) hará unos quince años, en el contexto de los programas de ajuste estructural acordados por estos países con las instituciones de Bretton Woods. Más recientemente, el apoyo presupuestario se ha ido extendiendo a otras regiones, aparte de los países ACP» (párrafo 43)».

Uno de los terrenos delicados para medir el alcance de las opciones europeas en gobernanza y desarrollo es el ámbito comercial. Aquí la UE proclama que es el socio comercial más abierto del mundo; conviene recordar que esa misma afirmación, con algún matiz, la pronuncian las principales potencias comerciales globales, mientras, especialmente en época de crisis, el proteccionismo, con distintos camuflajes, avanza considerablemente.

Queda por resolver la sempiterna reforma de la Política Agraria Común (PAC), que sigue siendo el elemento más contrario a la aplicación del principio de coherencia que proclama la Unión; los enormes intereses generados por el negocio de la alimentación parecen barreras infranqueables para lograr una PAC que permita a la UE ser un auténtico socio en el desarrollo.

Además, fruto de la combinación entre la defensa de intereses comerciales y la necesidad de aumentar la presencia en un mundo cada vez más competitivo, hay todo un despliegue que facilita que las empresas europeas cuenten con el apoyo de las instituciones en un marco de liberalización, lo que puede llegar a ser incongruente con la defensa de las posiciones que la misma UE tiene en materia de desarrollo. Prueba de ese apoyo es la Comunicación de la Comisión Europea titulada «Una Europa global: competir en

---

<sup>21</sup> ANGULO SÁNCHEZ, N., «Gobernanza y desarrollo», artículo publicado en la revista *Pueblos*, núm. 28, septiembre 2007, disponible en <http://alainet.org/active/19982&lang=es>

el mundo»<sup>22</sup>. La Comisión, al definir la contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE, establece que «Esta agenda interna debe complementarse con una agenda externa para la creación de oportunidades en una economía globalizada, que englobe nuestras políticas comerciales y otras políticas externas. En los últimos años, nuestra prioridad externa en este ámbito ha consistido en tratar de lograr un acuerdo ambicioso, equilibrado y justo para liberalizar aún más el comercio internacional, abriendo con ello mercados en los que puedan competir las empresas europeas y proporcionando nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo». Es difícil, desde luego, trazar la línea roja que separa el apoyo a la internacionalización de las empresas europeas desde prácticas liberalizadoras, y la existencia de una política de desarrollo que tiene que basarse en la situación, la mayoría de las veces injusta, en la que están los países subdesarrollados, muchas veces expoliados por los negocios de las grandes corporaciones internacionales, muchas de ellas europeas.

## VI. Conclusiones: un futuro incierto

Aunque el proceso de integración europea ha vivido permanentemente en crisis —dando a este concepto el elemento positivo que también tiene—, el europesimismo campa de nuevo a sus anchas y la Unión Europea ya no se percibe como la solución, sino como el problema especialmente de los males económicos. En todo caso, se critica a la UE no por lo que hace, sino por lo que no hace o por su excesiva pasividad. Es cierto que a ese panorama contribuye la ausencia de un liderazgo europeo; al contrario, la defensa del interés nacional se prioriza por encima del interés común europeo.

Además de las opciones sobre cómo salir de la crisis, incluyendo los rescates a los socios en peores condiciones, la UE tiene varios frentes abiertos que definirán su próximo futuro. Son los casos, por ejemplo, de las ampliaciones (con el visto bueno al ingreso de Croacia y los dilemas en torno a Turquía) y, muy especialmente, de la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020, ya que en ella se demostrará el grado de consenso entre las partes implicadas: la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento Europeo.

No debemos olvidar que si por algo destaca ese proceso de integración es por su capacidad de regeneración y por encontrar opciones europeas para revitalizarse. Se suele mirar a lo que sucede a cada instante, olvidando que la

---

<sup>22</sup> COM(2006) 567 final, Bruselas, 4.10.2006.

Unión ha conseguido avances en muchos campos a lo largo de su historia. Lo que hoy se echa de menos es a la Europa política, que supera con creces las tímidas respuestas intergubernamentales frente a ciertos problemas.

Los principios y valores europeos, además del método europeo de integración, han tenido un reconocimiento generalizado y han servido de referencia a otros mecanismos de integración regional, aunque hoy cotice a la baja por su incapacidad para gestionar de forma colectiva asuntos generales. Además, la deriva a estribor de buena parte de los Gobiernos de los Estados miembros, que tiene su correlato en las instituciones europeas, reorienta las políticas europeas hacia opciones conservadoras que ponen en cuestión el propio modelo europeo. Como ejemplo — más bien lo contrario— tenemos el caso del tratamiento europeo al hecho migratorio.

La Unión Europea, aunque hoy no lo parezca, ha sido pionera en la gestión compartida de asuntos de interés común, introduciendo métodos innovadores desde una política efectiva de multilateralismo. Esa naturaleza la convierte en la primera democracia transnacional del mundo. La crisis que sufre, no sólo económica, social y política, sino fundamentalmente de identidad, pone en riesgo lo conseguido pero, en línea con lo comentado anteriormente, tiene también el acervo y los recursos para ocupar el espacio que le corresponde para liderar la defensa de la democracia, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo. Si no lo hace la Unión Europea ¿quién lo va a hacer?

## Bibliografía

- AidWatch, *Challenging Self-Interest. Getting EU aid fit for the fight against poverty*, informe 2011 de la plataforma de ONGD europeas CONCORDE, disponible en [http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/7bdf51c9/CONCORD\\_2011.pdf](http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/7bdf51c9/CONCORD_2011.pdf).
- BOOTH, S., HERBERT, S., *EU external aid: who is it for?*, Londres, Open Europe, abril 2011; en <http://www.openeurope.org.uk/research/EUaid2011.pdf> «El Servicio Europeo de Acción Exterior», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 44/2011.
- EUROPEAN THINK-TANKS GROUP, «Nuevos desafíos, un nuevo comienzo: Próximos pasos en la cooperación al desarrollo europea», febrero 2010. Se puede consultar en la página de FRIDE: <http://www.fride.org/publicacion/721/los-proximos-pasos-en-la-cooperacion-europea-al-desarrollo>.
- EUROPEAN THINK-TANKS GROUP, «The EU's Multi-Annual Financial Framework Post-2013: Options for EU Development Cooperation», junio 2011. Disponible en la página del ODI (Overseas Development Institute, en el European Development Cooperation Strengthening Programme (EDCSP), <http://international-development.eu/>).

- GRANELL, F., *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Bruxelles (Collection Commentaire J. Megret), 2005.
- HOEBINK, P. (ed.), *European Development Cooperation – In Between the Local and the Global*. Amsterdam, Amsterdam UP, 2010.
- LESTRADE, E., «The Impact of the European Union's Development Aid Policies», *International Trade Law Review*, Sweet & Maxwell, 2007.
- SOTILLO, J. Á., *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, IUDC – Los Libros de la Catarata, 2006.



# Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications

Karolina Borońska-Hryniewiecka  
Ph.D.  
University of Wrocław

**Summary:** I. Introduction.—II. The conceptual challenge of multi-level governance in the context of regional participation in European policy-making. 1. Different ways to think about ‘governance’. 2. When do we talk about multi-level governance: between neofunctionalism and intergovernmentalism. 3. EU policy-making as an example of multi-level governance. 4. What role for the regions?—III. How to ‘measure’ multi-level governance? 1. The case of policy control: subsidiarity monitoring. 2. Consultation and impact assessment as instruments of MLG. 3. Regional involvement in cohesion policy: the case of EGTC.—IV. Multi-level governance and regional empowerment.—V. Conclusions: Where do we go from here?

---

**Resumen:** Este artículo ofrece una aproximación conceptual de la gobernanza multi-nivel (GMN) en la Unión Europea y su aplicación como herramienta analítica en el estudio de la participación de los entes subestatales en el proceso de construcción europea. Con este fin, el artículo proporciona una serie de indicadores para «medir» la GMN y evalúa ciertos desarrollos institucionales hacia GMN, al tiempo que pretende determinar las implicaciones de la GMN en el poder regional. El estudio llega a la conclusión de que a pesar de la existencia de estímulos e incentivos relevantes para promover una mayor cooperación, partenariado e inclusión, el proyecto de la gobernanza multi-nivel europea no se ha institucionalizado todavía. Para valorar en términos cualitativos la GMN, este trabajo propone tomar en cuenta la amplia gama de indicadores de naturaleza normativa, sistémica y procedimental presentes en un específico contexto doméstico, o aplicables a una determinada política, para ponerlos a prueba en el marco de los instrumentos actualmente operativos. En este aspecto, se echan en falta estudios sistemáticos y comparados, especialmente en el ámbito de las políticas europeas con importante impacto territorial.

**Palabras clave:** proceso de decisión política en la Unión Europea, gobernanza multinivel, regiones, poder regional.

**Abstract:** *The aim of this article is to provide a framework for analysis of the concept of multi-level governance (MLG) in the European Union and its applica-*

*tion as an analytical tool in the study of subnational participation in European policy-making. In doing so, it proposes a range of indicators for measuring MLG, evaluates certain institutional developments towards MLG as well as determines the implications of MLG for regional empowerment. The article concludes that in spite of the existence of stimuli and incentives for evolution towards cooperation, partnership and inclusion, we can still observe a low degree of institutionalization of MLG in the EU. In order to determine the 'quality' of MLG the study proposes to take into account a wide range of normative, systemic and procedural indicators present in a specific domestic context or applicable for a given policy area and 'test' them against the real-life mechanisms in operation. Systematic and comparative studies on the effectiveness of MLG are needed especially in the fields of policies with high territorial impact.*

**Keywords:** *European policy-making, multi-level governance, regions, regional empowerment*

---

## I. Introduction

The process of European integration has generated significant changes in the ways European policies are designed and implemented. The European Union (EU) has refashioned the European balance of power by shifting the considerable number of competences from central states to the supranational level. Inevitably, this shift has directly affected the subnational level. For the regions with legislative power, the initial process of European integration has resulted in a 'double centralizing effect'. On the one hand, the EU has gradually taken over legislation in policy areas of subnational competence such as agriculture, trade, economic development, transport or environment. On the other, by accident or by design, the states have gained the possibility to intervene in the subnational sphere of competence by the specificity of the EU decision-making process.

Over the last three decades we can observe a gradual redistribution of authority among several tiers of government in the EU which results in opening up new areas for regional participation in European affairs. The activity of regional offices in Brussels, growing role of the Committee of the Regions or involvement of regional authorities in designing EU cohesion policy have given the regions new channels of participation in EU everyday life. Institutional reforms have been accompanied by changes in European decision-making culture reflecting the multi-level properties of EU system. In view of the above, not only scholars but also policy-makers have increasingly started to apply the notion of 'multi-level governance' (MLG)

to conceptualize the emerging framework of EU polity and the relationships among the different tiers of government.<sup>1</sup>

The aim of this article is to provide a framework for analysis of the concept of multi-level governance in the EU and its application as an analytical tool in the study of subnational participation in EU policy-making. In doing so, it proposes a range of indicators for measuring MLG, evaluates certain institutional developments towards MLG as well as determines the implications of MLG for regional empowerment. The article concludes that in spite of the existence of stimuli and incentives for evolution towards cooperation, partnership and inclusion, we can still observe low degree of institutionalization of MLG in the EU. At the same time more systematic and comparative studies on the effectiveness of MLG are needed especially in the fields of policies with high territorial impact.

## II. The conceptual challenge of multi-level governance in the context of regional participation in European policy-making

### 1. *Different ways to think about 'governance'*

At this point, in order to elucidate the concept of MLG, it seems reasonable to establish what the very concept of 'governance' means and what are its principal characteristics.

From the institutional perspective, governance means influencing the structures through which different actors (citizens, civil servants, interest groups, etc.) participate in politics<sup>2</sup>. More specifically, governance is about

---

<sup>1</sup> BACHE, I., *Europeanization and Multi-level governance, cohesion policy in the European Union*, Rowman and Littlefield Publishers, Plymouth 2008; KEATING, M., *Regions and regionalism in Europe*, Edward Elgar Cheltenham 2005; MORATA, F., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; SCHMITTER, P., *Neo-functionalism*, in WIENER, A., DIEZ, P. (eds), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford 2004; BÖRZEL, T., *States and regions in the European Union*, Cambridge University Press 2002; HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Oxford, 2001; PIERRE, J., PETERS, B.G., «Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance» in *Policy & Politics*, vol 29 no 2: 2001; SCHARPF, F.W., *Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe*, MPIfG Discussion Paper 2000/5: [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp00-5.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp00-5.pdf) (accessed 08 August 2010 EISING, R., KOHLER- KOCH, B., *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London 1999; WARELEIGH, A., *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-level Governance?*, Kogan Page Limited, London 1999.

<sup>2</sup> MARCH, J.G., OLSEN, J.P., *Democratic Governance*, The Free Press, New York, 1995, p. 6.

setting, exercising and executing rules. The essence of governance just like that of government is to reach binding decisions, however governance does neither rest on a constitutionally defined legitimacy, nor on political majority, but on constant renegotiations of shared interests and exchange of resources among the involved stakeholders<sup>3</sup>.

It needs to be made clear: there is no one way of thinking about governance. In majority of definitions the term governance refers to sustaining coordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society and transnational organizations<sup>4</sup>. The most important features of this system are lack of clear-cut hierarchy, existence of highly-organized constituencies representing multitude of interests and a significant degree of negotiation and cooperation between them.

Rhodes<sup>5</sup> distinguishes seven ways of defining 'governance' depending on the area of scientific interest, i.e.: corporate governance in business corporations; New Public Management in public sector; 'good governance' of international agencies such as the World Bank; New Political Economy in the relations between civil society, the state and the market; governance as international interdependence; socio-cybernetic system, and finally network governance. In all these conceptualizations 'governance' becomes all-embracing concept capable of conveying diverse meanings not covered by the traditional term 'government'.

The last three of the aforementioned definitions fit within the scope of the research on the role of subnational government in the process of European policy-making. In this context, the first of Rhodes' conceptualizations (i.e. governance as *international interdependence*) argues that international interdependencies and pressures erode the authority of the state which delegates power upwards to supranational level and downwards to sub-national agencies. In this situation, the nation state's capacities for governance are weakened, but it is still envisaged as a source of constitutional ordering providing minimum standards in a world of interlocking networks of public powers<sup>6</sup>. The *socio-cybernetic* approach also highlights the limits to 'governing' by a central actor (the state), claiming that there is no longer a single sovereign authority, but a great variety of interdependent social-political and economic actors with blurred boundaries between their public and

---

<sup>3</sup> EISING, R., KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*, note 1.

<sup>4</sup> PIERRE, J., *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.

<sup>5</sup> RHODES, R., «Governance and Public Administration», in (ed.) PIERRE, J. *op. cit.*, note 4, p. 55.

<sup>6</sup> HIRST, P., THOMPSON G., «Globalisation and the future of the Nation State» in *Economy and Society*, No. 24, 1995, pp. 408-42.

private memberships as well as new forms of action, intervention and control<sup>7</sup>. In this sense, majority of authors use the concept of governance as a synonym of *process of governing* through certain specialized institutions in absence of central authority<sup>8</sup>. The core idea of governance is that the traditional role of the state has changed from authoritative allocation 'from above' to the role of an 'activator' of a process of intermediation aimed at coordinating political actions of actors in an interdependent system<sup>9</sup>.

Consequently, *network governance* approach points to a growing role of self-organizing networks as a form of social coordination caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes. As Izdebski notes, networks constitute important point of reference in elaborating governance<sup>10</sup>. It is thought that one of the roles of 'good public governance' is network management – creation of suitable conditions and facilitation of interactive processes within networks in order to solve problems of inadequate representation and articulation of interests<sup>11</sup>. Networks can vary considerably with regard to their degree of cohesion, ranging from coherent policy 'communities' to loose 'single-issue coalitions'<sup>12</sup>. Analysing the changing institutional architecture of the EU it is being observed how it acquires network character<sup>13</sup>, where hierarchical authority relations are no longer the dominant structural feature (e.g. networks of member state representatives, networks linking the national and the European levels of decision-making, networks linking subnational authorities with supranational level or involving public and private actors across policy sectors and political levels).

<sup>7</sup> RHODES, R., *op. cit.*, note 4, p. 58.

<sup>8</sup> KOHLER-KOCH, B., EISING, R., *op. cit.*, note 1; PIERRE, J. Debating governance, Oxford University Press; KOHLER-KOCH, B., «Interactive governance: Regions in the network of European politics», European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference, May 29-June 1, Seattle, WA.1997.

<sup>9</sup> KOHLER-KOCH, B., EISING, R., *op. cit.*, note 1.

<sup>10</sup> IZDEBSKI, H., «Od administracji do public governance» in HAUSNER, J. (ed.) *Zarządzanie Publiczne UEK*, Kraków, 2007.

<sup>11</sup> KLIJN, E.H., KOPPENJAN J.F.M., «Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance» in *Public Management*, vol. 2.

<sup>12</sup> RHODES, R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997.

<sup>13</sup> KOHLER-KOCH, B., «European governance and system integration» in *European governance papers* (EURGOV) No. C-05-01, 2005: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01> (Accessed 10 December 2009); SROKA, J., *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2004; PETERSON, J., «Policy Networks» in *IHS Political Science Series*, No. 90/2003: [www.aei.pitt.edu/764/01/pw\\_90.pdf](http://www.aei.pitt.edu/764/01/pw_90.pdf) (accessed 3 March 2009); SBRAGIA, A. M., «The European Union as Coxwain: Governance by Steering» in (Ed.) PIERRE, J., *Debating governance*, Oxford University Press, 2000; HIX, S., «The study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival» in *Journal of European Public Policy* 5:38-65, 1998.

## 2. *When do we talk about multi-level governance: between neofunctionalism and intergovernmentalism*

MLG - a concept that spans by now at least seventeen years - has come to light as a result of the study of developments in the structural policy of the European Community, the partnership principle in particular, conducted by Gary Marks<sup>14</sup>. In an early article on this notion, Marks defined MLG as *a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers*<sup>15</sup>. In developing this definition he drew on analysis of domestic politics, especially policy-networks approach in describing how within the MLG *supranational, national, regional and local governments are enmeshed in territorially overreaching policy networks*<sup>16</sup>. Marks sought to use the concept of MLG not just to describe a peculiar type of policy-making (i.e. cohesion policy), but processes transforming political and social mobilization more generally. He has drawn attention to the capacity of non-central state authorities to contribute to EU policy-making by crossing the domestic-foreign gate and challenging the gatekeeping capacity of the central state<sup>17</sup>.

Before Marks introduced his concept of MLG, the field of EU studies had been dominated by the discourse between two major schools of European integration, namely: neo-functionalists and intergovernmentalists (or supranationalists), who argued not only about the origins of the European integration but also about the nature of the EU (See Table 1).

While the neofunctionalists argued that central governments shift their allegiances away from national settings towards new supranational centre, whose institutions create a new political community, superimposed over the existing ones<sup>18</sup> liberal intergovernmentalists held that the control of state executives at the agenda setting stage of EU policy-making has been reinforced and confers on them the 'gate keeping' and institution-building power<sup>19</sup>. Supporters of the former theory argue that European integration

---

<sup>14</sup> MARKS, G., «Structural Policy and Multilevel governance in the EC», in CAFRUNY, A.W., ROSENTHAL, G.C. (ed.), *The state of the European Community: The Maastricht debates and beyond*, vol 2, Lynne Rienner Publisher: Baoulder, 1993, pp. 391-411.

<sup>15</sup> MARKS, G., *op. cit.*, note 14, p. 392.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 402.

<sup>17</sup> SCHARPF, F.W., SCHMITTER, P. C., MARKS, G., *Governance in the European Union*, Thousand Oaks, London 1996.

<sup>18</sup> HAAS, E.B., *The Uniting Europe: Political, Social and Economical Forces: 1950-1957*, Stevens and Sons Limited, London, 1958, p. 16.

<sup>19</sup> TAYLOR, P., «The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions» in *Review of International Studies* 17:109-125, 1991; MORAVCSIK, J., *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, New York: Cornell University Press, 3, 4.2.1, 5.3, 1998.

**Table 1**  
Impact of European integration on power relations in the EU:  
summary of arguments

European integration theories	Nature of decision-making process	Position of the state
Intergovernmentalism	Voluntary bargaining between national executives	Reinforced
Supranationalism	Decisional power gradually overtaken by supranational constituencies, as a result of voluntary delegation	Disempowered
Multi-level governance	Decisional power shared among governing institutions at different territorial levels and influenced by non-state actors	Increasingly interrelated

*Own elaboration based on: HOOGHE, L. and MARKS, G. Multi-level Governance and European Integration, Rowman and Littlefield, Oxford 2001.*

is a process leading to a creation of new supranational political community to which authority would be delegated by governments of Member States. Consequently, state elected officials, interest groups and large commercial interests within states would transfer their allegiances away from national institutions towards the supranational bodies because they would, in theory, come to realize that these are better equipped to pursue their material interests than the pre-existing national institutions. To this, intergovernmentalists respond with their vision of European intergovernmental regime, in which national executives remain the ultimate responsible for the development of public policies, willing to limit their sovereignty only to the extent which they consider beneficial for their states. In this sense, Moravscik argued that (European) institutions, once created, *do not take on a life of their own*, but are always subservient to the states that only cooperate and negotiate with other states if they have similar interests<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> MORAVSČIK, J., *op. cit.*, note 19, pp. 474-482.

Fluctuations in the process of European integration periodically favored one of the theories over the other<sup>21</sup>. Yet, while the debate between inter-governmentalists and supranationalists attempted to give explanation about the driving forces of European integration, it has not contributed to exploring more post-ontological questions of how the EU affects the agency and structure of different actors<sup>22</sup>. Such perception of affairs and the need to highlight the importance of what is actually going on with the main actors involved in the process of European integration have led to introduction of a third paradigm, that of MLG, in which the EU ceases being dependent variable, a problem to be studied, and becomes an independent variable influencing other institutions and decision-making processes<sup>23</sup>.

As mentioned before, the concept of MLG was first applied in the field of cohesion policy, as it was in this field that multi-level mobilization dynamics and decision-making patterns were most apparent. With time however, its logic has been applied to different policy realms as well as embraced different institutional settings. Schmitter has extended MLG beyond inter-governmental relations - to the private sector - seeing it as an *arrangement for making binding decisions (...) at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiation/deliberation/implementation, which does not assign exclusive policy competence or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels*<sup>24</sup>. This understanding of MLG distinguishes it from federalism limited to intergovernmental relations, which does not assume elasticity, uncertainty and fluidity as typical organizing principles. Piattoni<sup>25</sup> sees MLG as a concept moving across and connecting different political planes. These planes are occupied by governments, institutions of intergovernmental nature (EU) as well as a wide range of non-governmental agents whose participation in the political, economic and social life of the EU as well as in the global sphere, is formally recognized.

Of course, MLG is not the only concept describing the institutional developments in the EU. As Hooghe and Marks point out<sup>26</sup> terms such as

---

<sup>21</sup> See METTE KJAER, A., *Rządzenie, Sic!* s.c., Warszawa, 2009, pp. 118-126.

<sup>22</sup> ROSAMUND, B., *Theories of European Integration*, Macmillan, London, 1999; HIX, S., *op. cit.*, note 10; WEAVER, R.K., ROCKMAN, B.A., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Brookings, Washington DC, 1993.

<sup>23</sup> See: METTE KJAER, A., *op. cit.*, note 21, pp. 118-126.

<sup>24</sup> SCHMITTER, P., *op. cit.*, note 1, p. 49.

<sup>25</sup> PIATTONI, S., 2009 *Multi-level governance in the EU. Does it work?*, Paper for a conference in Honour of Suzanne Berger : <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> (accessed 11 October 2010).

<sup>26</sup> HOOGHE, L., MARKS, G., «Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance» in *Political Science Series 87*, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003.

*multi-tiered governance, polycentric governance, consortio, condominio* or *FOCJ* (functional, overlapping competing jurisdictions) have been employed and all share the observation of dispersion of authority vertically, to actors located at others territorial levels, and horizontally, to non-state actors. Yet, if MLG were just a catchy descriptor of independent transformations, it would not serve much as a framework to study the precise relationships between activities of the different levels of authority and would tell us nothing more than what each component word of the notion of MLG independently conveys, i.e.: governing at multiple levels<sup>27</sup>.

First of all, MLG offers an analytical tool to study the increasing number and complicated character of the relations among various institutional and political actors both in vertical and horizontal dimension. It is a multi-dimensional concept itself because it moves across and connects different analytical spaces such as *politics, policy* and *polity* as well as different territorial (or jurisdictional) levels such as supranational, national and subnational. MLG is interesting precisely because of its transversal<sup>28</sup> and dynamic nature.

Secondly, MLG provides a normative model aimed at improving the efficiency and effectiveness of the decision-making process in a complex and interdependent system of the EU (output legitimacy of MLG). At the same time, it does not neglect the question about the democratic deficit of the EU inspiring EU policy-makers to seek ways for an enhanced and effective inclusion of new actors into the decision-making process and administering of various fields of European policies. The questions about the efficacy of intergovernmental cooperation as well as the instruments for collective decision-making engaging subnational and national authorities are at the centre of MLG analysis. MLG as a normative model provides certain conditions serving to improve the quality of the European governance.

In general, MLG theory makes four following claims (See Table 2): Firstly, decision-making powers are shared by actors at different levels rather than monopolized by state executives. Consequently, political power and institutional capability is less and less derived from formal constitutional powers accorded by the state but more from the capacity to wield and coordinate resources from public and private actors and interests<sup>29</sup>. From this the second claim is derived that power is shared among state and non-state actors to the extent that the execution of public policies requires cooperation among multiple stakeholders. Thirdly, subnational actors operate in both national and supranational arenas, defying hierarchical orders. In this

---

<sup>27</sup> PIATTONI, S., *op. cit.*, note 25.

<sup>28</sup> Cutting across domains and sectors

<sup>29</sup> PETERS, B.G., PIERRE, J., *op. cit.*, note 1.

context, attention was drawn by Marks, *et al.* that the relevant levels of 'EU game' are not limited to the national and the supranational (as in Putnam's two-level game) but other levels (i.e. subnational and subregional) enter into play as well. It obviously implies that political arenas are interconnected and interdependent<sup>30</sup> and that actors originally nested in regional or local arenas might successfully operate on national and supranational level in the pursuit of their interests. This claim leads to the final characteristic of MLG which is the growing role of self-organizing networks of public and private nature with vertically and horizontally overlapping memberships<sup>31</sup>.

The above requirements might be complemented with some other observations concerning the nature of MLG. For instance, within the framework of MLG, private actors might acquire public functions and on the contrary, public authorities might act as private groups. Such a blurring might be a strategy of mobilizing certain interests at levels which are not contemplated within the existing institutional order<sup>32</sup>. This dynamics are driven by the agency of actors who in the 'blurring' of these levels see the opportunity to pursue goals otherwise impossible to achieve (i.e. access to strategic decision-making bodies; possibility to represent interests otherwise unaddressed). As Piattoni points out, these dynamics might with time become legitimated and institutionalized creating this way new normative frameworks and rules of behavior.

Moreover, MLG in the EU transcends the traditional relation between territory, function and identity and enables non-hierarchical exchanges between institutions at the supranational, national, regional and local levels<sup>33</sup>. The 'non-hierarchical exchanges' imply that although we tend to think of the institutional levels of the aforementioned jurisdictions as vertically ordered, in reality institutional relationships do not have to operate through intermediary levels but can take place directly between, for example, the supranational and regional levels, thus bypassing the state level<sup>34</sup>. In this context, subna-

---

<sup>30</sup> HOOGHE, L., MARKS, G., *op. cit.*, note 1; BACHE, I., *Europeanization and Multi-level governance, cohesion policy in the European Union*, Rowman and Littlefield Publishers, Plymouth, 2008.

<sup>31</sup> PETERSON, J., «Policy Networks» in IHS Political Science Series, No. 90, 2003, [http://aei.pitt.edu/764/01/pw\\_90.pdf](http://aei.pitt.edu/764/01/pw_90.pdf) (accessed 3 March 2009).

<sup>32</sup> PIATTONI, S., *op. cit.*, note 25.

<sup>33</sup> PETERS, PIERRE, *op. cit.*, note 1.

<sup>34</sup> PUCHALA, D., «Institutionalism, intergovernmentalism and European integration: a review article», in *Journal of Common Market Studies*, vol 37: 317–32. 1999; SCHARPF, F., *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Florence, European University Institute 1997; SCHARPF, *et al. Governance in the European Union*, London: Thousand Oaks, 1996; KOHLER-KOCH, B., «The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU», S. Gustavsson, L. Lewin (Eds.) *The Future of the Nation-State*, London. 1996, pp. 169-210.

tional governments are no longer constrained to dyadic political relations with national state actors, but have direct access to European institutions, mobilize directly in Brussels, interact with each other across national borders and form transnational platforms of cooperation. At first, political recognition of the regions was limited to EU structural policies, today however participation of the regions in the EU has been generally recognized, institutionalized in the European Treaties and extended to various involvements in policy-creation, such as for example monitoring of subsidiarity.

**Table 2**  
Nature and functions of MLG

Most important characteristics of MLG	Most important effects of MLG
1. Decentralization and dispersion of political power	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shift from power defined by rigid division of competences (i.e. constitutions, statutes) to power based on resources, capacities and strategies.</li> <li>• Constant coordination, negotiation and redefinition</li> </ul>
2. Participation of non-state actors and civil society	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depolitization of policy-making</li> </ul>
3. Subnational actors operating simultaneously at national and supranational level	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shift from hierarchical to non-hierarchical structures</li> </ul>
4. Growing role of self-organizing networks among actors and institutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shift from dependence to inter-dependence</li> <li>• Limits to individual control</li> </ul>

*Source:* Own elaboration based on Hooghe and Marks 2001, 2003; Eising and Kohler-Koch 1999

According to pioneers of MLG theory, Hooghe and Marks, MLG might be structured in a twofold way which they label correspondingly Type I and Type II MLG. Type I MLG describes general-purpose jurisdictions at limited number of levels which might be illustrated by international, national, regional and local tiers of authority carrying out similar sets of political and policy functions<sup>35</sup>. On the other hand, Type II MLG is composed of func-

<sup>35</sup> HOOGHE, L., MARKS, G., *op. cit.*, note 26, p. 7.

tionally specialized jurisdictions of potentially huge number which operate at various territorial tiers. To repeat after Hooghe and Marks, these two types *come and go as demands for governance changes*<sup>36</sup>. The example of Type II jurisdictions might be transfrontier or transnational problem-driven jurisdictions composed of networks of regional leaders, parliamentary representatives, associations of local authorities, public and private entities or chambers of commerce cooperating on joint projects. Type II is generally embedded in Type I MLG and the analysis carried out in this thesis will account for both of them.

### 3. *EU policy-making as an example of multi-level governance*

Despite some variations across policy areas there is a broad consensus that the logic of EU governance is based on ‘common decision-making’ among actors integrated in a system steered by commonly agreed organizing principles. In its 2001 ‘White Paper on European Governance’, the European Commission characterizes the EU as one *based on multi-level governance in which each actor contributes in line with his or her capabilities or knowledge to the success of the overall exercise*<sup>37</sup>. One of the most characteristic features of the EU is that it is governed without government, and it *does not fit into any accepted category of government*<sup>38</sup>. The legislative power of the EU is divided between the European Parliament and the governments of the member states in the Council of Ministers. Similarly, the executive power is shared by the Council and the Commission. In the present political architecture of the EU the individual state’s sovereignty is diluted by the collective decision-making among national governments in the Council and its Working Groups, by the autonomous role of the multiple committees of the EC, the rulings of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Central Bank as well as by the increasing necessity to include the stance of subnational governments and social actors in the creation and implementation of European policies. Moreover, in the view of its lack of own fiscal system and a potent budget, the EU depends on its capacity for self-regulation and internal cooperation on the allocation of resources, competences and rights between member states, regions, interests groups and other institutions. For this, the Commission and Parliament promote the principle of ‘part-

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>37</sup> White Paper on Governance, European Commission (2001, 34-35).

<sup>38</sup> SBRAGIA, A.M., «The European Community: A Balancing Act» in *Publius*, No. 27, 1993, p. 24.

nership' to give the affected actors a say in framing and programming of EU policies<sup>39</sup>.

In reality, the process of European policy-making consists of three phases engaging a wide range of participants (See figure 1). The first stage is policy initiation marked by legislative initiative and agenda setting of the Commission shared with the Parliament and the Council of Ministers. Apart from EU institutions, this stage involves a multitude of interests groups and subnational actors who give input to the Commission's projects and influence the legislative initiatives well before they are made official<sup>40</sup>. Certain policy fields such as environment, agriculture, energy or waste policy require a broad, Europeanized approach, taking into account all possible local repercussions of the proposed solutions for the different stakeholders. To achieve it, the EC uses expertise from thousands of experts, lobbyists and interest groups located from local to supranational level. The next stage consists in legislative decision-making by voting in the Council of Ministers. Although dominated by national governments, this phase requires wide-reaching compromise where individual sovereignty has been diluted by the progressive extension of the qualified majority voting in the Council.<sup>41</sup> Moreover, the Council of Ministers shares decision-making power with the supranational European Parliament in the so called 'co-decision procedure', which is now called the 'ordinary legislative procedure'. In fact, the Treaty of Lisbon has extended co-decision to forty new articles, which enhances the multi-level character of European policy-making as opposed to the state-centric model. Moreover, the Lisbon Treaty extended the obligatory consultation procedure in EU legislative process as a result of which the Commission and the Council are obliged to consult their legislative projects with the Committee of the Regions in a wide number of policy areas which affect regional and local competences. Once legislation is passed by the Council and the Parliament, it is the Commission's responsibility to ensure it is implemented. At this stage, as Hooghe and Marks note<sup>42</sup>, the MLG is most prominent. It is where the mechanism of 'comitology' comes into action. It refers to the committee system which oversees the delegated

---

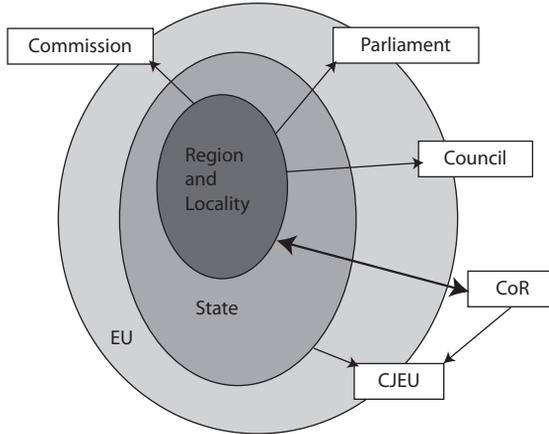
<sup>39</sup> See Mandelkern report, European Parliament, 2002, p. 34.

<sup>40</sup> See BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, K., «Europeanization of non-state actors: Towards a framework of analysis», in (Ed.) ARMSTRONG, D., GILSON, J., *et al.*, *Civil Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in Global and Regional Regulatory Frameworks*, Oxon, Routledge, 2011.

<sup>41</sup> The Lisbon Treaty extends the qualified majority voting to 33 new articles. Together with the 63 articles where the qualified majority voting already applies, 96 articles are now under qualified majority voting. Yet, sensitive areas such as taxation, social security, foreign policy, common defense are still governed by unanimity.

<sup>42</sup> HOOGHE, L., MARKS, G., *op. cit.*, nota 1.

acts implemented by the EC. Comitology involves a wide range of non-state and subnational actors from regional and local levels of jurisdictions who possess technical knowledge and necessary sensibility to monitor and manage the implementation of policies together with the Commission.



Source: Own elaboration.

**Figure 1**  
MLG in the EU

Governing the EU involves bringing together the relevant state and non-state actors and building issue-specific constituencies. In this sense, MLG directly coincides with the *network governance* approach mentioned above. Within networks the level of political action ranges from supranational, through national, to subnational level of the member states. At each of these levels horizontal cooperation in issue specific networks takes place which serves to prepare joint positions on matters of common interest to be later negotiated vertically, with other levels of governance. Most of these networks have diverse memberships, extending from public to private, from European to sub-national or local, lack clear hierarchies and visible leaderships. At the supranational level, both state and non-state representatives participate in EC committees to elaborate early policy proposals in a way that the future legislative projects which the EC presents for acceptance to the Council and the Parliament take into account the interests of the affected parties. Holders of common interests tend to identify and ‘bond’ with each other in policy-networks in order to shift the European policy agenda

in the direction of a policy change. Regional and local authorities collaborate in transnational networks and through the CoR to prepare opinions on policy projects developed by the EC. In this context, few policy solutions are simply imposed by the state. As Eising and Kohler-Koch put it, European governance is about the *structured ways and means in which the divergent preferences of interdependent actors are translated into policy choices 'to allocate values', so that the plurality of interests is transformed into coordinated action and the compliance of actors is achieved*<sup>43</sup>.

The European Commission's 'White Paper on European Governance'<sup>44</sup> lists the main organizing principles deciding about the 'goodness' of European governance such as: *openness, participation, accountability, effectiveness and coherence*. In this context, governance is perceived of as a postulated state of affairs which consolidates the legitimacy of European institutions bringing the EU closer to European citizens, making it more effective, inclusive and democratic. The White Paper proposes opening-up of policy-making process to involve more actors in shaping and delivering EU policy. Authors agree that the properties of EU system result in establishing new patterns of actor relations and create new decision-makings routines<sup>45</sup>.

#### 4. What role for the regions in MLG?

The prominence of the concept of MLG and its operational significance has been underlined by the latest publication of the 'White Paper of the Committee of the Regions (CoR) on Multilevel Governance'<sup>46</sup> in June 2009. In the document the CoR *considers multi-level governance to mean coordinated action by the European Union, the Member States and local and regional authorities, based on partnership and aimed at drawing up and implementing EU policies. It leads to responsibility being shared between the different tiers of government concerned and is underpinned by all sources of democratic legitimacy and the representative nature of the different players involved*.

MLG theory draws attention to the fact that due to its proximity to citizens and sensitivity to local needs, subnational scale is best suited with re-

---

<sup>43</sup> KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*, note 13, p. 5.

<sup>44</sup> White Paper on European Governance, Brussels, 26 July 2001, COM(2001)428 final.

<sup>45</sup> KOHLER-KOCH, B., EISING, R., *op. cit.*, note 1.

<sup>46</sup> See the full version of the White Paper at: <http://www.aer.eu/main-issues/governance/whitebook-on-multilevel-governance.html>. See also: European Parliament resolution on the role of regional and local authorities in European integration (2002/2141 (INI)) at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:038E:0167:0171:EN:PDF>

sources to design, implement and monitor policies which are decided at supranational level<sup>47</sup>. Consequently, the regions are included in the policy channels and bound together in supranational networks by resource interdependencies. These are the key variable in shaping the outcomes of adaptation to MLG since they set the chessboard where social and economic, private and public interests maneuver for advantage<sup>48</sup>. Moreover, the regions use lobbying strategies and seek to form alliances with the EC to strengthen their role as legitimate interlocutors and exert certain pressures on state executives to obtain access to the different phases of European policy-making. If their claims are considered legitimate by the national actors, new forms of multi-level cooperation might either acquire character of consistent practices embedded over time, or might be formally institutionalized within the national legal framework. Apart from the vertical dimension of MLG, an important horizontal dynamics takes place alongside. Subnational governments constantly cooperate among themselves or with public and private sector institutions at interregional level or in transnational regional platforms. Moreover, and what is often omitted by the researchers, the executive-legislative relations in lower-level governments are crucial for subnational policy coordination and effective designing and implementation of EU directives.

With regard to subnational level, MLG should reinforce responsibilities of local and regional authorities at the national level and encourage their participation in the coordination of European policy, in this way helping to design and implement Community policies. For this, the 'White Paper' recommends that each major EU strategic reform should be accompanied by a 'regional action plan' agreed between the EC and the CoR, *setting out the political mechanisms to facilitate the ownership, implementation and evaluation of the policies adopted, and including a decentralized communication plan*. Moreover, the White Paper proposes to extend the open method of coordination to include regional and local authorities as well as to make 'territorial impact assessment' a standard practice.

The necessity to include regional and local tier in European MLG has been underlined not only by the CoR - the strongest regional and local lobby in Europe, but also by the European Parliament in its latest resolution on 'Good governance and EU regional policy' adopted in December 2010 considering MLG *a precondition for achieving territorial cohesion in Europe* and calling for its application to be made *compulsory for member states in policy areas with a strong territorial impact in order to en-*

---

<sup>47</sup> HOOGHE, L., MARKS, G., *op. cit.*, note 26.

<sup>48</sup> BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, K., *op. cit.*, note 40.

*sure balanced territorial development in line with the subsidiarity principle.*<sup>49</sup>

Although largely authorized by the EU itself, the measures contributing to regional participation in EU policy-making, are still weakly institutionalized and not always implemented in national contexts, or at least not in the same manner. So far, although the regions enjoy certain channels of participation in EU decision-making the extent of their influence on policy decisions is hard to measure. Moreover, the source of confusion lies in the fact, that recognition of the regional role in the EU, in spite of being acknowledged in the Treaties, needs to be accepted by the state and in this respect, empirical studies bring various records.

### III. How to ‘measure’ multi-level governance?

Having characterized theoretical puzzles of MLG we might then agree with Marks that the essence of MLG is that of a system of continuous coordination and negotiations among supranational, national, regional and local jurisdictions enmeshed in territorially overreaching policy-networks<sup>50</sup>. In the horizontal actor-oriented perspective, MLG embraces state as well as non-state actors of public and private sector. It would thus appear that in order to test whether a given policy-making process is an instance of MLG or not, it would need to be checked if:

- 1) different levels of government are simultaneously involved in policy-making
- 2) non-state actors are also involved in the process
- 3) subnational actors operate at supranational level crossing the ‘domestic-foreign’ gate
- 4) relations between the actors take form of non-hierarchical networks<sup>51</sup>.

These are obviously only the main formal conditions for MLG described in the pioneering studies on the subject which do not take into account the whole range of practical indicators or extra, nation-specific criteria (i.e. various provisions for the regions in decentralised and non-de-

---

<sup>49</sup> European Parliament resolution of on good governance with regard to the EU regional Policy: procedures of assistance and control by the European Commission, 14 December 2010, (A7-0280/2010). Full text available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-0100468&language=EN&ring=A7-2010-0280>, (Accessed 11.01.2010).

<sup>50</sup> MARKS, G., *op. cit.* note, pp. 392-403.

<sup>51</sup> Compare: PIATTONI, S., *op. cit.*, note 25, p. 17.

centralised states). These conditions might thus serve as a «litmus paper» for detecting the general changes towards MLG arrangements in the EU. However, in order to provide more comprehensive and comparative data, they should be tested in conjunction with a series of systematic indicators of MLG in particular policy fields or various national contexts (i.e. in cross-sectoral or cross-country comparison). To ‘measure’ MLG in real life – in terms of its operationalization and quality - it would need to be tested in what ways the actors or institutions involved in governance (according to the four main conditions for MLG) perform their actions in the interdependent environment. Of interest here would be not so much the policy output of governance, yet this might also be the case, but the nature of interactions among actors; the way in which policy decisions are arrived at in practice and the degree of institutionalization of ‘shared governance’<sup>52</sup>.

On the basis of the working definition of MLG provided in the aforementioned ‘White Paper on MLG’ of the Committee of the Regions, a set of principles and best practices of can be extracted which might serve as a starting point to develop a less procedural and more quality-oriented analysis of multi-level and multi-stakeholder performance in different fields of European policy. And so, the overall principles of MLG deriving from the *White Paper* are: participation, representation, partnership, subsidiarity, proportionality, proximity, solidarity and mutual loyalty. These are the underlying general features of (effective) MLG which need to be operationalized in particular sectoral or national contexts.

Obviously, each of these principles is dependent on different corresponding qualities of governance such as for example: access to information, social trust, institutional efficiency, transparency or accountability. There are also various instruments elaborated at the European level which serve to apply the aforementioned principles in the policy-making process such as: consultations with the CoR, subsidiarity checks, territorial impact assessments, Territorial Dialogue or European Groupings of Territorial Cooperation. In order to determine the quality (efficiency) of MLG, a researcher should therefore take into account a wide range of normative, systemic and procedural indicators applicable for a given policy area and ‘test’ them against the real-life mechanisms in operation (e.g. the right of regional and local governments to be consulted when decisions affecting their competences are taken; availability of channels for subnational participation in policy-making; effectiveness of information flow; quantity and quality of multi-actor partnerships,

---

<sup>52</sup> In this sense, Izdebski (note 10) differentiates between studies on *New Public Management* focused on the outputs (outcomes) of policies, and those on *public governance* investigating interactions among different organizations and stakeholders acting to achieve certain goals.

presence or absence of subsidiarity/proportionality checks or impact assessments procedures, etc). The process of ‘measuring MLG’ should be focused on at least two phases of the subnational involvement in EU decision-making, i.e.: the ascendant (pre-legislative and legislative) phase of policy elaboration and descendant (post-legislative) phase of policy implementation. Moreover, the analysis should cover both the vertical (i.e. local and regional authorities – national government - the EU) and horizontal (i.e. local and regional authorities – civil society) dynamics of the relations between the EU and the subnational actors. It could start from the EU level by establishing what kind of provisions there are for subnational authorities (provided by the Treaties or regulations) and what is the ‘state of play’ of their practical application in the investigated policy field or national context.

In the multi-level European polity, the questions of how the ‘subnational scale’ relates to other scales and how it can enter into the European policy-making process are first addressed at EU-level. In spite of the fact that application of MLG must be carried out with the consent of the member states and within their national legal framework, it is triggered by supranational institutions of the EU - i.e. Commission and Parliament - who act as some kind of an ‘integrated conscience’ challenging national governments by requiring modification and adjustment of their institutional administrative structures in a way that they correspond to the needs of cooperation and development within the EU. The EU is an attractive locus of opportunities for up-grading political influence by providing access to decision-making and the resources improving the action capacity. EU institutions are policy-making hubs from which decisions affecting regions come either in from primary (the forming treaties) or secondary (directives, decisions, green and white papers, etc.) law. Moreover, it lies in the interest of the EU to address the problem of the democratic deficit at the regional and local levels since some 80% of EU programs and policies are managed and implemented by regional and local authorities. Therefore, cooperation with the regional scale based on information exchange, expertise and policy projects leads to readiness of regions to take responsibility for certain, sometimes unsuccessful political and administrative decisions in which they were involved and to reduce possible failures in implementation. This way, the regions not only carry out strategies aimed at maximizing their influence, but they also act as stabilizing agents who take part in redefining and restructuring political space of the EU.

### *1. Policy control: the case of subsidiarity monitoring*

One of the illustrations of the attempt to operationalize MLG might be the subsidiarity monitoring case. Respect for the principle of subsidiarity

and MLG are indissociable: the former indicates the responsibilities of the different tiers of government, whilst the latter emphasizes their interaction. Subsidiarity is interpreted as a device for managing competing claims for the assignment of competences between different tiers of jurisdiction when the competence is deemed to be *shared* across different levels of governance. It involves consideration of both political principles as well as matters of comparative efficiency in executing policies. The appropriateness of carrying out certain policies at a particular territorial level can only be assessed in the light of the ultimate outcomes produced as a result of the assignment rule, including all possible costs (i.e. economic or political) arising from its application and the procedures used in executing that rule – i.e. in assigning policy<sup>53</sup>.

The ‘Protocol on application of the principles of subsidiarity and proportionality’ (PPSP) annexed to the Lisbon Treaty establishes an instrument known as the «early warning system» (EWS) which envisages increased participation of regional parliaments with legislative powers in the scrutiny of EU legislative acts regarding their compliance with the principle of subsidiarity and proportionality. The PPSP specifies that *any national Parliament or any chamber of a national Parliament may, within eight weeks from the date of transmission of a draft legislative act, send to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission a reasoned opinion stating why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity. It will be for each national Parliament or each chamber of a national Parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers* (art. 6). According to the EWS if ‘reasoned opinions’ are submitted by at least a simple majority of the votes allocated to national parliaments, the proposal must be reviewed at the EU level [art. 7(3) PPSP]<sup>54</sup>. This formal requirement of a revision poses a significant innovation in the subsidiarity compliance mechanisms. The direct indication of regional legislative assemblies is a significant in-

---

<sup>53</sup> BURROWS, N., CARTER, C., SCOTT, A., *Subsidiarity and the Draft Treaty*, Discussion Paper for SubRosa, Brussels, 2004.

<sup>54</sup> Depending on the number of negative opinions, the Treaty provides two mechanisms as set out in Article 7 of the Protocol – the so called ‘yellow card’ and ‘orange card’. Where the number of negative opinions from national parliaments represents at least one third of all the votes allocated to them (or one quarter for proposals in the area of judicial cooperation in criminal matters and police cooperation), the ‘yellow card’ mechanism applies. Under the ordinary legislative procedure, where the number of negative opinions represents a simple majority, the ‘orange card’ mechanism applies. Both mechanisms foresee a review of the draft legislation and may lead to amendment or withdrawal of the proposal. The ‘orange card’ also involves the possibility for either the European Parliament or Council to stop the legislative procedure.

novation, the more so because it doesn't leave it up to the discretion of the member states (as it was the case in the Maastricht Treaty) to facilitate regional involvement in control of EU legislative process. In parallel with the EWS, regional authorities can conduct subsidiarity checks independently of national assemblies, through the Subsidiarity Monitoring Network of the Committee of the Regions which carries out subsidiarity monitoring activities since 2005<sup>55</sup>.

As regards the effective application of this MLG principle, the analysis of subnational involvement in the monitoring of subsidiarity to the date<sup>56</sup> shows that it requires considerable institutional adjustment entailing incomparably more effort than bringing benefits in terms of the potential regional influence on EU policy-making process. Given the quantity of legislative projects issued by the EU every year as well as brevity of scrutiny periods (eight weeks for national parliaments and four weeks for regional assemblies) the EWS poses a big challenge for both national and regional administrations. Quite often neither regional parliaments, nor governments know in advance what will be sent to them or what policy areas they will have to analyze. Moreover, participation in the EWS requires investing time, expertise and personnel in political scrutiny of multitude of EU legislative acts which applicability will ultimately be decided by the Member States in voting at supranational level. And what interests the regional assemblies is precisely to influence state's position in a way that the national chamber presents a reasoned opinion on subsidiarity and proportionality taking into account the regional stance. For this, an efficient interparliamentary cooperation is essential, both in its horizontal (i.e. among regional parliaments of different Member States) as well as vertical dimension (i.e. between parliamentary chambers of the same member state). This issue is particularly important in the countries such as Austria, Belgium, Germany, Italy, Portugal, Spain and the United Kingdom.

To enhance multi-level cooperation on subsidiarity the mutual use of the tools of electronic communication such as interactive websites accessible at all the levels and by all actors involved in the EWS is essential. Moreover, it is crucial to establish direct access of regional assemblies to the Interparliamentary EU Information Exchange System IPEX coordinated

---

<sup>55</sup> SMN was created in 2005. Its present membership is 111 partners. It operates through an interactive website <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

<sup>56</sup> Evidence gathered during research stay at the SMN of the CoR in January-April 2011. More info in: VARA ARRIBAS, G., BOURDIN, D., *The role of regional parliaments in the process of subsidiarity analysis within the early warning system of the Lisbon Treaty*, European Institute of Public Administration (EIPA) and European Center for the Regions (ECR), 2011.

by the European Parliament and national chambers. One of the priorities of the CoR's Subsidiarity Monitoring Network is to set up an equivalent of IPEX (REGPEX) serving as an information exchange platform for regional assemblies. Finally, in the countries where regional parliaments have legislative powers – it is up to a given Member State to determine the domestic procedure in such a way that the reasonable opinion through the EWS could be provided within eight weeks.

The first year of using the EWS shows that it is more of a virtual mechanism than a real MLG tool. The existing forms of cooperation are either too weak or poorly used to be effective. Only 59% of the scrutiny processes initiated at the national level were completed on time within the eight-week period<sup>57</sup> and only eight national chambers completed their procedures in all cases for which they initiated the subsidiarity control. So far, no «yellow» or «orange card» procedure have been initiated at the supranational level.

Beyond the EWS, probably the most significant development concerning the regional involvement in subsidiarity monitoring has been granting the CoR the right to bring legal actions before CJEU on the basis of subsidiarity breach. According to the Lisbon Treaty provisions it might happen in two distinct cases: firstly, to protect the CoR's own institutional prerogatives, and secondly, to request the annulment of EU legislative acts that it considers being in breach of the principle of subsidiarity. Despite this progress, regions with legislative powers have been disappointed with the fact of not having been granted the right to appeal directly to the CJEU, but of having to use intermediary in order to defend their legislative prerogatives. On the other hand, the real and systematic involvement of the regional parliaments in the control of the early stage of European law-making process and taking their views into account could obviate the need for cases to be brought before the CJEU for infringements of the subsidiarity principle.<sup>58</sup>

The extent to which the regions with legislative power, next to the national parliaments, will be able to act as watchdogs of subsidiarity in the legislative process of the EU depends on the readiness of the national assemblies to act as intermediaries and cooperate with regional parliaments by channeling their opinions to the EU level. Considering that in some cases – i.e. Spain – the competitive nature of the domestic intergovernmental relations does not facilitate exchange of information and favors the gate-

---

<sup>57</sup> KACZYŃSKI, P., «Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System», *CEPS Special Report*, 2011.

<sup>58</sup> Opinion of the Committee of the Regions on Guidelines for the application and monitoring of the subsidiarity and proportionality principles, at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:115:0035:0041:EN:PDF>

keeping position of the state, it is only a matter of good faith that national parliaments will ensure compliance with the EWS requirements and accept that the roles of regional and national levels are efficient only when they are carried out in a concurrent, not competing way. However, the will and commitment of national assemblies will not suffice. Regional authorities need to strengthen their own administrative capacities and enhance their 'European sensibility' for the systematic participation in the EWS.

## 2. Consultation and impact assessment as instruments of MLG

Another indicator for measuring the MLG might be the quantity and quality of consultation procedures conducted by the European Commission with the CoR and regional and local partners. Since 2002 steps have been taken to develop the reinforced culture of consultation called for in the *White Paper on European Governance*, which recognised that *investment in good consultation 'upstream' may produce better legislation which is adopted more rapidly and easier to apply and enforce*. The dialogue that takes place between the European Commission and stakeholders prior to the presentation of proposals and the adoption of political initiatives can take several different forms such as the mandatory consultation on key policy areas of regional concern with the CoR as the institutional representative of local and regional authorities<sup>59</sup>; mechanisms for sectoral consultation, which take account of the specific conditions for EU intervention in its various policy fields or the structured dialogue with the associations representing local and regional authorities. Consultation is a key element to increasing the participation of local and regional authorities in the decision making process, and is therefore seen as an essential element of MLG. Moreover, consultation ensures a higher degree of responsibility in the implementation of policy and legislation, insofar as it helps enhance the 'ownership' of such policies and legislation on behalf of the local and regional authorities, which have been consulted in the process of their conception.

Consultation procedures of the Commission are directly linked with the participation of local and regional authorities in territorial impacts assessments of the Commission. According to the aforementioned Protocol on Subsidiarity annexed to the Lisbon Treaty, Commission presents its legislative proposal to national and regional levels in the form of a *detailed statement* (impact assessment) *making it possible to appraise compliance*

---

<sup>59</sup> List of consultations carried out by the CoR can be viewed at the CoR's website: <http://www.cor.europa.eu/pages/CoRAtWorkTemplate.aspx?id=2286a583-ee8d-48d7-a282-ba99dbbeb2da>, accessed 12.06.2011

*with the principles of subsidiarity and proportionality as well as the assessment of the proposal's financial impact and, in the case of a directive, of its implications for the rules to be put in place by Member States, including, where necessary, the regional legislation. (...) Draft legislative acts shall take account of the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Union, national governments, regional or local authorities, economic operators and citizens, to be minimized and commensurate with the objective to be achieved (art. 5 PPSP).*

While the European Commission carry out impact assessments of its future initiatives, the CoR is offering its support to this process, by providing a direct access to quantitative and qualitative data from the sub-national field. In 2009, the CoR and the EC launched their official cooperation on Impact assessments. As a first step a pilot test was launched by the Subsidiarity Monitoring Network on 6 February 2009 in connection with a *Commission's initiative on the reduction of health inequalities*.<sup>60</sup> So far (June 2011) five impact assessments have been conducted through the CoR<sup>61</sup> reflecting a technical input from the local and regional stakeholders' point of view, and constitute a valuable source of information for CoR members as well as for EU policy-makers and other external stakeholders. Impact assessments are a crucial tool for achieving a better regulation and regulatory environment, through the added value of specific local and regional points of view. They should help to avoid conflicts regarding compliance with the subsidiarity principle at a very early stage in the pre-legislative process as well as to detect all significant implications of the proposed legislation for the ultimate receivers and implementers of the *acquis communautaire*.

A researcher wanting to test the practical application of MLG in particular policy fields should take into account questions about the absence or presence of consultative procedures and impact assessment analysis as well as the qualitative and quantitative aspect of subnational input in their elaborations.

---

<sup>60</sup> The second pilot test was launched concerning a future Directive on the quality of water intended for human consumption replacing council directive 98/83/EC at the end of October 2009. 93 replies were received and processed into a final report which was officially transmitted to the EC. In 2010, the CoR launched a consultation on the territorial impacts of the EU post-2010 Biodiversity Strategy. The consultation was conducted through the following CoR platforms: the SMN, the EU2020 Platform and the EGTC Expert Group. It ran from 9 September to 5 November 2010 and received sixteen contributions from local and regional authorities. All contributions together with a report on the consultation were sent to the European Commission on 10 November 2010.

<sup>61</sup> The full list of IAs can be found on: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/ImpactAssessmentConsultations.aspx>, accessed 2.06.2011

### 3. *Regional involvement in cohesion policy: the case of EGTC*

One of the best illustrations of mechanisms of MLG is obviously EU cohesion policy<sup>62</sup>. The institutionalization of ‘partnership’ principle in managing EU cohesion policy should be considered as an example of MLG in the sense of making the region more capable of contributing to policy-making process by shaping and designing its own development strategies. Partnership became a powerful tool for the EC to break-open the two-level relations with the Member States and change them into multi-level relations including subnational and local authorities<sup>63</sup>. The subsequent reforms of Structural Funds extended the principle of partnership to economic and social actors causing that cohesion policy has acquired a character of policy-networks (one of the principle features of MLG) in which state, non-state, public and private interests merge in elaboration of best ways and means to make use of EU financial resources.

In the last years transnational and cross-border cooperation have become a priority for the EU as means to promote economic development, social cohesion, and cross-border integration of the regions. In 2006 the European Commission issued a Regulation No 1082 setting up an innovative cooperation instrument to be applied by the Member States for the management of the Structural Funds called the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). It is a new legal instrument designed to facilitate and promote cross-border, transnational and interregional cooperation.

The EGTC is unique in the sense that it enables public authorities of various member states to team up and deliver joint services, without requiring a prior international agreement to be signed and ratified by national parliaments. It gives the possibility of involving different institutional levels and actors (i.e. Member States, regional and local authorities, bodies governed by public law or associations consisting of such bodies) in a single cooperative structure thus opening up the prospect of new forms of MLG. Moreover, as the instrument is endowed with decision-making powers, it is capable of gaining a highly visible profile in the areas concerned. It also takes account of the problems of administrative asymmetry between Member States and creates a legally recognized platform for the co-ordination and clearance of related issues between the relevant players from different administrative tiers.

---

<sup>62</sup> PIATTONI, S., *op. cit.*, note 25, HOOGHE, L., MARKS, G., *op. cit.*, note 1; JEFFERY, CH., «Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference?», in *Journal of Common Market Studies* 38, no. 1: 1–23, 2000.

<sup>63</sup> HOOGHE, L., MARKS, G., *op. cit.*, note 1, p. 84.

According to the CoR, EGTCs demonstrate both the political will and commitment to institutionalize and further develop new and existing co-operation experience and serve as laboratories of MLG<sup>64</sup>. One of the most important principles of MLG listed in the CoR's *White Paper* has been the 'proximity' and 'participation'. These two are well applied within the framework of EGTC which promotes the so called 'integrated and territorial approach' to policies. The former should ensure that each policy sector is developed not in isolation but in the context of a coherent vision for the socio-economic development of EU territories which calls for a deeper integration of public policies with territorial impact, in particular with regard to the economic, social and environmental sphere. Consequently, at the regional level, EGTCs are requested to entwine partnerships for Structural Funds with other economic and social networks (the horizontal dimension of MLG). The latter entails that EGTCs have the right size, the necessary political commitment, the resources and last but not least the know-how to develop territorial strategies, based on effective needs assessment leading to locally responsive outputs.

In terms of institutional contexts for setting up EGTCs, the empirical evidence gathered in the CoR's study on EGTC indicates that they are more easily implemented in areas previously participating in the Community Initiative INTERREG which strengthened horizontal and vertical cooperation record in various regions and created the ground for the set-up of stronger cooperation instruments. In various cases INTERREG programmes created a template for statutes and conventions and for achieving a general agreement on the future objectives of the EGTC<sup>65</sup>.

#### IV. MLG and regional empowerment

The role of subnational authorities in EU policy-making and whether European integration empowers or disempowers their autonomy conform sub-issues of MLG debate<sup>66</sup>. It is widely accepted in the institutionalist lit-

---

<sup>64</sup> See the study «The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and perspectives» elaborated by the Committee of the Regions, June 2008. Available at: [http://www.pouvoirs-locaux-francais.eu/upload/dossiers/20080701123542\\_EGTC\\_Draft\\_Report\\_090608\\_CdR.pdf](http://www.pouvoirs-locaux-francais.eu/upload/dossiers/20080701123542_EGTC_Draft_Report_090608_CdR.pdf)

<sup>65</sup> For more information on EGTC see: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

<sup>66</sup> MORATA, F., *op. cit.*, note 1; BOURNE, A. *The European Union and the accommodation of Basque difference in Spain*, Manchester University Press, 2008.; BÓRZEL, T., *op. cit.*, note 1; KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe, Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998; JEFFERY, C., «Regional Informa-

erature, that any institutional change empowers some actors over others<sup>67</sup>. In this sense, the greater the scope of regional autonomy, the stronger the regional power understood as the ability of regional authorities to influence public policy decision in their favor and their ability to control, or escape the control, of other political actors<sup>68</sup>. Consequently, equipping the regions with new possibilities of influencing EU decisions might imply reducing the influence capacity of other actors involved in governance. However, as some authors notice, it is difficult to assess with any precision the degree to which increased regional mobilization and participation in EU policy-making translates into *de-facto* regional empowerment<sup>69</sup>.

In the context of MLG, regional empowerment can be defined as the increased capacity of subnational authorities to influence European policy-making through their involvement in decision-making process which ideally should translate into co-responsibility for governance, awareness of its costs and increase in its effectiveness. In reality, the existence of conflicting interests among actors involved in governance inhibits the shift of empowerment.

It has to be pointed out that regional empowerment through MLG might have different origins. It might derive from the greater availability of relational resources such as facilitating political situation and support of a particular ruling party or interest group (*political empowerment*) or facilitating institutional culture and access to ideological, symbolic, informational resources (*ideational empowerment*)<sup>70</sup>. Another way of understanding empowerment is through an extended and facilitated cooperation and alliances with institutional actors situated at multiple levels of the EU, or with similar authorities through means of transnational regionalism (*coalitional empowerment*). Further, empowerment can also be achieved by improved policy performance triggered by exposure to 'good practices' circulating in the EU (*administrative empowerment*)<sup>71</sup>. Sometimes greater influence capacity

---

tion Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK German Comparison», in *Regional and Federal Studies*, Vol.6, No.2, 1996, pp. 183–203; JEFFERY, C., «Subnational mobilization and European integration: does it make any difference?», in *Journal of Common Market Studies* 38, No. 1, 2000, pp. 1-23.

<sup>67</sup> BÖRZEL, T. *op. cit.*, note 1; MARSH, D., STOKER, G.; *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006.

<sup>68</sup> Some of the sources of regional power are legal-constitutional standing, financial resources, relational resources directly linked with access to strategic decision-making bodies or symbolic resources.

<sup>69</sup> BOURNE, A. K., «The impact of European integration on regional power», in *Journal of Common Market Studies* 41, no. 4, 2003, pp. 597–620.

<sup>70</sup> KURTZ, D., *Political Anthropology*, Westview Press, 2001.

<sup>71</sup> PIATTONI, S., *op. cit.*, note 25.

may derive from direct participation in the policy-making, which is the essence of MLG (*policy empowerment*). It might happen either at the ascendant shaping phase of EU policy or at the descendant, implementation phase. EU cohesion policy provides examples of regional policy empowerment in the ascendant phase of EU policy-making, i.e. at the stage of structural programming and creation of operational programs. Yet, it is in the implementation rather than elaboration phase that such type of empowerment is mostly gained<sup>72</sup>. From the functional and normative point of view, the most important kind of empowerment, which decides about the legitimization of the real regional involvement in the European governance derives from changes in formal powers of subnational authorities resulting from constitutional, statutory or other reforms based on transferring more competences to regional authorities (*institutional empowerment*). This is however a long and incremental process of institutional change and rarely depends on the resources situated at the subnational level.

The empirical findings suggest that operationalization of MLG provides various opportunities but also poses constraints for the region. As regards the opportunities: MLG entails the regional ability to access information and resources for decision-making, to cooperate with other actors, to learn and access skills for improving policy performance as well as the ability to create a positive self-image or to overcome certain stigma. Multi-level coordination of policy implementation helps to economize on resources such as information, expertise and personnel. It surely increases the freedom of subnational actors to connect with supranational authorities without the permission of the national state. It also extends and facilitates participation in transnational networks of cooperation (fourth condition of MLG) with other regions with common policy problems or qualified in the same financial objectives.

Yet, although MLG provides the regions with new possibilities of policy contribution or policy control, it does not bring about significant redefinition of the institutional, *let al.* one ‘constitutional domestic set-ups’ to the extent that the regions are granted new legal competences in EU decision-making. Creation of regional policy networks and enhancement of vertical intergovernmental coordination are only side effects of the partnership principle and do not legally empower regional actors. In this regard, the ‘White Paper on MLG’ stresses that MLG is not a legal instrument meant to alter the division of powers, but a dynamic process of horizontal and vertical dimension which represents a political blueprint for all the involved actors. Moreover, the empirical studies reveal that MLG in policy implementa-

---

<sup>72</sup> HOOGHE, L., MARKS, G., *op. cit.* note 1.

tion might also pose institutional burden for the region, especially in terms of coordinating transposition with local level institutions which in various cases is far from perfect<sup>73</sup>. Mobilizing additional resources to implement EU legislation might actually disempower subnational administrations in a sense that they might have to shift their administrative effort away from other important social issues or encounter administrative delays. On the other hand, multi-level transposition entails that potential implementation failures are likely to meet with financial punishments of the responsible regional authorities (as in the case of Spain). There is also little evidence that transnational regional networks of cooperation enhance regional influence on EU policy process. Regional involvement in activities of networks of legislative regions surely assumes a legitimizing and controlling function in the sense that it strengthens the regional capacity to liaise with EU institutions and to transform policy-making process into more inclusive and open for scrutiny. However, this 'power to transform' should not be confused with the 'power to decide' still concentrated in the intergovernmental circles of national interests represented in the Council of the EU<sup>74</sup>.

## V. Conclusions: Where do we go from here?

Studying the evolution of the regional issue salience in the EU leads to the conclusion that the new institutional solutions delivered by the subsequent EU treaties and regulations are meant to enhance the mechanisms of MLG based on cooperation and resource exchange between European, national and subnational authorities. These provisions, at least at first glance, seem to result in stronger interdependence of the various tiers of governance rather than in reinforcement of the regions as independent players *vis-a-vis* the national governments. Moreover, although new vectors of power and forms of subnational engagement with the EU have arisen, the postulates and conditions for an effective MLG with the regions have not yet been met in full. In other words, the symptoms of operationalization of MLG have not yet translated into systemic effects.

The degree of empowerment which the region obtains from MLG seems to depend on the EU's perception of regions' 'utility' as authoritative decision-makers. In this sense, the opportunities for empowerment are

---

<sup>73</sup> Compare: MILIO, S., *From policy to policy implementation in the European Union. The challenges of a multi-level governance system*, Tauris Academic Studies, 2010.

<sup>74</sup> Based on the findings gathered in the unpublished doctoral thesis of BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, K., *Participation of the Basque Autonomous Community in European policy-making: evolution towards multi-level governance?*, University of Wrocław 2011.

usually based on the pragmatic premises of the EU which sees increased regional involvement as means to achieve better effectiveness of implementation, democratic legitimization and co-responsibility for policy failures. The EU turns to means of MLG to redress its own 'delivery deficit' due to the gap between what is formally decided by the national and supranational powers and what is actually delivered in the regional world of practice. For this, the EU sets region-friendly guidelines which challenge the gatekeeping power of the nation states. The examples of the EWS or EGTC illustrate this case.

The reasons of constraints are twofold: Firstly, they are inbred in the very nature of MLG which draws more on resources, capacities and strategies of the regions as active input-givers and favours the stronger ones which are able to operationalize resources and separate policy-oriented actions from the destructive influence of politics. The latter is often very difficult to achieve in the real life, especially in the situation of strong socio-political cleavages. Secondly, the constraints derive from political reluctance of the main EU policy-makers towards redefinition of the institutional setting which would equip the regions with new institutional decision-making powers. The motives behind this are based on concerns that an increased number of stakeholders might complicate the EU policy-making process already constrained by the conflicting interests of the twenty seven member states. In this sense, enhanced MLG mechanisms are challenged by their opponents who fear dragging the EU towards a systemic deadlock through a 'joint decision trap'<sup>75</sup>.

While it may be unfashionable to say so, the national scale remains the most important point of reference in EU evolving multi-level polity. The principle of *participation* crucially depends on central governments following an inclusive approach when developing and implementing EU policies. For this reason, while studying MLG in various national contexts, the empirical determination of the regional participation in EU policy-making entails answering some more detailed questions regarding the bundle of national-specific conditions of its domestic environment, such for example: the region's formal and legal status within the state constitutional and administrative system taking into account the financial autonomy to allocate crucial resources, the *de facto* degree of regional and local autonomy in relation to European affairs as well as the capacities and limits to subnational participation in EU bodies established within the domestic institutional framework.

---

<sup>75</sup> Compare: SCHARPF, F. W., «The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration» in *Public Administration*, Vol. 66, No. 2., 1998, pp. 239-78.

On the other hand, the policy-oriented approach to MLG should take into account the fact that different policy areas are subject to different policy-making patterns. Moreover, MLG does not apply to all EU policies, and when it does, it rarely applies symmetrically or homogeneously. For this reason, the applicability of MLG principles and indicators should be assessed carefully and its links with political mobilization, institutional change and policy involvement in a particular context should be analyzed as precisely as possible. The policy-oriented effect of MLG is one of the most underresearched issues in the governance studies. The literature still lacks in-depth case studies of subnational role in policy shaping phase, especially in cases of policies with high territorial impact such as environment or sustainable development and innovation. It therefore offers an interesting field for investigation to see to what extent policy designs are aligned with policy delivery to produce locally responsive outputs. Such policy 'quality testing' at subnational level could help to establish not only which patterns contribute to regional empowerment but also to enhancing joint responsibility for EU governance as an answer to EU democratic deficit and - more importantly - to the current economic crisis which has entailed the need for a coordinated action of the various levels of government.



# **Jurisprudencia**



## **Comentario de Jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

José M.<sup>a</sup> de la Torre Monmany  
Jurista Lingüista en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

### **Sentencia del tribunal de justicia (Gran Sala) de 9 de noviembre de 2010, en los asuntos acumulados C-57/09 y C-101/09, República Federal de Alemania contra B (C-57/09) y D (C-101/09), peticiones de decisión prejudicial del Bundesverwaltungsgericht**

**Sumario de la sentencia:** «Directiva 2004/83/CE – Normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria – Artículo 12 – Exclusión del estatuto de refugiado – Artículo 12, apartado 2, letras b) y c) – Concepto de “grave delito común” – Concepto de “actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas” – Pertenencia a una organización implicada en actos de terrorismo – Inscripción ulterior de dicha organización en la lista de personas, grupos y entidades que constituye el anexo de la Posición Común 2001/931/PESC – Responsabilidad individual por una parte de los actos cometidos por dicha organización – Requisitos – Derecho de asilo en virtud del Derecho constitucional nacional – Compatibilidad con la Directiva 2004/83/CE»

La sentencia comentada trata de la situación de dos nacionales turcos de origen kurdo en Alemania, afectados por la denegación administrativa de la solicitud de asilo y de la concesión del estatuto de refugiado presentada por uno de ellos, B, y por la revocación del derecho de asilo y del estatuto de refugiado que se habían concedido al segundo, D.

El mayor interés de la sentencia está a mi parecer en preservar con rigor los derechos e intereses de la persona que en principio puede necesitar la protección que deriva del estatuto de refugiado, incluso cuando haya mantenido en el pasado relación con un grupo u organización calificado como terrorista, a menos que pueda imputarse a la persona individual afectada una contribución personal a actos específicos de terrorismo.

El problema principal nace de la tensión, incluso la colisión, entre la elaboración, por autoridades no muy bien identificadas y en condiciones

aún menos transparentes, de una lista negra (el adjetivo es mío) de personas y organizaciones a las que se ha clasificado como implicadas en actos terroristas, y la protección como refugiados de personas relacionadas, en sentido muy amplio, con esas organizaciones en el pasado.

Expongo a continuación los hechos que dieron origen a ambos asuntos.<sup>1</sup>

En el primero, la persona interesada, B, entró en Alemania a finales del año 2002, donde solicitó asilo y protección como refugiado, y con carácter subsidiario la prohibición de expulsión a Turquía. Según sus propias manifestaciones, las circunstancias que precedieron a su llegada a Alemania eran las siguientes.

Siendo joven, en Turquía, había simpatizado con el «Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)» y el «Ejército Revolucionario de Liberación Popular/Frente/Partido (DHKP/C) [también denominado Devrimci Sol (Izquierda revolucionaria), Dev Sol]» y había apoyado la lucha armada de la guerrilla en las montañas entre finales de 1993 y principios de 1995. Afirmaba que, tras ser detenido en febrero de 1995, sufrió un grave maltrato físico, fue obligado a realizar una declaración bajo tortura, y condenado a cadena perpetua en diciembre de 1995. En 2001, fue condenado nuevamente a cadena perpetua por el homicidio de un codetenido sospechoso de ser un delator. En diciembre de 2002 aprovechó la libertad condicional para huir a Alemania.

La Administración alemana competente denegó la solicitud de asilo, porque el interesado había cometido graves delitos comunes, de modo que su situación entraba en la cláusula de exclusión de esa protección prevista por la legislación alemana, y decidió además que podía ser expulsado a Turquía.

Dos tribunales de lo contencioso-administrativo, en primera instancia y en apelación, anulaban la decisión administrativa, ordenaban la concesión de asilo y prohibieron la expulsión a Turquía. En casación, el asunto llegó al tribunal supremo de ese orden, el Bundesverwaltungsgericht, que decidió plantear las cuestiones prejudiciales.

En el segundo de los casos, la persona interesada, D, solicitó asilo en Alemania en mayo de 2001.

Manifestó que en 1990 había huido a las montañas para unirse al PKK, que había sido combatiente en la guerrilla y miembro permanente destacado del PKK, que le envió al norte de Irak a finales de 1998. Debido a divergencias de índole política con la dirección del PKK, abandonó éste en mayo de 2000 y decía estar amenazado desde entonces.

---

<sup>1</sup> Los apartados 43 a 63 de la sentencia comentada recogen los principales aspectos de hecho de ambos asuntos y el desarrollo del procedimiento administrativo y judicial en Alemania.

En mayo de 2001 la Administración alemana competente le concedió el derecho de asilo y reconoció su estatuto de refugiado con arreglo al Derecho nacional entonces en vigor.

En mayo de 2004 la Administración alemana revocó la decisión de concesión del derecho de asilo y del estatuto de refugiado, por haber motivos fundados para pensar que D había cometido un grave delito común fuera de Alemania antes de ser admitido como refugiado en ese país y que era culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

También en este caso, dos tribunales de lo contencioso-administrativo, en primera instancia y en apelación, anularon la decisión administrativa. En casación, el asunto llegó al Bundesverwaltungsgericht, que decidió plantear las cuestiones prejudiciales, comunes para ambos asuntos.

En ellos concurren instrumentos normativos de tres órdenes, el internacional, el de la Unión Europea y el alemán.<sup>2</sup>

El Derecho internacional relevante está representado, ante todo, por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, completada por el Protocolo relativo al estatuto de los refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

En su artículo 1 define el concepto de «refugiado», como la persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.

A continuación la Convención excluye la aplicación del estatuto de refugiado a cualquier persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada, o bien que se haya hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Acerca de lo que son actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, dos resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la primera de ellas la resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, aprobada a raíz de los ataques terroristas en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, a la que siguió la resolución 1377 (2001) de 12 de noviembre de 2001, proclamaron que los actos, métodos y prácticas de terrorismo internacional son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, al igual que la financiación, la planificación, la preparación y todas las demás formas de apoyo a esos actos. No hay en esos instrumentos enumeración precisa de los actos terroristas.

---

<sup>2</sup> Se exponen detalladamente en los apartados 3 a 42 de la sentencia comentada.

Volviendo a la Convención de Ginebra, su artículo 33 dispone que no se podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas, con la reserva de que no podrá ampararse en esa disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Ya en el plano del Derecho de la Unión, la normativa principal para estos asuntos está en la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO L 304, p. 12).

El artículo 2 de la Directiva define los principales conceptos jurídicos que serán utilizados, entre los que el más relevante es el de «refugiado», que omito puesto que sigue casi literalmente la Convención de Ginebra, siempre que esa persona no incurra en una causa de exclusión de la protección como refugiado según el artículo 12. Añade que cabe además otra protección, subsidiaria del estatuto de refugiado, si así lo dispone el Derecho nacional.

El artículo 12 de la Directiva establece las causas de exclusión del estatuto de refugiado, ya sea por la comisión de un grave delito común fuera del país de refugio antes de que la persona fuera admitida como refugiado, añadiendo que los actos especialmente crueles, incluso si su comisión persigue un supuesto objetivo político, podrán catalogarse como delitos comunes graves, o bien porque la persona interesada se haya hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, precisando que esta causa de exclusión se extiende a las personas que inciten a la comisión de esos delitos o actos o que participen en su comisión.

Como complemento, el artículo 14 de la Directiva prevé la revocación del estatuto de refugiado que se hubiera concedido cuando se compruebe que la persona protegida debería haber quedado excluida o está excluida del estatuto de refugiado con arreglo al artículo 12.

Finalmente, el artículo 21 de la Directiva dispone que los Estados miembros respetarán el principio de no devolución con arreglo a sus obligaciones internacionales. Añade que, cuando no esté prohibido por esas obligaciones, podrán devolver a un refugiado, si concurren los mismos motivos que enuncia el artículo 33 de la Convención de Ginebra, antes referido.

Además, en ambos casos adquiere especial trascendencia la Posición común 2001/931/PESC del Consejo de la Unión Europea, de 27 de diciem-

bre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), adoptada con el fin de aplicar la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esa Posición común pretende aplicarse a las personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas, enumeradas en una lista que figura en un anexo.

En el artículo 1 de ese instrumento se manifiesta que por personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas se entiende las personas que los cometan, o intenten cometerlos, o participen en ellos o faciliten su comisión, y los grupos y entidades que, directa o indirectamente, sean propiedad de esas personas o estén bajo su control, y las personas, grupos y entidades que actúen en su nombre o bajo sus órdenes, incluyendo los fondos procedentes de bienes de su propiedad.

Por acto terrorista se entiende uno de los actos intencionados, especificados después, que por su naturaleza o su contexto pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional, tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.

Sigue una relación de hasta diez conductas materiales, desde atentados contra personas o bienes hasta la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo.

Materialmente, el alcance jurídico de esa Posición común se circunscribe a la congelación por la Comunidad Europea de los fondos, activos y recursos económicos pertenecientes a las personas, grupos y entidades incluidos en la lista, de modo que la enumeración de actos terroristas y el listado de personas y entidades no tiene en principio más alcance que ése. El Derecho penal material es materia ajena a ese instrumento.

En cambio, la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (DO L 164, p. 3), impuso a los Estados miembros la obligación de calificar como delitos de terrorismo los actos intencionados que se enumeraban y que, por su naturaleza o su contexto, pudieran lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los hubiera cometido con uno de los fines asimismo enumerados. Además, también debía tipificarse la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus ac-

tividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo terrorista.

Pues bien, la Posición común 2001/931, cuyo objeto era estrictamente la congelación de fondos y recursos económicos, incluía un anexo titulado «Primera lista de personas, grupos y entidades a que se refiere el artículo 1 [...]».

En un principio el DHKP/C y el PKK no figuraban en dicha lista. Sin embargo, la Posición común 2002/340/PESC del Consejo, de 2 de mayo de 2002 (DO L 116, p. 75), actualizó el contenido del anexo, en el que se incluyó al «Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)» y el «Ejército Revolucionario de Liberación Popular/Frente/Partido (DHKP/C), [también denominado Devrimci Sol (Izquierda revolucionaria), Dev Sol], organizaciones que se mantienen en la lista desde entonces.

Sobre las condiciones en las que se ha elaborado o actualizado la lista, la primera Posición Común exponía <sup>3</sup> que la lista se confeccionará sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que «una autoridad competente» ha adoptado una decisión respecto de las personas, grupos y entidades afectados, tanto si se trata de la apertura de «investigaciones» o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en «indicios» serios y creíbles, o si se trata de una condena por dichos hechos, y advertía que las personas, grupos y entidades identificados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como relacionadas con el terrorismo y contra los cuales se hayan ordenado sanciones podrían ser incluidos en la lista.<sup>4</sup>

Como antes he señalado, no son fácilmente deducibles de ese texto la identidad del autor o autores de esas listas, y las condiciones precisas en las que se elaboran, entre ellas la posibilidad de que los afectados sean previamente oídos y puedan defender sus intereses antes de su calificación, jurídicamente muy grave, como sujetos o entidades terroristas.

<sup>3</sup> El entrecomillado de esos términos en negrilla es mío.

<sup>4</sup> A pesar de la prolijidad de la redacción, esas condiciones me parecen *prima facie* oscuras, a menos que caso por caso se pongan de manifiesto razones sustantivas específicas para la inclusión de una persona o entidad en la lista, cualesquiera que sean las autoridades o los poderes que la elaboran, su estatuto legal y sus procedimientos. Merece mención que en la sentencia de 3 de abril de 2008, PKK/Consejo, T-229/02, publicación sumaria en Rec. p. II-45, el Tribunal General anuló, por falta de motivación, la Decisión 2002/460/CE del Consejo, de 17 de junio de 2002, que precisamente incluía en la lista de entidades cuyos fondos se congelaban al PKK. Pero esa sentencia fue el final de un recorrido algo accidentado, ya que el propio Tribunal General dictó en 2005 un auto que declaraba inadmisibile el recurso de anulación interpuesto en 2002 por Osmar Ocalan, como representante del PKK, contra la Decisión antes citada, auto que anuló el Tribunal de Justicia en 2007, ordenando al Tribunal General que se pronunciara sobre el fondo, lo que éste hizo en la sentencia anulatoria de 2008.

La legislación alemana comprende como instrumento principal para lo que interesa aquí la Ley de procedimiento de asilo, en su versión de 2 de septiembre de 2008.

Pero antes es necesario indicar que el artículo 16 la Ley fundamental alemana reconoce a los perseguidos políticos el derecho de asilo, y que según la Ley de procedimiento de asilo los beneficiarios del derecho de asilo gozan en el territorio nacional del estatuto definido en la Convención de Ginebra.

Los requisitos para ser considerado un refugiado se establecen en el artículo 3 de la Ley de procedimiento de asilo de la siguiente forma.

Se considera refugiado en el sentido de la Convención de Ginebra a un extranjero cuando, en el país del que es nacional, su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

Ahora bien, se excluye del estatuto de refugiado a un extranjero cuando existan motivos fundados para considerar que ha cometido un grave delito común fuera del territorio nacional antes de ser admitido como refugiado, en concreto un acto cruel, incluso si su comisión persigue un objetivo claramente político, o también que ha incitado a la comisión de esos delitos o actos o ha participado en ella de cualquier otro modo, o bien que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, siguiendo así estrechamente la Directiva de la Unión así como la Convención de Ginebra.

El artículo 73 de esa Ley prevé que el reconocimiento del derecho de asilo y la concesión del estatuto de refugiado se revocarán de inmediato si dejan de cumplirse los requisitos exigidos para su reconocimiento.

No obstante, la Ley alemana de 2008 sobre residencia, trabajo e integración de los extranjeros dispone que, con arreglo a la Convención [de Ginebra], no podrá ponerse a un extranjero en la frontera de camino a un Estado donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

El tribunal remitente exponía al Tribunal de Justicia que si las dos personas afectadas regresaran a su país de origen no estarían a salvo de sufrir nuevas persecuciones, por lo que estimaba que concurrían los requisitos positivos exigidos para tener la consideración de refugiado. En cambio, si se aplicara una de las cláusulas de exclusión no podrían obtener el estatuto de refugiados, pero aun así los interesados estarían legitimados para obtener el derecho de asilo en virtud de la Ley fundamental alemana, cuyo artículo 16 no excluye de ese derecho a ninguna categoría de personas.

De las cuestiones que finalmente planteó el tribunal remitente destaco la primera, en la que pregunta si constituye un grave delito común o un acto contrario a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas el he-

cho de que el solicitante de protección como refugiado haya pertenecido a una organización que emplea métodos terroristas, incluida en la lista de personas, grupos y entidades ya mencionada, y haya apoyado activamente la lucha armada de dicha organización, o bien que haya formado parte durante muchos años, como combatiente y como miembro preeminente, en su dirección, de una organización como el PKK que, en la lucha armada contra el Estado de Turquía, también ha empleado repetidamente métodos terroristas y está incluida en la referida lista.

La segunda cuestión, si fuera afirmativa la respuesta a la primera, es si la exclusión del estatuto de refugiado presupone que la persona siga representando un peligro.

Y finalmente se pregunta si es compatible con la Directiva que, a pesar de la existencia de una cláusula de exclusión, el solicitante pueda ser amparado por el derecho de asilo en virtud del Derecho constitucional nacional.

Para responder a esas cuestiones<sup>5</sup> el Tribunal de Justicia observa ante todo que la Directiva y la Convención de Ginebra están estrechamente ligadas, ya que la Convención de Ginebra constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados, y las disposiciones de la Directiva relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y al contenido de éste fueron adoptadas para guiar a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la citada Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes.<sup>6</sup>

Por ello, la interpretación de las disposiciones de la Directiva debe efectuarse a la luz de su estructura general y de su finalidad, con observancia de la Convención de Ginebra, pero también con respeto de los derechos fundamentales y observancia de los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Acerca de la primera cuestión, la de si el hecho de haber pertenecido a una organización incluida en la lista por su implicación en actos de terrorismo y haber apoyado activamente la lucha armada de dicha organiza-

---

<sup>5</sup> En los apartados 79 a 121 de la sentencia comentada.

<sup>6</sup> Con referencia a sus sentencias de 2 de marzo de 2010, *Salahadin Abdulla y otros* (C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08, aún no publicada en la Recopilación, apartados 53 y 54), y de 17 de junio de 2010, *Bolbol* (C-31/09, aún no publicada en la Recopilación, apartado 38). La primera trata de un caso paradójico: las personas afectadas entraron en Alemania entre 1999 y 2002, país en el que presentaron solicitudes de asilo basadas en que temían ser perseguidos en Irak por el régimen de Saddam Hussein. Se les concedió el estatuto de refugiado en 2001 y 2002. En el transcurso de los años 2004 y 2005, habida cuenta de la evolución de la situación en Irak, la Administración alemana revocó el estatuto de refugiado de los interesados; en contra de la revocación se planteó la cuestión de si, vista la situación de inestabilidad extrema que reinaba en Irak, podía considerarse o no que se hubiera producido un cambio duradero y estable de la situación que justificara esa revocación.

ción, incluso en posición preeminente, constituye un grave delito común o un acto contrario a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, el Tribunal de Justicia traza una línea divisoria clara entre los actos individuales de la persona afectada y los actos imputables a una organización incluida en la lista, a la que esa persona haya pertenecido, y de esa separación deduce una conclusión de principio: no está justificado aplicar de forma automática una cláusula de exclusión del estatuto de refugiado a una persona por el hecho de que ésta haya pertenecido a una organización a la que se imputan graves delito comunes o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas como son los actos de terrorismo.

Es precisa por el contrario una evaluación de los hechos concretos en cada caso individual, para determinar si existen motivos fundados para pensar que los actos cometidos por el interesado corresponden a una causa de exclusión del estatuto de refugiado.

Con más claridad aún, el Tribunal de Justicia afirma que la inclusión de una organización en esa lista sólo puede determinar el carácter terrorista del grupo u organización, y no puede sustituir al examen individual de los hechos concretos en los que debe fundarse una decisión de exclusión personal del estatuto de refugiado.

La conclusión es que la exclusión del estatuto de refugiado de una persona que haya pertenecido a una organización que emplee métodos terroristas está subordinada a un examen individual de hechos concretos que permitan apreciar si hay motivos fundados para pensar que, en el marco de sus actividades en el seno de dicha organización, esa persona cometió un grave delito común o se hizo culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, o incitó a la comisión de esos delitos o actos, o bien participó en ella de cualquier otro modo.

En el terreno de la prueba acerca de los hechos imputados a una persona individual, el Tribunal de Justicia advierte que la aplicación de las cláusulas de exclusión exige que se pueda imputar a la persona interesada una parte de la responsabilidad por los actos cometidos por la organización durante el período en que era miembro de ésta, para lo que la autoridad competente debe examinar el papel que desempeñó efectivamente la persona interesada en la perpetración de los actos, su posición en el seno de la organización, el grado de conocimiento que tenía o se suponía que tenía de las actividades de ésta, las posibles presiones a las que pudo verse sometida u otros factores que pudieron influir en su comportamiento.

Por si fuera aún necesario, el Tribunal de Justicia insiste más adelante en que la exclusión del estatuto de refugiado está ligada a la gravedad de los actos cometidos por la persona afectada, que debe ser de tal grado que esa persona no pueda aspirar legítimamente a esa protección.

Sin embargo, como ocurría en el caso de una de las dos personas afectadas, cuando esa autoridad compruebe que esa persona ocupó una posición preeminente en una organización que emplea métodos terroristas, podrá presumir que dicha persona tiene una responsabilidad individual por los actos cometidos por esa organización durante el período relevante; aun así, antes de excluir a esa persona del estatuto de refugiado seguirá siendo necesario examinar el conjunto de las circunstancias pertinentes.

Tras las consideraciones que antes resumo, el Tribunal de Justicia responde a la primera cuestión en los siguientes términos:

*«El artículo 12, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que:*

- El hecho de que una persona haya pertenecido a una organización incluida en la lista que figura en el anexo a la Posición común 2001/931 como consecuencia de su implicación en actos de terrorismo y de que haya apoyado activamente la lucha armada emprendida por esta organización no constituye automáticamente un motivo fundado para pensar que esa persona ha cometido un grave delito común o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.
- En ese contexto, para concluir que hay motivos fundados para pensar que una persona ha cometido un crimen de ese tipo o se ha hecho culpable de tales actos es preciso, habida cuenta del nivel de prueba exigido por el mencionado artículo 12, apartado 2, llevar a cabo una apreciación caso por caso de los hechos concretos con el fin de determinar si los actos cometidos por la organización de que se trata reúnen los requisitos establecidos en las citadas disposiciones y si puede imputarse a la persona de que se trata una responsabilidad individual por la comisión de esos actos.»

La segunda cuestión planteada trataba de la eventual necesidad, para la válida exclusión del estatuto de refugiado, de que la persona afectada represente un peligro actual para el Estado de acogida.

El Tribunal de Justicia respondió a ella con brevedad: la regulación de la Directiva no establece tal condición; la exclusión del estatuto de refugiado, o su revocación si se hubiera concedido indebidamente, pretende sancionar así actos cometidos en el pasado por personas indignas de esa protección.<sup>7</sup>

La última cuestión planteada era si, a pesar de que se deniegue válidamente a una persona el estatuto de refugiado, el Derecho constitucional nacional puede reconocerle el derecho de asilo.

---

<sup>7</sup> Apartados 100 a 105 de la sentencia comentada.

La respuesta es, ante todo, que la posibilidad, abierta por el artículo 3 de la Directiva, de que un Estado establezca o mantenga en vigor normas más favorables para determinar a qué personas puede concederse el estatuto de refugiado no permite sin embargo que éste beneficie a personas que incurran en las causas de exclusión previstas en la Directiva.

No obstante, el artículo 2 de la misma Directiva deja a salvo la posibilidad de que la persona afectada solicite otra clase de protección, diferente de la propia del estatuto de refugiado, y en consecuencia el Tribunal de Justicia afirma que la Directiva parte del principio de que los Estados miembros de acogida pueden conceder, en virtud de su Derecho nacional, una protección nacional dotada de derechos que permitan a las personas excluidas del estatuto de refugiado con arreglo a la Directiva permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate, a condición de que no quepa duda de que la fuente de la protección es el ordenamiento nacional, no el Derecho de la Unión.<sup>8</sup>

La doctrina garantista de esta sentencia me parece elogiable, en un contexto jurídico internacional caracterizado desde el 11 de septiembre de 2001 por la implantación y ejecución generalizadas, en Europa también, de políticas con designios antiterroristas que han llegado muy lejos en la aplicación de medidas preventivas a personas individuales relacionadas con organizaciones catalogadas como terroristas, aun sin llegar al caso extremo de la privación de libertad indefinida de personas contra las que no se formula una acusación formal ni aún menos se las enjuicia por hechos que hubieran cometido, pero a las que se retiene en prisión por la alegada peligrosidad de futuro que representan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Esta cuestión se trata en los apartados 113 a 121 de la sentencia comentada.

<sup>9</sup> John Le Carré construye su novela «*El hombre más buscado*» (Plaza & Janés, 2009) alrededor de las peripecias de un musulmán checheno en Hamburgo por el que se interesan vivamente con fines inquietantes los servicios de inteligencia alemanes, norteamericanos y, cómo no, británicos. La película «*Expediente Anwar*» (2007), título con el que se presentó en España, titulada «*Rendition*» en inglés, dirigida por Gavin Hood, trata del fenómeno conocido como «*extraordinary rendition*» (mal llamado de forma generalizada en español rendición extraordinaria, en lugar de entrega), o «*torture by proxy*» (por poderes), que no es otra cosa sino la entrega de un individuo ilegalmente secuestrado por miembros de los servicios de inteligencia de un país occidental a los de un país con gobierno amigo para que sea interrogado sin límites. No sólo son obras de ficción: en Italia, 26 estadounidenses, entre ellos un ex jefe de la oficina de la CIA en Milán, y un ex jefe del servicio de inteligencia militar de Italia, y otros seis italianos, fueron inculpados en 2007 por el secuestro de Osama Moustafa Hassan Nasr, conocido como Abu Omar, un clérigo musulmán egipcio, en Milán, en 2003, y su traslado a Egipto, donde él afirmaba que fue encarcelado, interrogado y torturado. 23 de los 26 agentes de la CIA fueron condenados en rebeldía por esos hechos en 2009, y los inculpados italianos quedaron exonerados al amparo de secreto de Estado (fuente: The New York Times, edición digital, 4.11.2009, artículo titulado «*Italy Convicts 23 Americans for C.I.A. Renditions*»).

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera) de 22 de diciembre de 2010, en el asunto C-120/08, Bavaria NV/ Bayerischer Brauerbund eV, petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesgerichtshof (Alemania)**

**Sumario de la sentencia:** «Petición de decisión prejudicial – Reglamentos (CEE) n.º 2081/92 y (CE) n.º 510/2006 – Aplicación en el tiempo – Artículo 14 – Registro según el procedimiento simplificado – Relaciones entre marcas e indicaciones geográficas protegidas»

En los años ochenta, el Tribunal de Justicia desaprobó a instancia de la Comisión la legislación alemana (cuya raíz se remontaba a la *Reinheitsgebot*, la Ley de Baviera del año 1571 conocida como ley de pureza de la cerveza) que prohibía la comercialización en Alemania con la denominación «Bier» de cualquier cerveza legalmente producida y comercializada en otro Estado miembro si no era conforme con la ley alemana según la cual las cervezas de baja fermentación sólo pueden fabricarse con malta de cebada, lúpulo, levadura y agua, en defensa de la cual el Gobierno alemán alegaba motivos de salud pública y de protección de los consumidores.

Entonces el Tribunal había constatado que en los otros Estados miembros de la Comunidad las denominaciones correspondientes a la denominación alemana «Bier» tenían un carácter genérico y designaban una bebida fermentada fabricada con malta de cebada, y desestimó las causas de justificación invocadas.<sup>10</sup>

Más de veinte años después, resurge con otra forma y en condiciones jurídicas muy diferentes la protección de la cerveza alemana, aunque circunscrita ahora a la indicación geográfica protegida «Bayerisches Bier», la cerveza bávara.

La normativa material relevante en este asunto está integrada básicamente por el Reglamento regulador inicial de 1992,<sup>11</sup> modificado con alcance importante por un posterior Reglamento de 2003,<sup>12</sup> y finalmente derogado y sustituido por otro Reglamento de 2006.<sup>13</sup> Estos cambios nor-

<sup>10</sup> Sentencia de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania (178/84, Rec. p. 1227).

<sup>11</sup> Reglamento (CEE) n.º 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 208, p. 1).

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n.º 692/2003 del Consejo, de 8 de abril de 2003, por el que se modifica el Reglamento n.º 2081/92 (DO L 99, p. 1).

<sup>13</sup> Reglamento (CE) n.º 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DO L 93, p. 12).

mativos tienen gran importancia en la sentencia comentada, que tuvo que resolver un problema central de aplicación de normas sucesivas en el tiempo.<sup>14</sup>

Según el artículo 2 del Reglamento n.º 2081/92, la indicación geográfica protegida, es sumariamente, el nombre de una región que designa un producto que posea una cualidad determinada, una reputación u otra característica que pueda atribuirse a dicho origen geográfico, y cuya producción, transformación o elaboración se realicen en la zona geográfica delimitada.

El artículo 13 del Reglamento n.º 2081/92 establecía que la protección concedida a una indicación permite oponerse a una variedad de actos, entre los que se enumeran la utilización comercial directa o indirecta de la indicación para otros productos que sean comparables a los protegidos, o que se aproveche de la reputación de la indicación; la usurpación, imitación o evocación de la indicación, aunque se indique el origen verdadero o si la indicación se traduce o va acompañada de una expresión como «género», «tipo», «método», «estilo», «imitación» u otra similar; cualquier otra indicación falsa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales del producto, y cualquier otra práctica que pueda inducir a error a los consumidores sobre el auténtico origen del producto.

La relación entre una indicación geográfica y una marca era objeto de regulación en el Reglamento de 1992, cuyo artículo 14, apartado 1, disponía que, una vez registrada una indicación geográfica, debían denegarse las solicitudes de registro de marcas que entraran en conflicto con esa indicación de alguna de las formas enumeradas previamente en el artículo 13, cuando la solicitud de registro de la marca se presentara después de la fecha de la publicación por la Comisión de la solicitud de registro de la indicación geográfica. Subsidiariamente, si acaso la marca que debía ceder ante la indicación prioritaria hubiera llegado a registrarse, debería ser anulada.

Sin embargo, según el apartado 2 del propio artículo 14, cuando una marca se encontrara en conflicto con una indicación geográfica de alguna de las formas previstas en el artículo 13, podría continuar el uso de esa marca si hubiera sido registrada de buena fe antes de la fecha de solicitud de registro de la indicación en conflicto, salvo que la marca incurriera en las causas de nulidad o caducidad previstas por la Directiva 89/104, sobre

---

<sup>14</sup> Tengo que poner énfasis en que esta reglamentación es de considerable complejidad, pues prevé y regula una variedad de situaciones de oposición entre la denominación de origen, ajena a este asunto, o la indicación geográfica y una marca, y la solución legislativa para cada una de ellas. Mi presentación resumida de la normativa se ciñe a las reglas que interesan para este asunto concreto, sin exponer plenamente el conjunto, para lo que es preciso acudir a las fuentes mismas, tanto las normativas como la sentencia comentada y la sentencia conexa previa de las que trata este comentario.

marcas, consistentes en el riesgo de inducir al público a error sobre el origen geográfico del producto.

El apartado 1 del artículo 14 fue modificado por el Reglamento de 2003, de forma que la fecha de referencia para la prioridad de la indicación geográfica pasó a ser la de la presentación de la solicitud de su registro ante la Comisión, en lugar de la publicación de esa solicitud. Esa regla de prioridad se mantuvo en el Reglamento de 2006, que derogó el Reglamento inicial de 1992.

Precisamente un problema muy importante en el caso enjuiciado por la sentencia comentada es que nunca se había producido la publicación de la solicitud de registro de la indicación geográfica que presentó el Gobierno alemán a la Comisión, y ello no porque se hubiera infringido el procedimiento preceptivo en ese asunto concreto, sino porque así lo permitía la reglamentación inicial.

Una singularidad del primer Reglamento de 1992 es que había establecido un procedimiento normal para el registro, y además, en su artículo 17, otro procedimiento simplificado, de aplicación limitada a las denominaciones o indicaciones geográficas ya protegidas legalmente o consagradas por el uso en los Estados miembros al tiempo de su entrada en vigor.

Este procedimiento simplificado se caracterizaba por dos aspectos sobresalientes: no reconocía un derecho de oposición a la protección solicitada por parte de terceros interesados, y además no se daba publicidad al hecho mismo de la iniciación del procedimiento a solicitud de un Estado miembro, publicidad que por el contrario sí era preceptiva en el procedimiento normal de registro, de modo que para los terceros la publicidad se limitaba a dar a conocer la concesión de la protección, al término del procedimiento.

Precisamente esa falta de publicidad acabará volviéndose contra los intereses de los propios cerveceros bávaros beneficiarios de la indicación geográfica, llegado el momento de determinar la prioridad temporal de ésta y de la marca opuesta.

Este rasgo de opacidad fue corregido años después por el Reglamento de 2003, que modificó el primer Reglamento de 1992, suprimiendo el procedimiento simplificado, y estableciendo la nueva regla temporal que antes he indicado para la solución de los potenciales conflictos entre una indicación geográfica y una marca: en adelante la fecha relevante era la de presentación de la solicitud de registro de la indicación, en lugar de la de su publicación.

Pero antes de ese cambio normativo era posible, como en este caso, la concesión de protección a una indicación geográfica en el procedimiento simplificado, sin publicidad de la solicitud presentada por el Gobierno interesado en la protección de la indicación.

En cuanto a la marca, la fecha relevante siempre ha sido la de solicitud de su registro.

Así se creó un problema potencial, latente, en el caso de los registros de indicaciones geográficas realizados en el pasado, conforme al procedimiento simplificado, pues en estos casos sólo se había publicado el acto final de la concesión misma de la protección, es decir, el registro, no en cambio la iniciación del procedimiento por la Comisión a petición del Estado miembro interesado.

Resumido así el Derecho material aplicable, y antes de presentar la sentencia comentada de 22 de diciembre de 2010, es imprescindible la referencia a otra sentencia previa estrechamente relacionada, de 2 de julio de 2009,<sup>15</sup> en la que el Tribunal de Justicia había tenido que pronunciarse a iniciativa de un tribunal italiano sobre varias posibles causas de invalidez de la protección comunitaria concedida a la indicación «Bayerisches Bier», en conflicto con la marca comercial «Bavaria», de la que era titular una sociedad neerlandesa.<sup>16</sup>

En ambos asuntos colisionaban la misma indicación geográfica protegida y la misma marca, o en rigor, las marcas portadoras del término Bavaria, protegidas en Italia y en Alemania. Y en ambos eran partes interesadas la asociación alemana que defiende los intereses de los productores bávaros de cerveza y la sociedad neerlandesa titular de las marcas de cerveza Bavaria. El primer litigio surgió en Italia, el segundo en Alemania.

También en España se ha entablado contienda entre la sociedad titular de la marca Bavaria y una asociación de cerveceros bávaros, aunque planteada y resuelta con fundamentos algo diferentes, e interesantes, que expondré más adelante.

El hecho de que el asunto prejudicial italiano se había iniciado meses antes que el alemán motivó que el Tribunal de Justicia suspendiera el procedimiento sobre éste hasta que se hubiera pronunciado la sentencia en el primero.

En el asunto resuelto por la primera sentencia el tribunal italiano había preguntado, en particular, acerca de la validez del procedimiento especial, simplificado, de registro de ciertas indicaciones geográficas, que, a su jui-

---

<sup>15</sup> Sentencia de 2 de julio de 2009, Bavaria NV y Bavaria Italia Srl/Bayerischer Brauerbund eV (C-343/07, Rec. p. I-5491).

<sup>16</sup> La cuestión de validez se refería estrictamente al Reglamento n.º 1347/2001, cuyo contenido se limitaba a conceder el registro de la indicación geográfica «Bayerisches Bier», en aplicación del Reglamento n.º 2081/92, que regulaba con carácter general las condiciones y procedimientos para conceder la protección de una indicación geográfica. Era en realidad la validez del Reglamento de 1992 la que estaba en cuestión, y su suerte habría determinado la del Reglamento de 2001, que no hacía más que dar aplicación en un caso concreto al Reglamento regulador de 1992.

cio, limitaba y perjudicaba de forma sustancial a los derechos de los terceros interesados, al no prever ningún derecho de oposición, así como acerca de la validez sustantiva de la propia indicación geográfica «Bayerisches Bier».

Sobre el fondo, el tribunal italiano apuntaba el posible carácter genérico de esa indicación, señalando que históricamente había designado la cerveza producida siguiendo un método particular de fabricación que se originó en Baviera en el siglo XIX y que posteriormente se difundió por el resto de Europa y por todo el mundo (el denominado «método bávaro» de fermentación baja), y consideraba que dicha indicación podía indicar única y genéricamente la cerveza fabricada en el Land alemán de Baviera, sin relación directa alguna entre una cualidad específica, la reputación u otras características de la cerveza, y su origen geográfico específico en Baviera.

Acerca de la validez del procedimiento y la protección de los terceros interesados, el Tribunal de Justicia respondió que el Reglamento de 1992 establece un reparto de competencias entre el Estado y la Comisión: ésta sólo puede conceder protección a una indicación geográfica si el Estado miembro interesado lo ha solicitado, y ha comprobado previamente la concurrencia de los requisitos materiales para la protección, lo que exige sólidos conocimientos de elementos específicos que las autoridades nacionales competentes pueden comprobar mejor.

Prosiguió, afirmando que si bien el Tribunal de Justicia es competente para comprobar si una indicación ya registrada cumple los requisitos materiales exigibles, y controla así la actuación del Consejo y la Comisión, la apreciación inicial de tales requisitos por las autoridades estatales corresponde exclusivamente a los tribunales nacionales, y ante ellos los terceros interesados pueden y deben defender sus intereses, impugnando la concurrencia de las condiciones sustantivas para la protección instada por las autoridades nacionales.<sup>17</sup>

Esta solución dual me parece insatisfactoria, por la dificultad, si no imposibilidad, de que esos terceros interesados puedan defender efectivamente sus intereses ante las autoridades y tribunales nacionales del país que busca la protección de sus productores, cuando ni siquiera se ha dado publicidad con alcance comunitario a la puesta en marcha del procedimiento simplificado que promueve el Estado interesado, y no es seguro

---

<sup>17</sup> En la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Carl Kühne y otros (C-269/99, Rec. p. I-9517), el Tribunal de Justicia ya había afirmado esa doctrina sobre la validez del procedimiento simplificado, en un asunto que enfrentaba a empresas alemanas acerca de la protección concedida a las conservas de pepinillos producidos en el valle del río Spree (pepinillos del Spreewald) en Alemania.

que se haya dado publicidad a escala nacional. Pero es verdad que el sistema normativo tal como fue establecido en 1992 no permitía probablemente otra solución.

No habiendo apreciado así una causa de invalidez relacionada con el procedimiento de protección, el Tribunal de Justicia precisaba seguidamente que fue la reputación, no la pureza ni el método tradicional de fermentación baja, lo que justificó la protección concedida a la indicación «Bayerisches Bier», a pesar de que este método se había difundido en otros países durante el siglo XIX, lo que sería más bien un indicio positivo de la reputación obtenida por la cerveza bávara.

En cuanto al supuesto carácter genérico adquirido con el tiempo por la indicación protegida, como sinónimo del método de fermentación baja, el Tribunal de Justicia afirmó que una indicación sólo llega a ser genérica cuando ha desaparecido toda relación directa entre el origen geográfico del producto y una cualidad determinada del mismo, su reputación u otra característica atribuible a su origen, de modo que la denominación se limite a describir un género o un tipo de productos.

No fue reconocida finalmente por el Tribunal de Justicia ninguna de las posibles causas de invalidez que el tribunal italiano le había pedido enjuiciar, pero esa sentencia precedente ayuda a la mejor comprensión del contexto en el que nace el segundo litigio, y especialmente sobre las condiciones en las que se concedió la protección a la indicación geográfica de la cerveza bávara.

No sólo es que la sentencia de 2 de julio de 2009 sirva como guía del contexto amplio de este conflicto, sino que su autoridad de cosa juzgada, aunque relativa, se extiende al asunto objeto de la sentencia ahora comentada.

En este último asunto, el tribunal alemán también preguntaba sobre la validez del Reglamento n.º 1347/2001, que concedió la protección de la indicación geográfica «Bayerisches Bier». Como esa cuestión se refería a los mismos motivos de posible invalidez que había sugerido el tribunal italiano en el asunto en el que se dictó la primera sentencia, y al haber respondido previamente el Tribunal de Justicia en ella que no se advertía ningún vicio que pudiera afectar a la validez del Reglamento, ya no hubo lugar a examinar de nuevo la misma cuestión.

Así pues, mientras que en la primera sentencia las cuestiones centrales se referían a la validez del procedimiento simplificado que había conducido al registro de la indicación geográfica, y a la validez misma de la protección concedida a ésta a la luz de los requisitos materiales exigibles para merecerla, en la segunda sentencia ahora comentada el punto crítico es el momento temporal en el que una indicación geográfica adquiere eficacia excluyente frente a una marca opuesta.

Resumo en primer lugar los hechos del asunto, en el que la asociación alemana que defiende los intereses de los productores bávaros de cerveza demandaba en Alemania a la sociedad neerlandesa titular de la marca de cerveza Bavaria, a fin de que renunciara a la protección en Alemania de la marca Bavaria. En primera instancia y en apelación, la asociación alemana obtuvo sentencias favorables, y el asunto llegó en casación al tribunal superior federal, el Bundesgerichtshof, que planteó finalmente las cuestiones prejudiciales resueltas por la sentencia comentada.

Bayerischer Brauerbund, la asociación alemana, se apoyaba en el registro comunitario de la indicación geográfica protegida (en lo sucesivo, «IGP») «Bayerisches Bier», en oposición a la marca internacional «Bavaria» protegida en Alemania desde el 28 de abril de 1995, de la que era titular Bavaria, sociedad neerlandesa de producción de cerveza, que comenzó a utilizar el término «Bavaria» en 1925.

Las circunstancias precisas en las que se había concedido la protección de la IGP «Bayerisches Bier» eran las siguientes.

El 20 de enero de 1994 el Gobierno alemán presentó a la Comisión la solicitud de registro de la IGP «Bayerisches Bier», según el procedimiento simplificado previsto por el Reglamento de 1992, al que ya he aludido al resumir la sentencia precedente de 2 de julio de 2009.

En el curso de ese procedimiento, el Comité de reglamentación de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen (en el que están representados los Estados miembros) debatió en numerosas ocasiones acerca del registro de la IGP «Bayerisches Bier». La existencia de marcas que también comprendían los términos «Bayerisches Bier» o sus traducciones constituía una de las cuestiones debatidas.

Habiendo sido imposible alcanzar mayoría sobre la cuestión en el Comité, la Comisión presentó una propuesta de reglamento del Consejo, que finalmente adoptó el Reglamento n.º 1347/2001, de 28 de junio de 2001, que registraba «Bayerisches Bier» como IGP.

Como se ve, el procedimiento de registro fue bastante prolongado: iniciado en 1994 a instancia del Gobierno alemán, no concluyó hasta 2001, cuando se concedió por las autoridades comunitarias, el Consejo a propuesta de la Comisión, el registro de la IGP «Bayerisches Bier».

Además, el registro de esa IGP nació acompañado de la controversia: varios Estados miembros se opusieron al registro. Los debates en el seno del Comité versaban sobre dos cuestiones, la existencia de marcas que también incluían la expresión «Bayerisches Bier» o sus traducciones y la consideración de que el término «Bayerisches» o sus traducciones había pasado a ser genérico. Tras un análisis de las cuestiones planteadas la Comisión concluyó que los argumentos formulados contra el registro de la IGP «Bayerisches Bier» carecían de fundamento.

En el asunto comentado el tribunal remitente preguntaba al Tribunal de Justicia sobre la norma y la fecha de referencia que debían aplicarse para resolver el conflicto entre la indicación geográfica, «Bayerisches Bier», válidamente registrada en 2001 como IGP según el procedimiento simplificado previsto en el Reglamento de 1992, y la marca, Bavaria, cuya solicitud de registro fue presentada tanto antes del registro de esa indicación geográfica como antes de la entrada en vigor del Reglamento de 2003, y *a fortiori* la del Reglamento de 2006.

De reconocerse prioridad a la indicación geográfica, la consecuencia sería la anulación de la marca ya registrada, pues evidentemente no cabía en este caso la denegación de su registro, ya concedido. Esta consecuencia de la prioridad de la indicación, el vencimiento, de una u otra forma, de la marca contraria, se había mantenido inalterada en el texto del artículo 14, apartado 1, en los sucesivos Reglamentos de 1992, 2003 y 2006.

El Tribunal de Justicia negó ante todo que las nuevas disposiciones de 2003 y de 2006 pudieran aplicarse retroactivamente para resolver un conflicto entre una denominación válidamente registrada como IGP en 2001 según el procedimiento simplificado previsto en el Reglamento de 1992 y una marca cuya solicitud de registro se presentó antes de la entrada en vigor de los Reglamentos de 2003 y de 2006.

Conforme a su doctrina ya establecida, recordó que el principio de seguridad jurídica se opone a que el punto de partida de la aplicación en el tiempo de un acto comunitario se fije en una fecha anterior a la de su publicación salvo si, excepcionalmente, el objetivo perseguido lo exige y se respeta debidamente la confianza legítima de los interesados, y añadía que, con el fin de garantizar el respeto de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, las normas comunitarias de Derecho sustantivo deben interpretarse en el sentido de que sólo contemplan situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor cuando de sus términos, finalidad o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto, es decir, si es manifiesta la voluntad legislativa de atribuir retroactividad a la regla.<sup>18</sup>

El Tribunal de Justicia prosiguió, precisando que el conflicto oponía el registro de la indicación protegida «Bayerisches Bier» por el Reglamento n.º 1347/2001, según el procedimiento simplificado previsto por el Reglamento n.º 2081/92, a raíz de una solicitud presentada por el Gobierno alemán ante la Comisión el 20 de enero de 1994, y el derecho de prioridad y protección en Alemania de la marca registrada Bavaria desde el 28 de abril de 1995, conflicto que debía regularse por el Reglamento n.º 2081/92 en su versión originaria.

<sup>18</sup> Apartados 39, 40 y 42 de la sentencia comentada.

En el procedimiento normal de registro de las indicaciones geográficas, la solicitud de registro de la indicación «Bayerisches Bier» por el Gobierno alemán, en enero de 1994, habría debido ser publicada, una vez que la Comisión hubiera comprobado, en un plazo de seis meses, que concurrían las condiciones exigidas para el registro de la indicación geográfica; como sea que la marca Bavaria no obtuvo protección hasta abril de 1995 es verosímil cuando menos que la protección de la marca se habría denegado, y en cualquier caso, de haberse concedido ésta, la marca habría quedado amenazada por una causa de anulación.

Ahora bien, quedaba en pie el problema de la referencia en el Reglamento de 1992 a la fecha de publicación por la Comisión de la solicitud de registro de una indicación geográfica, publicación esa que precisamente no había tenido lugar en el asunto enjuiciado, al haberse seguido un procedimiento simplificado que no preveía ni *a fortiori* exigía esa publicación.

El Tribunal fue claro y directo para determinar a qué fecha debía atenderse: dado que no se había dado publicidad a la solicitud de registro de la indicación, había que estar a la publicidad del registro mismo una vez concedido, y ello ante todo por razones de seguridad jurídica.<sup>19</sup>

Y para terminar, merece mención el resultado en España de la amplia ofensiva de los cerveceros bávaros contra la marca Bavaria.

El 3 de junio de 2009<sup>20</sup> la Sala Primera de lo Civil del Tribunal Supremo dictó la sentencia 397/2009, que desestimaba el recurso de casación de una de las asociaciones de cerveceros bávaros contra la sentencia previa de la Audiencia Provincial de Madrid, que había revocado la anterior sentencia del Juzgado de Primera Instancia, favorable a esa asociación en el litigio promovido contra la sociedad Bavaria NV, solicitando la declaración de nulidad de la marca Bavaria, de modo que en definitiva fracasó la acción dirigida contra esa marca.

Conviene precisar que la asociación bávara sustentaba su acción en su marca internacional «Genuine Bavarian Beer», quizá porque se creaba así *prima facie* una colisión verbal clara con la marca «Bavaria». Además, cuando comenzó este litigio en primera instancia, en julio de 1999, aún no se había producido el registro y consiguiente protección de la indicación geográfica «Bayerisches Bier».

---

<sup>19</sup> Apartados 61, 62 y 65 de la sentencia comentada. El Abogado General había advertido que en el caso de las indicaciones protegidas siguiendo el procedimiento simplificado el primer momento en el que las autoridades públicas y los operadores interesados podían tener conocimiento de su registro era precisamente cuando, ya concedido éste, se daba publicidad a su concesión.

<sup>20</sup> Muy poco antes de la sentencia del Tribunal de Justicia, el 2 de julio de 2009, sobre la cuestión prejudicial italiana.

Aunque el Tribunal Supremo enumeró en el fundamento de derecho tercero, entre las normas aplicables a la solución del recurso, el Acuerdo hispano-alemán de 11 de septiembre de 1970 sobre protección de indicaciones de procedencia y denominaciones de origen, y los Reglamentos comunitarios n.º 2081/92 y 1347/2001, su decisión se sustentó finalmente en la Ley de marcas española, n.º 32/1988 de 10 de noviembre, y específicamente en la inexistencia de riesgo de error sobre el origen geográfico del producto, para lo que estimó que el término Bavaria no es una denominación que en español indique la procedencia geográfica, pues es distinto de Baviera y bávaro, aunque pueda cumplir esa función en otras lenguas, pero en la española tiene un acusado carácter caprichoso o de fantasía (fundamento de derecho cuarto).

En la apreciación de la inexistencia de riesgo de error sobre la procedencia geográfica de la cerveza designada con la marca Bavaria pesó el hecho de que en esa marca, además del término Bavaria, se mencionaba Holanda como el país de producción («Holland Beer»), hecho ese que, junto con la percepción del público interesado en el mercado relevante, es decir, el consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, había tomado en consideración la Audiencia Provincial, lo que confirmó el Tribunal Supremo, añadiendo éste que para el consumidor medio de cerveza español el término Bavaria, aunque relacionado ciertamente con Baviera, no suscita en la lengua española una conexión tan intensa y precisa con ese territorio que pueda generar la creencia de que los productos identificados con el signo Bavaria proceden de Baviera (fundamento de derecho octavo).

Creo que este análisis del conflicto es interesante, y es plausible la idea de que Bavaria no evoca necesariamente lo mismo en cualquier lengua y país.



# Crónica



# **Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea**

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

**Sumario:** Introducción.—I. El estado de la integración. 1. Eurozona: nuevos rescates a Portugal y Grecia. 2. Ampliación: Islandia niega la compensación a Reino Unido y Holanda por la quiebra bancaria y se inicia un juicio contra el anterior primer ministro. 3. Schengen: suspensión temporal del acuerdo en Francia y retraso de la entrada de Bulgaria y Rumanía.—II. La actualidad institucional de la Unión Europea. 1. Consejos europeos del primer semestre de 2011. 2. Comisión y Consejo Europeo: recomendaciones a los Estados miembros en el ámbito de la coordinación económica: «semestre europeo». 3. Banco Central Europeo: nuevo presidente en noviembre de 2011.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica. 1. Mercados financieros: nombramientos de los responsables de las autoridades financieras. 2. BCE: incremento de los tipos de interés. 3. Directiva para controlar el «turismo sanitario». 4. Comisión: nueva denuncia del «Caso MAGEFESA». 5. Tribunal de Justicia: prohibición de la discriminación en los seguros de automóvil. 6. Tribunal de Justicia: nueva sentencia sobre las vacaciones fiscales vascas.

## **Introducción**

En este primer semestre de 2011, la UE ha debido tomar la decisión de rescatar a Portugal y aún deberá decidir sobre una segunda asistencia a Grecia.

La desconfianza de los mercados sigue atacando particularmente a los Estados periféricos y más vulnerables, y la Unión debe articular respuestas de rescate y de mayor coordinación en materia económica y presupuestaria.

Es así como los Veintisiete han culminado el primer «semestre europeo» y es por tanto previsible que los Estados miembros incorporen en sus Presupuestos de 2012 las recomendaciones de la Comisión planteadas en junio. Una mayoría de Estados también deberán incorporar en sus cuentas públicas los compromisos adoptados en función del «Pacto por el Euro Plus» a favor de la competitividad, el empleo, el control de las finanzas públicas y la estabilidad financiera.

Asimismo, se han nombrado a los máximos responsables de las autoridades de supervisión de los mercados financieros y al próximo presidente del Banco Central Europeo. Y la UE también ha adoptado importantes decisiones en torno al futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Sin embargo, y a pesar de las previsiones que apuntan hacia una ligera recuperación económica en el conjunto de la UE, la situación continúa siendo muy preocupante para las Economías cuyo crecimiento sigue siendo cuestionado y a las que en nada parece beneficiar los duros planes de ajuste exigidos a cambio de los rescates y la subida de tipos de interés decidida por el Banco Central Europeo en abril.

*In these first six months of 2011, the EU has taken the decision to rescue Portugal and will have to decide a second assistance for Greece.*

*Distrust in markets goes on attacking in particular those member States in the periphery and that seem to be more vulnerable, and therefore the Union has to articulate answers of rescue and those referring to a major economic and budgetary coordination.*

*It is in this context that the Twenty-seven have conclude the first 'European semester' and it is therefore foreseeable that member States incorporate the Commission's recommendations presented in June in their Budgets for 2012. A majority of States should also include in their public accounts the commitments adopted in accordance with the 'Euro Plus Pact' for competitiveness, employment, sustainability of public finances and financial stability.*

*The leaders in charge of the authorities of supervision of the financial markets and the next president of the European Central Bank have been appointed. And the EU has also adopted important decisions about the future European Stability Mechanism (ESM).*

*However, and although forecasts seem to mark a light economic recovery for the whole Union, the situations continues to be so worrying for those Economies whose growth is still in doubt and that are not beneficiary of the hard plans of adjust required to obtain the rescues and of the increase of interest rates decided by the European Central Bank in April.*

## I. El estado de la integración

### 1. Eurozona: nuevos rescates a Portugal y Grecia

El 7 de abril el gobierno portugués en funciones solicitó formalmente el «rescate» del país a la Unión Europea. El 23 de marzo, el entonces primer ministro José Sócrates, había presentado su dimisión tras el rechazo del Parlamento luso a su nuevo plan de ajustes pactado con Bruselas, que

contemplaba duras medidas de austeridad como el recorte de las pensiones más altas, la congelación de sueldos públicos o la reducción de gastos en el sistema de salud. Los mercados habían disparado la prima de riesgo de la deuda portuguesa, y la calificación de algunas agencias de rating habían rebajado su calificación del país. Los analistas adelantaban ya la inminencia de un rescate, cuando el país debía hacer frente, a mediados de abril, al pago de 4.200 millones de euros.

De esta manera, la UE puso en marcha en mayo el tercer «rescate» a un país de la Eurozona en menos de un año, tras los apoyos prestados a Grecia e Irlanda, por un importe global de 78.000 millones de euros.

La troika formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional negociaron con el gobierno portugués las contrapartidas que, en términos de ajustes y reformas, debían ser la «garantía» del apoyo financiero.

Los ajustes pactados contemplan profundos recortes sociales, incluida la reducción de un 5% de las pensiones superiores a 1.500 euros mensuales, así como la congelación de todas las demás, salvo las mínimas. Además, el plazo máximo de cobro del subsidio por desempleo pasará a ser de 18 meses, en lugar de tres años. La ayuda a los parados se reducirá 200 euros, con lo que quedará fijada en 1.048.

Las reformas, que incluirán privatizaciones y una reducción de 8.000 funcionarios, prevén conseguir que Portugal ahorre hasta 2013 un total de 10.400 millones de euros.

Sin embargo, también es cierto que provocarán la ralentización del crecimiento de la Economía lusa, lo que podría traducirse en dos años más de recesión. Lisboa estima que podrían conducir a un aumento del desempleo, que pasaría del 11% al 13% en los próximos años.

La troika internacional anunció el 5 de mayo que dos tercios de los 78.000 millones de euros pactados, es decir, 52.000 millones, serán aportados por la UE, mientras que el FMI prestará los 26.000 millones restantes a un interés del 3,25%. La aprobación formal del rescate portugués fue decidida por el Eurogrupo el 16 de mayo, estableciéndose que la aportación española llegaría a 3.247 millones de euros.

Por su parte, en el mes de junio, la UE ha debido analizar la posibilidad de un segundo «rescate» a Grecia, por una suma total de 12.000 millones de euros.

El nuevo plan de ajuste en este país aún estaba pendiente de ratificación en el Parlamento nacional y, por esta razón, los líderes europeos reunidos en el Consejo Europeo de junio hicieron un llamamiento a la «unidad nacional» dirigido expresamente a los conservadores griegos, para que finalmente apoyen unas reformas que se consideran indispensables para articular una segunda ayuda.

La Eurozona espera también que el sistema financiero privado (bancos y aseguradoras) participen en el «rescate», acudiendo a la refinanciación de la deuda griega con plazos más holgados y, tal vez, menores intereses. Los bancos alemanes y franceses son, de hecho, los más expuestos ante una eventual quiebra de Grecia y es, en este sentido, que es posible que accedan finalmente a participar en la reestructuración de la Deuda griega.

En todo caso, la solución está pendiente de los diputados griegos quienes, en una votación prevista para el 1 de julio, deberán decidir sobre un plan de ajuste que ronda los 78.000 millones de euros y que incluye privatizaciones, nuevos recortes y subidas de impuestos. El 3 de julio la UE deberá examinar los resultados de esta votación y, en su caso, decidir la activación del segundo rescate a Grecia.

## *2. Ampliación: Islandia niega la compensación a Reino Unido y Holanda por la quiebra bancaria y se inicia un juicio contra el anterior primer ministro*

La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) anunció el 9 de junio que tomará medidas legales contra Islandia si, en el plazo de tres meses, el gobierno de este país no pagara a los gobiernos británicos y holandeses por el denominado caso «Icesave», que hace referencia a una filial de uno de los grandes bancos islandeses (Landsbanki) a cuyos clientes compensaron los fondos de garantía de depósitos holandeses y británico tras la quiebra de la entidad. Cerca de 350.000 personas en Reino Unido y Holanda perdieron sus ahorros cuando eso sucedió, en octubre de 2008. La deuda asciende, en conjunto, a unos 4.000 millones de euros, lo que representa un tercio del PIB del país.

El caso islandés es, en todo caso, excepcional, ya que Islandia dejó quebrar a sus principales entidades bancarias. Pidió ayuda al FMI y se vio abocada a una grave crisis económica que supuso una fuerte devaluación de su moneda, una subida de impuestos y un fuerte recorte del gasto público. Inyectó miles de millones de euros en sus bancos y nacionalizó las entidades quebradas para evitar un pánico financiero. Y mantiene, desde hace ya más de dos años, un «corralito» que impide a los islandeses disponer libremente de sus ahorros.

La EFTA sostiene que Islandia está obligada por las leyes europeas a garantizar una compensación de 20.000 euros a los clientes de Icesave, que captaba depósitos en Reino Unido y Holanda ofreciendo altas remuneraciones.

Pero, por su parte, los islandeses sostienen que no están obligados a efectuar el pago de 4.000 millones de euros. En abril rechazaron por se-

gunda vez en referéndum el pago de esta factura que es, en efecto, consecuencia de los desmanes de una de sus entidades financieras. La votación fue convocada por el presidente islandés, Oláfur Ragnar Grimsson, tras negarse a firmar una ley del Parlamento que estipulaba las condiciones del acuerdo alcanzado, es decir, un pago con intereses del 3% a 37 años. Ya en diciembre de 2009 Grimsson había forzado una consulta similar, celebrada en marzo de 2010, cuando contra todo pronóstico, se negó a firmar una ley que obligaba al pago de la deuda con un interés del 5,5% en 15 años. «Las antiguas condiciones de pago eran muy injustas y las nuevas son mejores, pero si los islandeses van a cargar con una deuda de sus bancos deben tener derecho a decidir. Islandia es una democracia, no un sistema financiero», declaraba el presidente días antes del referéndum de Abril.

Por otra parte, el ex primer ministro conservador islandés Geir H. Haarde afronta, desde comienzos de junio, un juicio en el que está acusado de negligencia grave por su gestión de la crisis, convirtiéndose así en el primer líder político del mundo encausado por esta cuestión. Su imputación llegó en septiembre con el visto bueno del Parlamento, tras el informe realizado por una comisión de investigación que también ha allanado el camino para juzgar a varios ejecutivos de banca y determinar su responsabilidad en el origen y la gestión de la crisis que atraviesa el país.

Un tribunal especial para procesos que afectan al Gobierno será el encargado de estudiar el caso. Y aunque es probable que el juicio no comience hasta después del verano, la fiscalía le acusa de incumplimientos de sus responsabilidades «cometidos desde febrero a principios de octubre de 2008 por negligencia grave», al desoír las advertencias que recibió sobre una inminente crisis de los bancos.

En todo caso, resulta cuando menos paradójico que Islandia esté afrontando mejor la crisis que Irlanda, que garantizó el 100% de las deudas de sus bancos y se vio obligada a pedir un rescate a la UE y el FMI cuando el déficit público se disparó por ese motivo. El FMI aseguró a comienzos de junio que la recuperación islandesa «está en camino y, que tras una caída del PIB del 3,5% en 2010, se espera que Islandia crezca el 2,3% este año».

«Es casi como si el impago de las deudas acumuladas por un sector bancario fuera de control y la depreciación del tipo de cambio funcionaran mejor (incluso desde el punto de vista de los inversores) que socializar las pérdidas del sector privado y mantenerse en un sistema con un tipo de cambio fijo», escribía el Nobel Paul Krugman en su blog del New York Times.

La «vía islandesa de salida de la crisis financiera» que ha dejado caer los bancos y que, contando con la opinión de los ciudadanos, ha provocado un cambio de gobierno, una reforma de la Constitución y el enjuiciamiento

de políticos y banqueros, podría tener otras consecuencias políticas importantes. Islandia está negociando su adhesión a la Unión Europea desde junio de 2010 y un conflicto con Reino Unido y Holanda podría derivar en el veto de estos países a su candidatura.

### 3. *Schengen: suspensión temporal del acuerdo en Francia y retraso de la entrada de Bulgaria y Rumania*

A mediados de abril se produjo una escalada de tensión diplomática entre Francia e Italia, cuando París bloqueó durante casi todo un día el acceso de trenes procedentes de la ciudad fronteriza italiana de Ventimiglia, en respuesta a la decisión de Roma de entregar permisos de estancia temporales a más de 20.000 tunecinos llegados a Italia desde la caída de Ben Ali a mediados de enero.

El gobierno francés alegó motivos de seguridad por la celebración de una manifestación no autorizada y, aunque recibió después el respaldo de la Comisión Europea, las críticas arreciaron ante un hecho que fue interpretado por muchos socios comunitarios como una suspensión del Espacio Schengen.

«Francia no quiere suspender Schengen», aseguraron fuentes destacadas del gobierno francés ante las acusaciones recibidas, pero sí afirmaron que su intención era plantear «una revisión de las cláusulas de salvaguarda de forma que, en situaciones particulares y puntuales, se puedan establecer controles en las fronteras».

El partido de extrema derecha del Frente Nacional, que pide desde hace años la salida de Francia del espacio Schengen y que, a un año de las elecciones presidenciales, se encuentra en máximos históricos, calificó de electoralistas las actuaciones del Gobierno en torno al caso de los inmigrantes tunecinos. La oposición socialista, por su parte, las consideró populistas y peligrosas, y sentenció que «el discurso del ejecutivo avergüenza a Europa». «Cuando se devuelve a los emigrantes como si fueran mercancías, se está desarrollando un comportamiento indigno», añadieron destacados dirigentes socialistas, afirmando además que sería «un error funesto renunciar a Schengen».

Por otra parte, en junio la UE decidió retrasar el ingreso de Rumanía y Bulgaria en el Espacio. A pesar de los esfuerzos realizados por estos dos países balcánicos para equiparar su sistema judicial y policial a las normas comunitarias y para luchar eficazmente contra la corrupción, se han encontrado con la desconfianza de Francia y Alemania, que aun ponen en duda su capacidad para controlar sus fronteras, a pesar del dictamen favorable del Parlamento Europeo. Sofía y Bucarest deberán, por tanto, esperar hasta sep-

tiembre para que un nuevo Consejo de Ministros de Interior de la UE de luz verde a su adhesión a Schengen. El aplazamiento estuvo condicionado sin duda por los acontecimientos de norte de África y el aumento de la presión migratoria.

Tras el Consejo Europeo de junio, la UE acordó la posibilidad de reformar, de manera limitada, el Espacio Schengen mediante la eventual imposición de fronteras nacionales «en circunstancias excepcionales» que todavía deben definirse. El presidente de la institución, Herman Van Rompuy, señaló, en todo caso, que «la reintroducción de las fronteras se utilizará como último recurso, cuando la situación fuera auténticamente grave».

## II. La actualidad institucional de la Unión Europea

### 1. *Consejos europeos del primer semestre de 2011*

Durante el primer semestre de 2011, la UE ha celebrado cuatro Consejos Europeos.

Tras la celebración del primero de ellos, que tuvo lugar el 4 de febrero, los Veintisiete hicieron público su compromiso para impulsar un «Pacto de Competitividad» que sirviera para apuntalar el crecimiento de las Economías comunitarias y proteger el euro.

Aunque el contenido del Pacto, basado en el acuerdo de Alemania y Francia, debía ser concretado y detallado, ya planteaba de antemano dos premisas relevantes: la desvinculación de la subida de salarios a la inflación y la armonización de los Impuestos de Sociedades. Asimismo se plantearon, como contenidos relevantes del Pacto, la extensión de la vida laboral y un mayor compromiso de limitación del endeudamiento público.

Se determinó en la cumbre que, en principio, el Pacto únicamente debería ser vinculante para los países de la Eurozona, aunque estaría abierto a los demás Estados miembros de la UE que quisieran adherirse a él.

Los líderes europeos también analizaron la necesidad de avanzar en el «Mercado Común de la Energía». Acordaron que en 2014 «debe estar garantizada» la libre circulación de gas y electricidad, de manera que, en 2015 ningún país comunitario debería permanecer aislado de las redes energéticas. La desaparición de estas «islas» deberá contar con una suficiente financiación que, según las tesis de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete, debería ser asumida por el propio mercado. «El grueso de los costes y de las inversiones» podrá ser repercutido en las tarifas aplicadas por las compañías.

Por su parte, el 11 de marzo se celebraron dos cumbres relevantes, la primera acogió a los Diecisiete Jefes de Estado y de Gobierno de la Euro-



acuerdo para definir y poner en marcha diferentes instrumentos de gobierno económico común.

Especialmente importante fue el acuerdo alcanzado respecto al «Pacto por el Euro plus», como herramienta específica para reforzar la coordinación de la Política Económica a favor de la Competitividad y la Convergencia y, también, para imprimir una calidad nueva a la coordinación de las políticas económicas.

Este Pacto, que fue aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro y al que se sumaron Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía, contribuirá, previsiblemente, al fortalecimiento del pilar económico de la UEM, imprimiendo un nuevo carácter a la coordinación de las políticas económicas.

Los Estados miembros participantes se comprometieron a adoptar todas las medidas necesarias para perseguir los siguientes objetivos:

- impulsar la competitividad
- fomentar el empleo
- contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas
- reforzar la estabilidad financiera

Los Estados miembros que firmaron el Pacto se comprometieron, con arreglo a los indicadores y principios establecidos, a anunciar una serie de actuaciones concretas que deberían poner en práctica en los próximos doce meses. Todos los Estados miembros participantes han debido presentar sus compromisos con tiempo suficiente para poder ser incluidos en sus «Programas Nacionales de Estabilidad o de Convergencia» y en sus «Programas Nacionales de Reforma», que fueron presentados en abril y evaluados en el Consejo Europeo de junio.

A fin de demostrar un compromiso real de cambio y de asegurar el impulso político necesario para alcanzar los objetivos, este proceso deberá repetirse cada año, de manera que los Estados miembros participantes acordarán en el más alto nivel un conjunto de acciones, que se reflejarán en los Programas Nacionales que se presenten cada año, y que serán evaluados por la Comisión, el Consejo y el Eurogrupo.

Los Veintisiete también acordaron cuestiones relevantes sobre el «Mecanismo Europeo de Estabilidad» (MEDE), como herramienta clave de gestión de las futuras crisis de los Estados de la Eurozona a partir de 2013.

El Mecanismo asumirá, a partir de junio de 2013, las funciones de provisión de asistencia financiera externa a los Estados miembros de la zona del euro de los actuales Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF).

El MEDE, que dispondrá de una capacidad crediticia efectiva de 500.000 millones de euros, se creará en virtud de un Tratado entre los Esta-

dos miembros de la zona del euro, como organización intergubernamental de Derecho Internacional público, y tendrá su sede en Luxemburgo. Se activará, previsiblemente de mutuo acuerdo, en caso de ser indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto.

El MEDE cooperará muy estrechamente con el FMI, tanto en el nivel técnico como en el nivel financiero. El análisis de la sostenibilidad de la deuda, así como la definición y negociación de las condiciones exigidas para articular los «rescates» del MEDE y del FMI serán llevados a cabo conjuntamente por la Comisión y el FMI, en colaboración con el BCE. También se pretende exigir al Estado miembro beneficiario de la asistencia que establezca una «forma adecuada de participación» del sector privado, en función de las circunstancias concretas y «de manera totalmente coherente con las prácticas del FMI».

El capital suscrito total del MEDE ascenderá a 700.000 millones de euros. De esta cantidad, 80.000 millones tomarán la forma de capital desembolsado, cifra que será aportada por los Estados miembros de la zona del euro paulatinamente a partir de julio de 2013 en cinco plazos anuales iguales. La suma restante, 620.000 millones de euros, será capital exigible comprometido por parte de los Estados mediante garantías y otros instrumentos financieros cuya movilización podrá realizarse cuando resulte necesario. Por ser transferencias a una institución financiera internacional, estas aportaciones no computarán como deuda de cara a la vigilancia del déficit público.

La clave de reparto de cada Estado en el capital suscrito total del MEDE se basará en la clave del capital desembolsado del BCE.

#### Pais – clave de reparto del MEDE (%)

Austria	2,783	Alemania	27,146	Países bajos	5,717
Bélgica	3,477	Grecia	2,817	Portugal	2,509
Chipre	0,196	Irlanda	1,592	Eslovaquia	0,824
Estonia	0,186	Italia	17,914	Eslovenia	0,428
Finlandia	1,797	Luxemburgo	0,250	España	11,904
Francia	20,386	Malta	0,073	Total	100,0

*Fuente:* Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011.

La ponderación de los votos en el Consejo de Gobernadores y en el Consejo de Administración del MEDE será proporcional al porcentaje de capital del MEDE suscrita por cada uno de los Estados. La mayoría cualificada queda fijada en el 80 % de los votos.

Los Veintisiete también analizaron y dieron su visto bueno al paquete legislativo de seis propuestas de la Comisión para reformar el Pacto de Es-

tabilidad y Crecimiento y para reforzar la supervisión macroeconómica, que habían sido presentadas en septiembre de 2010. Y aprobaron la imposición de una mayor transparencia y dureza en las futuras «pruebas de resistencia» a la banca europea.

Aún con la sombra de la crisis de Portugal, cuyo rescate ya estaba siendo debatido, las conclusiones del Consejo Europeo fueron particularmente optimistas por esta razón. La Unión Europea parecía poner en marcha las bases del Gobierno Económico europeo.

Apenas dos días antes de la celebración de la cumbre, el primer ministro portugués, José Sócrates, había presentado su dimisión tras el rechazo del Parlamento luso a su nuevo plan de ajustes pactado con Bruselas, en un preocupante clima de inestabilidad económica, con elevadas primas de riesgo de la Deuda portuguesa y con una rebaja en la calificación por parte de algunas agencias de rating respecto al país.

Por otra parte, en la misma cumbre de marzo cuatro países de los Veintitrés que suscribieron el «Pacto por el Euro» (los Diecisiete de la Eurozona más los seis que voluntariamente lo asumieron), es decir, España, Francia, Alemania y Bélgica, presentaron sus compromisos en este ámbito, anticipándose así al plazo de junio disponible para hacerlo.

El presidente del gobierno español, Jose Luis Rodríguez Zapatero, presentó un primer enunciado de ocho grandes iniciativas, entre las que destacaban la puesta en marcha de un plan de afloramiento de la Economía sumergida y la imposición de un límite al gasto público que se incorporará a la Ley de Estabilidad Presupuestaria y que será de obligado cumplimiento para la Administración central.

Las otras seis medidas planteadas fueron:

- la intención del gobierno español de llegar un acuerdo sobre la reforma del marco de la negociación colectiva,
- el proyecto de una ley de servicios profesionales que desarrolle íntegramente la Directiva de Servicios de la UE,
- la creación de una comisión asesora de expertos que analice, de manera independiente y rigurosa, la evolución de la competitividad,
- la aprobación de una nueva ley concursal que facilite la refinanciación de la deuda de las empresas que se declaren en concurso de acreedores,
- el impulso de la formación profesional mediante la reforma de las políticas activas de empleo en coordinación con las Comunidades Autónomas y mediante un conjunto de Decretos que mejoren el acceso, la calidad y la adaptación al mercado de trabajo de la Formación Profesional,

- el compromiso para mejorar la estabilidad financiera mediante la adaptación del sistema a los requisitos reforzados de capitalización antes del 30 de septiembre, y con la garantía de que las deficiencias detectadas en las pruebas de resistencia serán cubiertas por el Fondo de Reestructuración Bancaria (FROB).

El cuarto y último Consejo Europeo se celebró el 24 y 25 de junio. Los líderes de los Veintisiete respaldaron las recomendaciones de la Comisión sobre las medidas que debe adoptar cada país de la UE para impulsar el crecimiento económico, generar empleo y mantener bajo control las finanzas públicas («Programas Naciones de Estabilidad o Convergencia» y «Programas Nacionales de Reforma»).

Esta decisión cerraba el primer «Semestre Europeo», un proceso de consulta de seis meses en el que los gobiernos de la UE formulan las previsiones de gasto y las políticas económicas. Los gobiernos de cada país deben tener en cuenta las recomendaciones de Bruselas, ratificadas por el Consejo Europeo, cuando llegue el momento de elaborar sus presupuestos nacionales de 2012.

En las conclusiones del Consejo se menciona, asimismo, que los Estados miembros que participan en el Pacto del Euro Plus habían presentado «unos compromisos que suponen más de 100 medidas en total que constituyen un buen primer paso para lograr los objetivos del Pacto». Los Jefes de Estado o de Gobierno se plantean volver a tratar algunos asuntos del Pacto en diciembre de 2011, antes de que comience el próximo semestre europeo y también pretenden evaluar los avances en el Consejo de primavera de marzo de 2012.

Por otra parte, en la cumbre se alentó al Parlamento griego a aprobar las leyes clave sobre fiscalidad y privatizaciones, ya que esas reformas resultan esenciales para que los demás países de la zona euro y el FMI proporcionen ayudas al país en el marco de un nuevo plan de rescate. También reclamó el Consejo la «unidad nacional», como requisito previo para el éxito de las reformas. Los responsables de la eurozona también coincidieron en afirmar que el sector privado debería aportar una parte de la financiación adicional y reiteraron su compromiso de hacer «lo que sea necesario» para garantizar la estabilidad financiera de la moneda única.

Los líderes también plantearon la necesidad de mejorar la aplicación del Convenio Schengen y, en este sentido, concluyeron que se debería establecer un mecanismo para hacer frente a circunstancias excepcionales que pusieran en peligro el funcionamiento general de la cooperación, sin menoscabar el principio de libre circulación de las personas. Este mecanismo debería incluir una serie de medidas de aplicación gradual, diferenciada y coordinada para ayudar a un Estado miembro que sufra fuertes presiones en las fronteras exteriores.

En última instancia, y dentro de ese mecanismo, se podría establecer una cláusula de salvaguardia, para autorizar el restablecimiento excepcional de los controles fronterizos internos, en una situación auténticamente grave en la que un Estado miembro ya no pudiera cumplir las obligaciones impuestas por las normas de Schengen. El Consejo solicitó a la Comisión que le presente una propuesta sobre como podría articularse esta excepcionalidad.

Asimismo, los líderes de la UE plantearon en este ámbito la necesidad de una política coherente y estratégica para gestionar la movilidad en un entorno seguro, con el objetivo de «abordar las causas fundamentales de las migraciones en un nivel estructural».

A tal fin decidieron poner en marcha «Asociaciones de movilidad» con los países de la Vecindad Meridional y Oriental, dentro de la Política Europea de Vecindad. Se pactarán de manera individual según las circunstancias de cada país, teniendo en cuenta los esfuerzos y progresos hechos en todos los ámbitos (migración, readmisión, movilidad y seguridad).

Por otra parte, los líderes también concluyeron que es preciso que el sistema europeo común de asilo (SECA) esté ultimado para 2012. Son necesarios procedimientos de asilo seguros y eficaces para las personas necesitadas de protección, lo que a su vez hace necesaria la plena aplicación del acervo de la UE en este ámbito. El SECA deberá basarse en unas normas de protección elevada combinadas con unos procedimientos justos y eficaces, que permitan evitar los abusos y examinar rápidamente las solicitudes de asilo para que el sistema pueda ser sostenible.

Durante la cumbre se solicitó asimismo que las negociaciones para la adhesión de Croacia concluyesen a finales de junio de 2011, con vistas a que el Tratado de Adhesión se firme antes de final de año y pudiera entrar en vigor el 1 de julio de 2013.

## 2. *Comisión y Consejo Europeo: recomendaciones a los estados miembros en el ámbito de la coordinación económica («semestre europeo»)*

La Comisión Europea hizo públicas el 7 de junio sus recomendaciones en materia de Política Económica a cada Estado miembro de la UE, basándose en una evaluación exhaustiva de los planes de los países para sanear sus finanzas («Programas de Estabilidad o Convergencia») y para impulsar el crecimiento y el empleo («Programas de Reforma»).

En el caso de España, Bruselas se pronunció respecto a los dos programas, de Estabilidad y de Reforma, enviados al ejecutivo comunitario el 29 de abril, de tal manera que sus recomendaciones deberán tenerse en cuenta

de cara a la elaboración de las cuentas públicas de 2012. Se trata, de hecho, de una de las medidas decididas por la UE en los últimos meses para mejorar la coordinación económica entre los Gobiernos y prevenir futuras crisis en el marco del denominado «semestre europeo». Estas recomendaciones fueron posteriormente ratificadas en la cumbre de líderes europeos del 23 y 24 de junio.

Tras pasar revista al panorama macroeconómico español (impacto del envejecimiento, fusiones frías de las cajas de ahorro, reforma laboral y medidas para evitar el fracaso escolar), la Comisión recomendaba que en el periodo 2011-2012 España «aplique estrictamente los mecanismos existentes de control del déficit y del gasto para los Gobiernos regionales» y que, en caso de que la evolución económica y presupuestaria no sea la esperada, «se adopten medidas adicionales».

El Ejecutivo comunitario reclamaba en su análisis que España adopte, tanto a nivel nacional como en las Comunidades Autónomas, una ley que limite el aumento del gasto por debajo del crecimiento del PIB nominal a medio plazo en todas las Administraciones.

En este sentido, Bruselas reclamaba que España debe seguir adelante con sus planes de reforma en el sistema de pensiones, reforzar la reestructuración de las cajas de ahorros y «explorar la posibilidad de cambiar la estructura de los tipos de IVA y de la fiscalidad de la energía» para compensar la eventual reducción de las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, que previsiblemente reducirían sustancialmente los costes de las empresas.

La Comisión destacaba en su informe que «los impuestos sobre la energía, especialmente los impuestos sobre los carburantes, son relativamente bajos en España» y su incremento podría ser una forma de compensar el déficit. Pedía también a España que evalúe el impacto de la reforma laboral aprobada en diciembre de 2010 y que, si los resultados son negativos, haga más reformas en el mercado de trabajo para reducir la temporalidad y mejorar el acceso de los jóvenes a dicho mercado.

### *3. Banco Central Europeo: nuevo presidente en noviembre de 2011*

El Consejo Europeo de junio nombró a Mario Draghi presidente del Banco Central Europeo para el período del 1 de noviembre de 2011 al 31 de octubre de 2019.

El actual gobernador del Banco de Italia, que sustituirá al francés Jean Claude Trichet tras ocho años de mandato, ya había recibido el apoyo de los ministros de Finanzas de la Eurozona y del Parlamento Europeo en un voto consultivo celebrado el 23 de junio.

Como condición para el nombramiento de Draghi, el gobierno francés exigió que el actual representante italiano del comité ejecutivo del BCE dimitiera, ya que en caso contrario, se hubiera dado la circunstancia de que en este organismo estuvieran presentes dos italianos y ningún francés. Finalmente, Lorenzo Bini Smaghi accedió a renunciar a su cargo en el comité a pesar de que su mandato expira en 2013.

### III. Cuestiones generales de la actualidad económica

#### 1. *Mercados financieros: nombramientos de los responsables de las autoridades financieras*

A comienzos de febrero fueron nombrados los tres máximos responsables de las tres autoridades que, desde enero, ejercen el control sobre cada uno de los sectores financieros, la banca, los mercados de valores y los seguros:

- El italiano Andrea Enria es quien, desde entonces, dirige la autoridad europea de supervisión del sector bancario de la UE, con el objetivo más inminente de contribuir a mejorar la solvencia de una gran parte de las entidades de crédito europeas. La sede este organismo está en Londres.
- El holandés Steven Maijoor es el máximo responsable de la autoridad supervisora de los mercados de valores, cuya sede está en París. Su actividad se focalizará en la armonización de las reglas técnicas, incluyendo, la facultad de la autoridad de investigar y prohibir temporalmente operaciones consideradas arriesgadas y que amenacen gravemente la estabilidad financiera de la Unión.
- Finalmente, el portugués Gabriel Bernardino es quien debe liderar la autoridad supervisora del sector de los seguros en Frankfurt.

La supervisión de las entidades financieras sigue siendo ejercida por los supervisores nacionales, pero siguiendo unas reglas comunes. Las tres autoridades europeas deben encargarse de elaborar normas técnicas comunes de supervisión, que necesariamente deberán aplicar los supervisores nacionales sobre aquellas entidades financieras que operen en varios países. Controlarán, con poderes vinculantes, que las autoridades nacionales cumplan estas reglas y prácticas comunes y, también, contarán con poderes de mediación y actuación cuando existan discrepancias entre los reguladores nacionales de los Estados en los que operen entidades transfronterizas. Y también podrían intervenir en situaciones de «emergencia» financiera.

El presidente del Banco Central Europeo, Jean Claude Trichet, ya ha iniciado el ejercicio de su nueva responsabilidad como nuevo responsable del «Comité Europeo de Riesgos Sistémicos», órgano de vigilancia macroeconómica encargado de detectar y alertar sobre nuevas amenazas para la estabilidad económica y financiera en la UE.

## 2. BCE: incremento de los tipos de interés

El Consejo de gobierno del BCE confirmó en abril los pronósticos de los mercados al decidir subir los tipos de interés un cuarto de punto, hasta el 1,25%. Con esta decisión, los tipos de interés abandonaban su nivel más bajo de la historia, ya que desde mayo de 2009 estaban en el mínimo del 1%.

La decisión se justificó en la necesidad de contener las presiones inflacionistas en la zona euro. «Nuestra decisión contribuye a mantener las expectativas de inflación firmemente ancladas respecto a nuestro objetivo de estabilidad de precios», afirmó el presidente del BCE, Jean Claude Trichet, quien recordó, además, que, pese a la subida, el nivel de los tipos de interés en la zona euro continuaba siendo históricamente bajo. De hecho, el presidente del BCE admitió que la política monetaria de la institución aún mantenía una posición «muy acomodaticia», y afirmó que la decisión de subir los tipos un cuarto de punto había sido «unánime».

La inflación de la zona euro se había situado en marzo en el 2,6%, según la estimación de la oficina europea de estadística, Eurostat, mientras que el propio BCE revisó al alza en el mismo mes sus expectativas de inflación para este año y el próximo, como consecuencia del alza de los precios de la energía y otras materias primas. Para 2011 situaba el rango de expectativas de inflación entre el 2% y el 2,6%. El presidente del Banco, Jean Claude Trichet, insistió entonces en que seguiría «vigilante» sobre los riesgos inflacionistas, pero sin confirmar si la subida aplicada sería la primera de una cadena de subidas.

Preguntado por el impacto del encarecimiento del dinero para países donde la recuperación todavía es débil, como es el caso de España, Trichet recordó que el BCE decide la política monetaria «para garantizar la estabilidad de precios a 350 millones de ciudadanos». En ese sentido, afirmó que hay países que «tienen que corregir sus cuentas públicas y sus políticas económicas, y hasta ahora han presentado planes positivos». A su juicio, una aceleración de las reformas y del ajuste compensaría, en términos de crecimiento, la subida de tipos.

Por otra parte, tras la última reunión del Consejo de gobierno del Banco del primer semestre de 2011, celebrada el 9 de junio, Trichet señaló que los

riesgos para las expectativas de estabilidad de precios se situaban al alza y advirtió del encarecimiento de los combustibles y los alimentos. «En consecuencia, se justifica la estrecha vigilancia; sobre la base de nuestra evaluación, vamos a actuar de una manera firme y oportuna», afirmó. Esta afirmación fue interpretada por muchos medios económicos y financieros como un avance de un nuevo incremento de tipos en julio.

### 3. *Directiva para controlar el «turismo sanitario»*

A finales de enero el pleno del Parlamento Europeo aprobó una Directiva que pretende limitar los derechos de los enfermos que viajan a otro Estado miembro para recibir tratamiento sanitario, en una práctica que se ha dado en llamar «turismo sanitario».

Un grupo de países, liderados por España, consiguió la inclusión de unos requisitos más estrictos sobre el reembolso de los tratamientos, con vista a evitar un excesivo impacto sobre sus cuentas públicas, debido a los numerosos pensionistas afincados en territorio español y a la llegada masiva de pacientes atraídos por un alto nivel de cobertura médica.

Según la nueva normativa, será necesario contar con una autorización previa expedida por la Sanidad nacional para aquellos pacientes afiliados que decidan acudir a otro Estado miembro de la UE para recibir una determinada asistencia médica en tres supuestos: cuando se solicite un tratamiento de enfermedades raras, cuando se requiera el ingreso del enfermo durante al menos una noche y cuando sea precisa la utilización de material médico de alta tecnología, como la radioterapia u otras técnicas usadas en oncología.

Los gobiernos podrán denegar la autorización al paciente en caso de que existan dudas sobre la calidad sanitaria del Estado en el que se desea recibir la asistencia, y también si se demuestra que se puede recibir la misma atención en el país de residencia en un plazo razonable.

Los Estados de la Unión disponen de dos años y medio para incorporar el contenido de la Directiva en sus respectivas legislaciones.

### 4. *Comisión: nueva denuncia del «Caso MAGEFESA»*

La Comisión Europea oficializó el 27 de enero una nueva denuncia ante el Tribunal de Justicia contra España para exigirle una multa por no haber ejecutado una sentencia anterior del Tribunal respecto a las ayudas consideradas ilegales a la empresa vasca fabricante de menaje Magefesa.

Según el ejecutivo comunitario, la multa debería ser doble: por una parte, solicita una sanción diaria de 14.343 euros desde que se declararon ilegales las subvenciones a la empresa vasca hasta el momento de la sentencia (julio de 2002) y, por otra, una sanción de 131.136 euros desde que se dicte la nueva sentencia hasta que la Administración española la ejecute, es decir, demuestre la recuperación efectiva de las ayudas.

Según los cálculos realizados por el tiempo transcurrido, la primera parte de la multa acumulada podría situarse en torno a 44 millones de euros.

Magfesa, según dictaminó el Tribunal de Luxemburgo en 2002, recibió ayudas ilegales a lo largo de dos épocas diferentes, en 1989 y en la década de los noventa. Fue el primer caso de denuncia ante las autoridades europeas por ayudas ilegales de Estado en España. La historia de este proceso, en el que se han visto implicadas autoridades regionales y la administración central del Estado, ha llevado, 20 años después, a pretender que la firma vizcaína, que se encuentra en la actualidad en procedimiento concursal, devuelva las ayudas recibidas.

##### *5. Tribunal de justicia: prohibición de la discriminación en los seguros de automóvil*

El Tribunal de Justicia de la UE emitió el pasado 1 de marzo una sentencia en la que declaraba ilegal la diferenciación entre sexos a la hora de contratar seguros de automóviles. La Corte comunitaria, que daba respuesta al Tribunal constitucional de Bélgica, dictaminó que esta práctica es discriminatoria y «atenta contra la igualdad».

De esta manera, a partir de 2013 las compañías aseguradoras deberán ofrecer pólizas similares a hombres y mujeres, sin beneficiar, por tanto, a las conductoras por su menor ratio de accidentes y siniestros.

En España, de acuerdo con distintos estudios realizados, un hombre paga de media 200 euros más que una mujer por un seguro a todo riesgo. Los analistas estiman que la eliminación de la discriminación podría elevar hasta un 30% las primas femeninas y reducir un 10% las masculinas.

En todo caso, la resolución no sólo afecta al sector del automóvil, sino a todas las pólizas de seguro que contemplen el criterio del sexo en la fijación del precio. Así, ya se prevé que en Reino Unido el fallo podrá tener una importante repercusión puesto que en un gran número de planes de pensiones las mujeres podrían cobrar mayores sumas de dinero puesto que actualmente perciben sumas inferiores tras su jubilación por tener una esperanza de vida mayor que los hombres.

La comisaria de Justicia, Viviane Reding, mostró su satisfacción por la sentencia y pidió a las compañías de seguros que apuesten por «pólizas uni-

sex», siguiendo los pasos dados por países como Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Países Bajos y Eslovenia.

#### 6. *Tribunal de justicia: nueva sentencia sobre las vacaciones fiscales vascas*

El pasado 9 de junio, el Tribunal comunitario hizo pública una nueva sentencia respecto a las denominadas «vacaciones fiscales vascas», en respuesta a un recurso de apelación presentado por las Diputaciones forales sobre una sentencia anterior que ya las había declarado ilegales en primera instancia.

Este segundo fallo es ya definitivo, por haber sido emitido por la instancia máxima de la Corte comunitaria y no admite, por tanto, nuevos recursos ante otros estamentos judiciales superiores.

Y tal como cabía esperar, el Tribunal volvió a pronunciarse en contra de las «vacaciones fiscales» de 1993, consistentes en la exención del pago del Impuesto de Sociedades durante diez años a las empresas de nueva creación y que generasen al menos diez puestos de trabajo. La sentencia, además, fue especialmente contundente al reprochar a las Diputaciones su comportamiento a lo largo de todo el procedimiento, ocultando información y no mostrando la colaboración institucional adecuada.

En su recurso, las Haciendas vascas alegaron que el silencio que mantuvo Bruselas durante siete años, entre 1994, cuando se presentó la primera denuncia, y 2001, cuando se inició el primer expediente, les indujo a una «confianza legítima» de que las medidas fiscales eran legales. Sin embargo, los jueces rechazaron este argumento alegando que «los recurrentes, al no haber colaborado con la Comisión aportándole la información que ésta había solicitado, no pueden invocar la larga duración del procedimiento ni acogerse al principio de protección de la confianza legítima para impugnar la recuperación de las ayudas otorgadas».

En todo caso, es previsible que el Tribunal se pronuncie a finales de julio sobre los otros dos regímenes fiscales cuestionados, las denominadas «minivacaciones fiscales» (que modificaron las «vacaciones» en 1996 y que establecían una exención progresiva en el Impuesto de Sociedades durante los cuatro primeros ejercicios en que las empresas de nueva creación obtuvieran beneficios) y el «crédito fiscal» de 1994 (deducción en el Impuesto del 45% del importe de las nuevas inversiones superiores a 15 millones de euros). Nadie duda ya que este nuevo fallo seguirá el mismo sentido que el pronunciamiento de las «vacaciones fiscales» puesto que las circunstancias fueron las mismas y también los argumentos empleados por las partes.

Según los análisis realizados, las repercusiones de este segundo fallo serán más importantes por el mayor volumen de ayudas implicadas y por el menor grado de recuperación de las ayudas.

En este estado de la cuestión, es muy probable que, tras esta segunda y definitiva declaración de ilegalidad del conjunto de las exenciones fiscales vascas, el procedimiento aún se prolongue más tiempo sobre la base de la diferencia de criterios en torno a la recuperación de las ayudas: La Comisión opina que no se han recuperado mientras que los ejecutivos forales defienden lo contrario. De hecho, Bruselas ya interpuso una demanda ante el Tribunal, en noviembre de 2010, que pretende imponer una multa millonaria a las Diputaciones.

# Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru  
Aldundia  
Diputación  
Foral de Bizkaia



**Deusto**

Publicaciones  
Universidad de Deusto