
El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza

The broken dream of the European citizenship and the dark side of governance

RECIBIDO: 2012-06-20 / ACEPTADO: 2012-09-09

Francesco BIONDO

Università di Palermo

francesco.biondo@unipa.it

Resumen: Este trabajo trata de analizar tres modelos de ciudadanía europea a partir de la crisis de legitimidad del modelo de gobernanza europeo a la que asistimos hoy. Presentaré los rasgos de esta crisis del modelo de gobernanza, aclarando cómo esta crisis pone de manifiesto 1) el poder de veto de algunos de los estados miembros 2) la falta de responsabilidad de las decisiones comunitarias hacia las opiniones públicas 3) la reducción de confianza mutua de los actores políticos y económicos. Mostraré como los tres modelos, respectivamente el modelo nacional-liberal, el modelo de la ciudadanía de mercado y el modelo federal, ofrecen diversas respuestas a la pregunta acerca del significado del ideal de una ciudadanía europea en el contexto de la crisis de legitimidad actual. Finalizaré el artículo con una propuesta de política educativa (la inserción en el marco de los currículos de educación secundaria de nociones básicas de finanzas públicas) al fin de ofrecer a los, se espera, futuros ciudadanos europeos instrumentos para evaluar las decisiones cuyos costes van a soportar.

Palabras clave: Ciudadanía Europea, ciudadanía de mercado, nacionalismo liberal, federalismo, gobierno multinivel, crisis de legitimidad de la Unión Europea.

Sumario: El lado oscuro de la gobernanza europea: de la ilusión a la desconfianza. El modelo nacional liberal: vetos y responsabilidad. El modelo de la ciudadanía de mercado y la legitimidad imposible. El modelo federalista: fe y desesperación. Conclusión: una emergencia educativa

Abstract: This paper tries to analyze three models of European citizenship, by paying particular attention to the legitimacy crisis of the European Union's (EU) governance we are facing today. First of all, I will show the features of the crisis of the model of EU's governance, by clarifying how this crisis sheds light on 1) the veto powers of some of the member states, 2) the lack of accountability of the Union's decisions towards the public opinions, 3) the constant reduction of the mutual trust among both the political institutions and the public opinions. Secondly, I will show how the three models (the national-liberal model, the model of market citizenship, and the federalist model) offer different conceptions of the ideal of European citizenship, an ideal that is necessary when we discuss the normative solutions to the ongoing legitimacy crisis. I will end the paper by proposing a change in policy education: to supplement the programs of secondary schools with basic notions of public finance. Thus, it is possible to give to the future European citizens some of the necessary tools to evaluate the decisions whose costs they must bear.

Key words: European citizenship, market citizenship, liberal nationalism, federalism, multilevel governance, EU legitimacy crisis.

Table of contents: The dark side of European governance: from illusion to distrust. The model of liberal nationalism: vetoes and responsibility. The model of market citizenship and the impossible legitimacy. The federalist model: faith and desperation. Conclusion: an educational emergency

* Agradezco al Capítulo Valenciano del Club de Roma y su presidente D. Rafael Blasco, a Lucía Aparicio Chofré y a Jesús García Cívico por su paciencia en revisar mi castellano. Doy las gracias también a Nino Palumbo, Pedro Talavera y Giulio Itzcovich.

One question the Europeans should ask themselves, if I may hazard a suggestion, is how far-reaching they want their union to be. (...)

The large open market including all of Europe is aim of the large banks and the capitalist business class whose main goal is simply larger profit. The idea of economic growth, onwards and upwards, with no specific end in sight, fits this class perfectly. If they speak about distribution, it is [al]most always in terms of trickle down. The long-term result of this –which we already have in the United States– is a civil society awash in a meaningless consumerism of some kind.

John Rawls¹

Quiero empezar con una pregunta incómoda, pero que expresa bien el callejón por donde se ha bloqueado el proceso de integración europea ¿Qué queda del sueño de una ciudadanía supranacional en medio de la crisis económica más larga desde el 1929? Podríamos preguntárselo a los ciudadanos griegos que se enfrentan a unos recortes masivos que no parecen producir ninguna mejoría (o, con menor dolor, a los ciudadanos portugueses o irlandeses, o españoles o italianos) en sus condiciones de vida (cosa obvia) ni en los mercados de deudas soberanas. Del ser ciudadanos europeos quedan dos símbolos: un pasaporte que les permite emigrar y una moneda con la cual medir unas deudas que no se pueden asumir (al menos en el plazo establecido). Es decir, un billete sin retorno y una terrible limitación a la posibilidad de salir de apuros devaluando la moneda (tal y como hizo varias veces Italia). La pertenencia a la Unión Europea (UE) de ser una oportunidad, un sueño de paz y desarrollo, se ha transformado en una pesadilla de recortes sin crecimiento, que refuerzan la desconfianza entre los actores políticos (nacionales y supranacionales) y entre los mismos pueblos de Europa divididos entre austeros y sobrios (y que por lo tanto piden más austeridad) e irracionales y vagos (y merecedores de formar parte del acrónimo PIIGS, es decir Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España); no importa si entre ellos hay historias económicas diferentes y si estas identificaciones son equivocadas y corresponden a cómodos prejuicios². De la misma forma se mira

¹ RAWLS, J. "Letter to Van Parijs, June 23 1998", en <<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/RawlsVanParijs1.Rev.phil.Econ.pdf>> (20 de mayo de 2012).

² Véase sobre el tema las lucidas consideraciones de TSOUKALIS, L., "The shattering of illusions- And What Next?", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 49 (2011), pp. 26-32. Entre las muchas incoherencias de las posturas de Francia y Alemania acerca de las obligaciones de Grecia quiero poner de relieve el caso de las enormes deudas causadas por un desorbitado gasto militar.

con debido escepticismo al optimismo, irracional podemos admitir hoy, con el que los padres de la unificación habían planeado la invención institucional de mayor alcance del siglo pasado. Una frase de Romano Prodi resume este optimismo: si hubiéramos esperado una unión política nunca tendríamos una unión monetaria. Según Prodi, y los otros padres nobles del proyecto de la Unión como Mitterrand o Kohl, la construcción de una unión monetaria habría fortalecido el proyecto de integración de tal manera que cada uno de los estados miembros hubiese aceptado renunciar más y más a sus prerrogativas soberanas, en aras de una institución supranacional que, a su vez, pretendía asumir los rasgos de una democracia. Optimismo que además justificaba una derogación de los principios presupuestarios en aras de un pacto de Maastricht “más inteligente” (palabras siempre de Prodi) si esta derogación iba a beneficio de países como Francia y Alemania.

EL LADO OSCURO DE LA GOBERNANZA EUROPEA: DE LA ILUSIÓN A LA DESCONFIANZA

Este optimismo no era el fruto de una ceguera ideológica a favor de la construcción de un mercado que destruyese los logros de los diversos estados del bienestar. Si esto fuese así, no se hubiera permitido, al menos así creo, a países como Grecia presentar unas cuentas tan alejadas de la realidad, y a Alemania y Francia escaparse (en 2003) de los criterios de Maastricht que ellos mismos habían pedido que se incluyeran³. Más bien la raíz de este optimismo

Es decir, mientras se imponía un doloroso plan de ajuste se impuso el respeto de los contratos con las empresas de armamentos alemanas y franceses, mientras que el gobierno ha podido denunciar otros contratos con empresas de otros países, entre ellos Italia. Véase Guardian 12 de abril 2012, en <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/apr/19/greece-military-spending-debt-crisis>> y Il sole24ore de 27 abril 2012 at <<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-04-27/grecia-annulla-acquisto-aerei-145616.shtml?uuid=AbCULSUF>> (20 de mayo 2012).

³ Esta decisión trascendental se tomó en la reunión ECOFIN del 23 de noviembre del 2003. Véase sobre el tema ESCOLANO, R., “La crisis del Euro y la gobernanza europea”, en FAES, Cuadernos de pensamiento político, abril-junio 2011, en <http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/3166/LA_CRISIS_DEL_EURO_Y_LA_GOBERNANZA_EUROPEA_ROMAN_ESCOLANO.pdf> (18 de mayo 2012), y EICHENGREEN, B., “European Monetary Integration with Benefit of Hindsight”, in *Journal of common market studies*, vol. 50 supplement 1, 2012, pp. 123-136. Hay que añadir que ahora los procedimientos de sanción del déficit excesivo son más estrictos y hacen más difícil el recurso al poder de veto que por aquel entonces Francia y Alemania ejercitaron para bloquear el procedimiento de sanción por déficit. Véase LÓPEZ ESCUDERO,

radicaba en la idea según la cual cada país podría encontrar razones diferentes (la necesidad de superar un pasado oscuro de nacionalismo agresivo, de construir un mercado integrado que fuese un seguro en contra de conflictos entre los estados europeos, de aprovechar los recursos de los planes de desarrollo antes de la Comunidad Económica Europea y luego de la UE, etc.) pero coherentes con el proyecto de transferencia paulatina, e imparable, de competencias a favor de una unión supranacional. Razones que, además, no se hubiesen quebrantado con los cambios de gobiernos en los estados miembros, ni siquiera por el miedo de una posible supremacía de algunos países a costa de otros. Al fin y al cabo se pensaba que estas razones eran tan fuertes que serían evidentes para cada uno de los actores, supranacionales y nacionales, y para las opiniones públicas que se mantenían, y se mantienen, fieles en primer lugar a sus comunidades políticas, y sólo en segundo lugar se comprometían, y siguen comprometiéndose, a favor de las instituciones supranacionales⁴. Por lo tanto no era necesario para realizar una unión monetaria, y un verdadero mercado único, construir una unidad política de nuevo tipo, es decir una federación de democracias, con un aparato, por mínimo, que pudiese 1) decidir los problemas de distribución de recursos entre las sub-unidades políticas (los viejos estados naciones), 2) producir las normas vinculantes y hacerlas aplicar en todo el territorio de la Unión y 3) asegurar el respeto de la seguridad externa (aunque este proyecto formaba ya parte de la agenda de los federalistas como Spinelli). Para realizar este ideal de gobernanza hacía falta sólo unas estructuras, de corte tecnocrático (la Comisión y el Banco Central Europeo, BCE), para desarrollar los fines determinados en los tratados, un órgano jurisdiccional de control (el Tribunal de Justicia) del respeto del derecho comunitario y un órgano político (el Consejo) que respondiese a los electores a través de elecciones periódicas en los estados miembros. No era necesario, al menos a los ojos de los padres nobles del proceso de integración hasta Maastricht, crear

M., “La Unión Económica y monetaria en el tratado de Lisboa”, en PÉREZ DE NANCLARES, J. M. (coord.). *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 578-579.

⁴ GRIMM, D., “Una costituzione per l’Europa?” (1995), en ZAGREBELSKY, G., PORTINARO, P.P., LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 357-367; y más reciente RODRIK, D., *The globalization paradox. Democracy and the future of the world economy*, W.W. Norton & co., New York, London, 2011, pp. 230-231 que acerca del entusiasmo de muchos intelectuales hacia proyectos políticos supranacionales añade un comentario venenoso: “the construction of transnational political communities is a project of globalized elites attuned largely to their needs”.

una unidad política que pudiese decidir en contra de los intereses de algunos de los estados, en caso de desacuerdo. Se trataba de una estructura de gobierno multinivel (*multilevel governance*) una forma “experimental” de gobernanza en la que cada actor podría controlar que los otros actores cumplieran con lo que se habían comprometido a través de los tratados⁵. Y desde luego este experimento ha tenido, al menos durante veinte años, un gran éxito, como demostraban las numerosas peticiones de entrada por parte de los países del este de Europa. Se había realizado, al menos así parecía, una tercera vía entre los dos modelos de gestión clásica de la sociedad, es decir el mercado y el Estado⁶. La UE pretendía ser una institución que regulaba un mercado supranacional al fin de realizar una economía social de mercado, y permitía una forma de cooperación entre los estados que facilitaba un desarrollo armónico y sostenible sin ser un super-Estado (y sin poderlo ser, dado su limitado presupuesto, y su respeto por la soberanía de los estados miembros)⁷. Su funcionamiento se presentaba como una compleja mezcla de instituciones con un perfil y un procedimiento de decisión de corte intergubernamental (es decir dependiente de la voluntad de los gobiernos nacionales), y otras instituciones de perfil

⁵ Por ejemplo SABEL, C.F. y ZEITLIN, J., “Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU”, en *European Law Journal*, 14, 3 (2008), pp. 272-276 afirman que en la práctica el procedimiento de toma de decisiones en la UE se puede considerar una forma de gobierno directa (en cuanto que tiene en cuenta las experiencias de los actores institucionales y no institucionales que tienen que resolver los problemas planteados), deliberativa (en cuanto los actores, nacionales y supranacionales presentan argumentos que no pretenden ser incontestables) y poliárquica (en cuanto que hay varias autoridades políticas).

⁶ No hay que extrañarse del hecho de que en la enorme literatura sobre el tema se hace referencia a la UE como uno de los modelos más exitoso de *governance*, así como hoy los críticos del uso del concepto justifican sus posiciones poniendo de relieve los déficits de eficacia y sobre todo de legitimidad de los procedimientos de toma de decisión en la UE. Véase sobre el tema PALUMBO, A., *La polity reticolare. Analisi e critica della governance come teoria*, XL edizioni, Roma 2011.

⁷ Al menos así pretendían las interpretaciones de corte funcionalista que veían en la integración europea a través de la institución de un mercado integrado un proceso de progresiva reducción de poderes nacionales a favor de instituciones de corte tecnocrático finalizadas a la regulación de este mercado (el proceso llamado *spill-over*), aunque en el tiempo estas interpretaciones han tenido siempre más presente el tema de la legitimidad de este proceso de integración. Véase NUGENT, N., *Governo e politiche dell'Unione Europea* (1999), ed. it. a cura di S. Gozi, trad. it di M.L. Bassi, Mulino, Bologna 2001³, pp. 540-542; CHRYSOCHOOU, D.N., *Theorizing European Integration*, Sage Publications, London, 2001, pp. 38-42; HOOGHE, L., MARKS, G., “The neo-functionalists were (almost) right: politicization and European Integration”, en CROUCH, C., STREECK, W. (eds.), *The Diversity of Democracy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, pp. 205-222; DANÍ, M., “Constitutionalism and Dissonances: Has Europe Paid Off Its Debt to Functionalism?”, en *European Law Journal*, 15, 3 (2009), pp. 324-350.

supranacional y con un procedimiento de decisión que no dependía sólo de la voluntad de los gobiernos nacionales, aunque a estos les quedaba el poder de ejercer el veto en muchísimas de las decisiones de mayor calado. Se había puesto en marcha, por lo tanto, una nueva forma de unidad política que se proponía transformar de forma irreversible las relaciones internacionales en Europa, y pretendía presentarse como un modelo institucional que garantizaba e imponía el respeto a sus miembros, y a los que querían entrar, de los derechos fundamentales. Además se ofrecía a cada uno de los estados ser miembro de una unidad política que ejercía un papel de protagonista en las relaciones comerciales y financieras.

Estaban claros, ya en aquellos tiempos, los problemas de legitimidad, que se podrían resumir con una aguda paradoja: si un país con las instituciones de la Unión Europea pidiese entrar en la Unión sería rechazado por no ser democrático⁸. Es decir, quedaba por resolver la cuestión del déficit democrático, es decir la cuestión de la legitimidad en entrada o *input legitimacy* (es decir quién va a decidir y en nombre de quién), mientras que, cómo hemos visto antes, había un general aprecio por los resultados de este proceso de integración (es decir la legitimidad de resultado, la *output legitimacy*), tal y como confirmaban además las encuestas, sobre todo en los países que ahora forman los PIIGS. Por esta razón todos los tratados que se han producido desde Maastricht, y los documentos que tienen la misma naturaleza de un tratado, como la Carta de los Derechos Fundamentales, enumeran los derechos del ciudadano europeo (que ahora son: electorado activo y pasivo, protección diplomática, libertad de circulación y residencia, derecho de petición ante el Parlamento europeo, y derecho de dirigirse al defensor del pueblo). El proyecto de integración europeo, a través de una gobernanza multinivel en la que participan instituciones tecnocráticas y democráticas, nacionales y supranacionales, se dirige a encontrar una forma de legitimidad que no depende sólo del favor de los gobiernos nacionales, sino que intenta producir formas de lealtad a través de la participación de colectivos e individuos de diversos países. Estos grupos forman parte de la compleja arquitectura de controles y consultas que se pretenden llevar a cabo en el proceso de producción del derecho y de las políticas comunitarias. Lejos de autopresentarse como un proyecto anclado en una tecnocracia

⁸ ARCHIBUGI, D., “La democrazia cosmopolitica”, en *Rivista italiana di Scienza politica*, XXXV, 2 (2005), p. 275.

políticamente irresponsable, la Comisión se esfuerza en elaborar documentos sobre la gobernanza europea en los que se compromete a realizar a escala supranacional los principios democráticos de inclusión y transparencia, que por cierto no se consiguen realizar a escala nacional, con lo cual me parece obvio el carácter ultra democrático de un documento como el Libro Blanco sobre la gobernanza (COM (2001) 428 final)⁹. Además, no hay que olvidar los progresos institucionales que se han producido con la promulgación del Tratado de Lisboa, sobre todo con el cambio en el procedimiento legislativo, la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones y el mayor papel del Parlamento Europeo (aunque en este momento la UE se presenta con los rostros menos amables del BCE y de la Comisión).

Se puede decir que para entender qué supone la ciudadanía europea, si un auténtico desarrollo de un ideal democrático a escala supranacional o un eslogan sin contenido, nos debemos percatar de la riqueza del proceso de toma de decisión en las instituciones comunitaria, en términos de inclusión de sujetos no institucionales y no estatales que se ven involucrados en el proceso. Pero la falta de legitimidad de entrada (evidente ahora que se están determinando las políticas de recortes y de reformas impopulares) y de eficacia de las respuestas comunitarias evidencia los límites de la gobernanza europea; sobre todo su carácter compromisorio entre modelos de decisión intergubernamentales y comunitarios que produce un uso masivo del poder de veto y la falta de responsabilidad política hacia los electores que permite a los gobiernos nacionales echar la culpa de todas sus decisiones impopulares a las instituciones comunitarias¹⁰. Es decir se presenta evidente el lado oscuro del modelo

⁹ No hay que olvidar, sin embargo, la distancia entre el modelo de gobernanza formulado en el Libro Blanco, inspirado a un ideal de participación de todos los actores involucrados en el proceso de toma de decisión, y las concretas prácticas participativas que se desarrollan por parte de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la UE, sobre el tema véase PALUMBO, A., *La polity...*, op. cit., pp. 236-242, y 259-261 y SMISMANS, S., "New Governance- The Solution for active Eu Citizenship or the End of Citizenship?", en *Columbia Journal in European Law*, 13, 3 (2007), pp. 595-622. Por otra parte hay quien considera el proceso de elaboración de las propuestas de directivas por parte de la Comisión cómo un modelo de participación de expertos y miembros de la sociedad civil que los estados miembros deberían seguir en materia, por ejemplo, de políticas ambientales; Véase CAPPELLI, F., "Ambiente e democrazia: un'integrazione al dibattito", en *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1 (2011), pp. 41 ss.

¹⁰ Es la estrategia llamada *blame shift* o del "chivo expiatorio": echar la culpa a otros por unas decisiones impopulares o por situaciones que tienen una causa interna a los países. Véase sobre el tema MORLINO, L., *Democrazie e democratizzazioni*, Mulino, Bologna, 2003, pp. 235-239. Esta estrategia está muy difundida en Italia, donde se han imputado a Europa, y al Euro, todas las causas de una

de gobernanza europeo y como este lado dificulta la salida de la crisis política y económica en la que estamos metidos y por lo tanto afecta a la legitimidad de resultado (es decir el aprecio por los resultados de las políticas de integración puestas en marcha). Este lado oscuro parece más evidente ahora que la Unión se ha transformado desde un productor de consenso, es decir una institución que goza de legitimidad por sí misma o que ofrece legitimidad a las fuerzas políticas que abogan por más integración, a una institución que pierde o consume consenso a favor de los que siguen creyendo en el proyecto de integración¹¹. Los ciudadanos acaban por ver tal proyecto de integración como una condena a soportar siempre más recortes sin crecimiento, y no como una oportunidad de mutuo desarrollo, en cuanto que asumen (¿hasta cuándo?) que el coste de una salida de la zona euro es demasiado alto, aunque en el tratado de Lisboa art. 50 está reconocido un derecho de salida de la Unión que para muchos griegos parece sólo una atroz mentira¹². Es cierto que muchas estadísticas demuestran un mantenimiento de los niveles de fidelidad hacia la Unión¹³. Sin embargo creo que el aumento de movimientos de corte populista en Europa muestra un desencuentro entre las opiniones públicas y las instituciones europeas mayor de lo que los sondeos indican. Además, ya con ocasión del rechazo de los referéndums en Francia y Holanda, y antes de una crisis de esta magnitud, se puso de relieve cómo los votantes mantenían su favor al proyecto de integración, pero al mismo tiempo rechazaban su logro principal, el proyecto de Constitución, con el propósito de castigar sus representantes políticos nacionales, y no en base a los vicios del tratado mismo. Por lo tanto se trata, ahora como antes, de una fidelidad que no depende sólo de los méritos

prolongada crisis económica, o la propia existencia del fenómeno migratorio. Desde este punto de mirada, creo que involucrar los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisión, tal y como prevé el protocolo sobre el principio de subsidiariedad y proporcionalidad al Tratado de Lisboa, significa un remedio al uso de esta estrategia. Es decir, no se puede afirmar que los representantes nacionales no estén al tanto o no tengan algún papel en el proceso de toma de decisión.

¹¹ OFFE, C. y PREUSS, U. K., "The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is Democratization the Answer?", en CROUCH, C. y STREECK, W. (eds.), *The Diversity...*, op. cit., p. 184.

¹² Sobre el derecho de salida de la UE véase HOFMEISTER, H., "Should I Stay or Should I Go? A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU", in *European Law Journal*, 16, 5 (2010), 589-603.

¹³ Véase DI MAURO, D., FRAILE M., "Resilience of EU Support and of "Feeling European" in the Face of Economic Crisis", en <www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/2011/Spotlight-3EUDO.pdf> (7 de mayo 2012) y Eurobarómetro 2011 en <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_en.htm> (7 de mayo 2012).

del proceso de integración sino del aprecio/desprecio hacia los representantes nacionales. El doble resultado es estremecedor: 1) un comportamiento incoherente en las citas electorales para la ratificación de los tratados, en cuanto se castiga a una élite política a través del rechazo de un texto cuyos méritos no deben confundirse con las cualidades o defectos de los que lo presentan¹⁴, 2) se vota por partidos populistas o xenófobos que consiguen que la doble crisis de legitimidad (de entrada y de resultado) se agrave. De hecho, quedamos atrapados en un círculo mortal en el que la crisis de legitimidad del proceso de integración supranacional produce unas consecuencias a nivel interno con el auge, como ha pasado en Italia con la Lega Nord, en Francia con el Front National y ahora peor aún en Grecia con Alba Dorada, de partidos que hacen del rechazo de los derechos de las minorías sus banderas. Y en el caso en que, como en Italia, estos partidos llegan a tener responsabilidad de gobierno, culpan de todos los problemas a la UE, al euro y a los inmigrantes, y por lo tanto se reduce el prestigio del Estado nacional frente a sus *partners*, con una espiral claramente autodestructiva.

Desde este punto de mirada presentaré tres modelos de ciudadanía europea y mostraré en qué modelo de gobernanza de la UE radican¹⁵. Se trata de modelos de ciudadanía que hacen hincapié en las observaciones de Albert Hirschman. Como es bien sabido, Hirschman distingue dos posibles reacciones al mal funcionamiento de una organización, sea ésta una organización económica o política: la salida y la voz. La primera es típica de las relaciones comerciales, es el caso del cliente que decide cambiar de producto, mientras la segunda es el ideal-tipo de las relaciones políticas en las que el ciudadano intenta expresar una crítica para que los que controlan el funcionamiento de la organización puedan solucionar el problema. Mientras en el primer caso no hay un sentimiento de pertenencia a la organización, en el segundo caso el

¹⁴ Véase sobre el tema MARISCAL BERAESTEGUI, N., “De la ratificación fallida de la Constitución al Tratado de Lisboa”, en PÉREZ DE NANCARLES, J. M. (coord.). *El Tratado...*, *op. cit.*, pp. 59-61 y 82-83. No quiero, sin embargo, afirmar que sea un error establecer referéndums en ocasiones de la ratificación de un tratado. Me limito a subrayar que el hecho de que un tratado sea objeto de un referéndum no es por sí solo una garantía de una reducción del déficit democrático o del problema de la legitimidad en entrada.

¹⁵ En la enorme literatura sobre el tema se pueden encontrar otras propuestas acerca de los modelos de ciudadanía europea que la doctrina ha formulado. Véase KOSTAKOPOULOU, D., “Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change”, en *Modern Law Review*, 68, 2 (2005), pp. 238-243.

actor considera necesario expresar su malestar porque sabe que le supondría un alto coste salir de la organización¹⁶. La relación política se presenta de este modo como una relación donde la pertenencia es, por definición, superior al interés personal (y por esto se decide ser leales a la institución), al menos hasta el punto en el que el actor se percata de la inutilidad de recurrir a la voz¹⁷. De este modo creo que se puede aclarar qué sentido tiene para los ciudadanos de los PIIGS considerarse aún “ciudadanos europeos” (si es que lo tiene) que pueden ejercer una voz, y no sólo súbditos de los mercados de deuda soberana que tienen exclusivamente derechos de salida. Tengo que precisar que estos tres modelos pretenden describir los rasgos del instituto de la ciudadanía europea, y su posición en el modelo de gobernanza europea, y al mismo tiempo ofrecen unas evaluaciones, positivas o negativas, de este instituto. Es decir, nos dicen qué es la ciudadanía y nos ofrecen razones para aceptar o rechazar esta forma de pertenencia a una unidad política aunque con su lado oscuro hecho de poderes de veto, escasa transparencia de los procedimientos de toma de decisión y defensa de intereses nacionales a costa de cualquier principio de reciprocidad.

EL MODELO NACIONAL LIBERAL: VETOS Y RESPONSABILIDAD

El primer modelo de ciudadanía que voy a presentar es el modelo nacional-liberal. Según este modelo, el proyecto de ciudadanía europea radica en una experiencia de voluntaria autolimitación de los diversos pueblos que componen la Unión Europea. Se admite que una de las fuentes de la legitimidad de los estados nacionales es el respeto de los derechos del individuo, por esto se hace hincapié en el término liberal. Y se considera al proyecto de integración europea como un modo para civilizar los pueblos a través del reconocimiento de los derechos humanos y de la aceptación de relaciones internacionales cooperativas¹⁸. Pero se aclara que un proyecto político supranacional no puede

¹⁶ HIRSCHMAN, A., *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1970, pp. 15-18, 30-32.

¹⁷ *Ivi*, pp. 36-41.

¹⁸ WEILER, J., “Excursus 4, La Cittadinanza Europea”, en BEUTLER, B.; BIEBER, R.; PIPKORN, J.; STREIL, J. y WEILER, J., *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, ed. it. a cura di V. Biagiotti e J. Weiler, trad. it. G. M. Vigevani, Mulino, Bologna, 1998, pp. 674-676.

tener legitimidad: 1) si no acepta y no evalúa positivamente las particularidades de las diversas tradiciones políticas y jurídicas (la Europa de los pueblos), 2) si no radica en la aceptación de los ciudadanos de cada Estado miembro¹⁹. Por esta razón la ciudadanía europea, tal y como recitan los tratados, “complementa y no sustituye” las ciudadanía nacional; por lo tanto quedan excluidos todos los residentes legales de terceros países y cada país decide los criterios de acceso a esta comunidad política que queda reducida a una mera suma de identidades nacionales²⁰. No existiendo algún demos supranacional, algún pueblo europeo al que rendir cuentas, el modelo de toma de decisión en el que hace hincapié esta concepción de la ciudadanía es el modelo intergubernamental que mejor garantiza que la voluntad de los pueblos que integran la UE sea tenida en consideración. Además se pide el respeto del principio de subsidiariedad como principio regulador de la intervención de la UE (es decir: que la Unión tenga que intervenir sólo en el nivel adecuado de decisión donde los estados no pueden intervenir). Por lo tanto no existe una voz del ciudadano europeo, sino solo las voces de los ciudadanos nacionales que se expresan a través de sus gobiernos. Los límites de este modelo están claros: por una parte se aboga por una función civilizadora de la Unión, por otra parte se reconocen los representantes de los pueblos como sujetos que tienen un poder de veto, que se espera no utilicen para que no se bloquee el proceso de integración²¹. Aunque sea un modelo que consigue describir, y justificar, el procedimiento intergubernamental que ha sido utilizado para las decisiones de mayor calado, parece claro que este modelo no puede aplicarse a los procedimientos de toma de decisión que abogan por el principio de mayorías cualificadas, tal y como el nuevo Tratado prevé (aunque bajo un control de los parlamentos nacionales si hay violación del principio de subsidiariedad). En este sentido se trata, a mi

¹⁹ MACCORMICK, N., *Questioning Sovereignty, Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999, trad. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel “commonwealth europeo”*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 283-284.

²⁰ Sobre el tema me permito de remitir a BIONDO, F., “Cittadinanza europea e nazionalismo liberale”, en TRUJILLO, I. y VIOLA, F. (a cura di), *Identità, diritti, ragione pubblica* in Europa, Mulino, Bologna, 2007, pp. 35-59.

²¹ Hay que tener en consideración, además, que el art. 48 del Tratado de Lisboa admite la posibilidad de reducir las competencias de la Unión, revisando así el dogma de la irreversibilidad del proceso de integración. Véase URREA CORRES, M., “La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión”, en PÉREZ DE NANCLARES, J. M. (coord.). *El Tratado..., op. cit.*, pp. 690-695.

juicio, de un modelo útil como descripción de lo que fue por mucho tiempo una idea de integración política en las que son los estados, en cuanto “señores de los Tratados”, los sujetos que proporcionan legitimidad a la Unión, pero ahora no me parece que consigue justificar una unidad política que intenta armonizar unidades políticas tan diferentes y superar los vetos que la paran (a menos que no se acepte como destino el uso del procedimiento de *opting-out*, es decir de aceptación selectiva de los Tratados). Además, creo que la actual crisis económica, y el retorno de argumentaciones políticas y morales de corte nacionalista-liberal, ponen de manifiesto unas consecuencias políticas del retroceso, en términos de legitimidad, de las instituciones comunitarias, que se ha producido después del fracaso del proceso constitucional con los referéndums en Francia y Holanda. Me refiero al hecho de que se ha quitado en el art. 1 del actual tratado toda referencia a la Unión como Unión no sólo de estados sino también de ciudadanos, eliminando así la doble legitimidad de esta unidad política. Esta tendencia ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán acerca del Tratado de Lisboa en la que se repite cómo la legitimidad de la Unión radica exclusivamente en la aceptación de los parlamentos nacionales²². Sólo estos garantizan el carácter democrático de las decisiones comunitarias. En ambos casos, me parece evidente que la cuestión del déficit de legitimidad de la unión se ha solucionado estipulando que sólo los estados miembros son, y pueden ser, democráticos. La unión es democrática sólo si se conforma con lo que los parlamentos nacionales quieren, en cuanto que no existe un pueblo europeo ni instituciones democráticas²³. Por lo tanto no hay que extrañarse de los vetos que se presentan en contra de medidas particulares (por ejemplo los rechazos de Reino Unido hacia una regulación del mercado financiero o más recientemente el veto de Luxemburgo y Austria a que la Unión Europea pueda negociar un acuerdo con Suiza y otros paraísos fiscales en Europa acerca del secreto bancario²⁴) y de la ineficacia de las res-

²² Es la sentencia del Bundesverfassungsgericht del 30 de junio de 2009.

²³ Sentencia del Bundesverfassungsgericht parag. 279-281. Sobre el tema véase entre muchos ERIKSEN, E.O. y FOSSUM, J.E., “Bringing European Democracy Back In-Or How to Read the German Constitutional Court’s Lisbon Treaty Ruling”, in *European Law Journal*, 17,2 (2011), pp. 153-171.

²⁴ Véase las declaraciones del Comisario Europeo Algirdas Semeta al margen de la reunión ECO-FIN del 15 de mayo 2012: “Tackling tax evasion is a growth-friendly way of boosting national budgets. How can any Member State possibly justify blocking progress in this area? It is all the more puzzling given that, at the last Summit, EU leaders called clearly and unanimously for

puestas comunitarias a la crisis (teniendo en cuenta que las contribuciones a los fondos de rescate o los “cortafuegos” radican en los presupuestos de cada país miembro que deben ser justificados ante los electores²⁵).

Por otra parte, el énfasis en los pueblos como unidades con un valor moral, y no sólo una agregación de individuos con una misma nacionalidad, creo que posee gran actualidad en el sentido que pone de relieve el tema de la responsabilidad colectiva. El tema debería manejarse con cuidado, en cuanto que en nuestras civilizaciones se ha afirmado el principio, de corte liberal, de que la responsabilidad moral, como la responsabilidad penal, es individual, y nunca colectiva. No somos responsables de lo que han decidido nuestros gobernantes, así que no podemos pagar por los errores, y los despilfarros de unos pocos. Pero, y esto es lo que el enfoque nacional liberal aprecia²⁶, somos responsables como miembros de un pueblo que se rige por procedimientos democráticos de las decisiones de nuestros representantes, al menos que estos nos hayan ocultado algo de su agenda política (por ejemplo echando la culpa a las instituciones comunitarias de las decisiones impopulares que se hubiesen tomado de todas formas) o no se hayan enriquecido ilícitamente a nuestra costa. Sin embargo en ambos casos los mecanismos de responsabilidad, política y jurídica, son internos al país y no se puede, al menos en casos de países democráticos o que se consideren tales, declarar que los préstamos eran ilegítimos legalmente²⁷. Además, no hay que olvidar que una de las causas de la

rapid adoption of the negotiating mandate. I will be blunt. The position that Austria and Luxembourg have taken on this issue is grossly unfair. They are hindering 25 willing Member States from improving tax compliance and finding additional sources of income. They claim that they are protecting their own national interests. This excuse does not stand up”. La declaración completa se puede encontrar en: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/359&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=es>> (22 de mayo 2012)

²⁵ La cuestión se presenta con particular claridad acerca del control de los parlamentos nacionales de las decisiones que los representantes del gobierno van a tomar en el marco del European Stability Mechanism (ESM). Véase RUFFERT, M., “The European debt crisis and European Union Law”, en *Common Market Law Review*, 48 (2011), pp. 1788-1790.

²⁶ Véase MILLER, D., *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 244-247.

²⁷ En el caso de Grecia no se puede aplicar la doctrina de la deuda “odiosa” (*odious debt*) en cuanto que fueron gobiernos democráticos los que han producidos una gran parte de estas deudas, y en segundo lugar porque no se ha producido, aún, un cambio de régimen que pueda justificar que los nuevos mandatarios denuncien lo que habían decidido los anteriores. Sobre la doctrina véase HOWSE, R., “The odious debt doctrine in international law”, en United Nation Conference on Trade and Development, working papers 2007 en <http://unctad.org/en/docs/osgdp20074_en.pdf> (23 de mayo de 2012).

riqueza, y pobreza, de las naciones es el nivel de eficacia de las instituciones públicas y la aceptación de hábitos que favorecen la confianza recíproca; por esto está a la orden del día el fortalecimiento de las virtudes cívicas. En este sentido, no es pensable tener una unidad política tan delicada como puede ser una gobernanza multinivel sin que los actores tengan una enorme confianza mutua acerca de la voluntad de respetar los pactos y aprovechar de los recursos. Pero no es la Unión Europea la que puede producirla (le falta un aparato de control y sanción adecuado y, en algunos asuntos como la regulación del mercado financiero, una voluntad compartida²⁸, como demuestran el enorme número de fraudes cometidos y el despilfarro de recursos por ejemplo en el sur de Italia). Son los mismos pueblos, y en mayor medida sus gobernantes y miembros de las élites financieras, que la componen los que tienen la obligación de presentarse como dignos de confianza, si es que creen que vale la pena seguir en la Unión con sus costes y sus oportunidades (aunque la posibilidad de salida que se prevé en el propio Tratado de Lisboa es para los países del Euro sólo hipotética²⁹).

²⁸ Creo que se debería poner al orden del día también la cuestión si las instituciones comunitarias han hecho lo suficiente para regular, y controlar, el mercado financiero, o si se han quedado al margen siguiendo la ideología de las fuerzas autoregulativas de los mercados. Véase sobre el tema PAGLIARI, S., “Who Governs Finance? The Shifting Public-Private Divide in the Regulation of Derivatives, Rating Agencies and Hedge Funds”, en *European Law Journal*, 18, 1 (2012), pp. 44-61. Además sería necesario, aunque se oponen como hemos visto países como Austria y Luxemburgo, que se llegue cuanto antes a un acuerdo comunitario con los paraísos fiscales como Suiza, en vez de dejar que unos países, como Alemania o Austria, lleguen a tratados separados. Con estos tratados separados se debilita el poder contractual de los países con las finanzas más débiles de la UE (cómo Grecia e Italia que además son los que más sufren de la masiva salida ilícita de capitales) y se producen conflictos entre los tratados separados, que confirman el secreto bancario en los paraísos fiscales, y el derecho comunitario (directivas 2010/24/UE y 2011/16/UE) que mira precisamente en limitar el secreto bancario permitiendo a las autoridades nacionales el intercambio automático de informaciones. Véase Tax justice network en <<http://taxjustice.blogspot.com.es/2011/02/uk-germany-connive-with-austria.html>> (3 de junio de 2012).

²⁹ Me pregunto si los argumentos presentados por parte de los jueces alemanes acerca del carácter derivado de la legitimidad de la UE no son contradictorios con la reacción durísima que los jefes de gobierno de Francia y Alemania han tenido frente a la noticia de la puesta en marcha de un referéndum en Grecia sobre el paquete de ayudas y recortes presentado por parte de la Troika formada por la Comisión, el BCE y el Fondo Monetario Internacional, FMI. Creo que en aquella ocasión se ha mostrado el carácter solamente teórico, al momento, del derecho de salida de la Unión y la igualdad formal entre los miembros de la Unión. Y por lo tanto creo que se ha puesto de relieve cómo la naturaleza de los estados miembros como “señores de los tratados” radica no tanto en unas normas legales sino en el poder, político y económico, que estos estados pueden ejercer frente a sus partners.

EL MODELO DE LA CIUDADANÍA DE MERCADO Y LA LEGITIMIDAD IMPOSIBLE

El segundo modelo es de corte más polémico. Se dirige a describir lo que de verdad es la ciudadanía europea y a denunciar el fraude de una forma de pertenencia no a una unidad política, que no hay, sino a un mercado único al que los representantes de los países han confiado, aunque en manera no transparente hacia sus votantes, toda posibilidad de gobierno de la sociedad. Al fin y al cabo, la ciudadanía europea tiene sólo una dimensión: la de la libre circulación de los trabajadores, de los productos y de las empresas. El derecho del ciudadano europeo es sólo el derecho de salida (*exit*), de emigrar en cuanto trabajador³⁰ o de instalarse en otro país con una legislación más favorable para sus negocios en cuanto emprendedor. No hay voz, al menos si no se cree que emigrar es “votar con los pies” o ejercer una forma de protesta, en cuanto que no hay órganos políticos que lo representen como ciudadano europeo y el Parlamento tiene sólo un papel decorativo (al menos hasta el Tratado de Lisboa). Y tampoco puede haber lealtad hacia una institución que no proporciona algún derecho más de los que ya gozamos como ciudadanos de un Estado miembro. Se trata de una enorme operación de marketing político que se dirige a hacer aceptar una institución, la Unión Europea, de corte tecnocrático y con una finalidad: acabar con los estados sociales nacionales para realizar un mercado único donde sean los empresarios los que de verdad manden a costa de los derechos de los trabajadores³¹. Para la confirmación de esta tesis se pueden presentar las

³⁰ Hay quien, como DANI, M., “Constitutionalism...”, *op. cit.*, pp. 344-347, aprecia positivamente la libertad de circulación en cuanto que permite a los ciudadanos desplazarse hacia estados que ofrecen mejores oportunidades y por lo tanto una justificación de la UE que no se reduce a la pertenencia a un Estado miembro. Sin embargo hay que percatarse de cómo hoy en día en muchos países el ejercicio del derecho de *exit* es el resultado de una necesidad de encontrar una fuente de ingresos para subsistir, y no consiste en la libre búsqueda de mejores oportunidades de trabajo.

³¹ Véase EVERSON, M., “The Legacy of the Market Citizen”, en SHAW, J. y MORE, G. (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1995 pp. 73 ss.; D’OLIVEIRA, J., “Union Citizenship: Pie in the Sky?”, en ROSAS, A. y ANTOLA, E. (eds.), *A Citizens’ Europe: In Search of a New Order*, Sage, London, 1995, pp. 58 ss.; DOWNES, T., “Market Citizenship: Functionalism and Fig-leaves”, en BELLAMY, R., WARLEIGH, A. (eds.), *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, London, 2001 pp. 93-106. Una interpretación de la ciudadanía de la UE como ciudadanía de mercado de corte meno polémico se puede encontrar en SHUIBHNE, N. N., “The resilience of EU market citizenship”, en *Common Market Law Review*, 47 (2010), pp. 1597-1628, que afirma: “trying to force the EU to run before it can walk will simply lead to inevitable and unhelpful disappointment and a fated feeling of failure. We need to remember just how new this polity, its structures, institutions and processes actually are”. Ivi, p. 1628.

decisiones más polémicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (casos Viking, Laval, Rüffert) que ponen de manifiesto la prioridad de la libertad de establecimiento de empresa a costa de los derechos del trabajador y por lo tanto constituyen una amenaza al modelo social europeo tal y como lo hemos conocido, aunque en los Tratados enfáticamente se proclama como finalidad de la Unión la persecución de la economía social de mercado (art. 3 TUE)³². El modelo de toma de decisión es en realidad un modelo supranacional, el modelo comunitario, impulsado por parte de la Comisión y sobre todo por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene por objetivo la creación de un mercado único y la reducción de los derechos sociales reconocidos por parte de los estados nacionales; además se trata de instituciones que no son responsables hacia los ciudadanos. Aunque este modelo tenga una gran carga polémica y una indudable adherencia a unas directrices políticas que siempre emergen, no cuenta toda la historia. En particular se debe notar que la propia jurisprudencia del Tribunal no puede ser interpretada sólo como una forma de tutela a un proyecto político en el que mandan los mercados, y los emprendedores. Si fuese así no se podría explicar una orientación que ha ido progresivamente alargando los derechos de libre circulación y de no discriminación de los trabajadores, reconociendo a estos también prestaciones sociales de las que eran beneficiarios sólo los nacionales (casos Martínez Sala, Grzydelksy)³³. Es decir, es verdad que la Unión reconoce al final al ciudadano europeo primariamente derechos de libertad de circulación y el principio de no discriminación, pero esta evidencia no conlleva la tesis de que tal y como está el derecho comunitario no hay que esperar nada más que derechos de libertad y ningún derecho de prestación. No hay que olvidar que los derechos de libertad tienen, bajo algunas circunstancias favorables (como el prestigio y la independencia del orden judicial y una cultura jurídica que acepta técnicas de interpretación teleológicas si están dirigidas a la

³² Véase entre muchos JOERGES, C. y RÖDL, F., “Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in *Viking* and *Laval*”, en *European Law Journal*, 15, 1 (2009), pp. 10-19 que ponen de relieve el carácter recesivo acerca de los derechos sociales de estas decisiones del Tribunal de Luxemburgo; NOGUEIRA GUASTAVINO, M., “La progresiva política social de la Unión Europea”, en NOGUEIRA GUASTAVINO, M.; FOTINOPOULOU BASURKO, O. y MIRANDA BOTO, J. M. (dirs.), *Lecciones de derecho social de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanc, Valencia 2012 pp. 54-55; FOTINOPOULOU BASURKO, O., “Las libertades económicas comunitarias y el derecho del trabajo”, en NOGUEIRA GUASTAVINO, M.; FOTINOPOULOU BASURKO, O. y MIRANDA BOTO, J. M. (dirs.), *Lecciones...*, op. cit., pp. 260-262.

³³ Véase sobre el tema KOSTAKOPOULOU, D., “Ideas...”, op. cit., pp. 246-247 y 252-253.

garantía de derechos fundamentales), un poder expansivo que se justifica a través del principio de no discriminación³⁴. Que este poder en el caso del derecho comunitario sea enormemente limitado no radica en el hecho de que la ciudadanía europea sea una forma de marketing político o en una precisa voluntad política de acabar con las garantías sociales de los estados del bienestar (aunque las decisiones del Tribunal de Luxemburgo antes citadas constituyen un enorme obstáculo a la promesa de una “economía social de mercado”³⁵), sino en la dificultad (inevitable) de repartir las competencias en materia social entre la Unión y los estados miembros teniendo en cuenta “la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión” (art. 151 TFUE)³⁶. Además me parece que la actual crisis no se corresponde con la idea de una tecnocracia que organiza una sistemática, y paulatina, construcción de un nuevo orden socio-económico volcado en las libertades del mercado. Más bien, los poderes tecnocráticos, que ciertamente los hay, parecen no tener un rumbo fijo, y las polémicas acerca del rol del BCE lo demuestran, y piden a las autoridades políticas un apoyo para que se pongan en marcha medidas más contundentes para reducir a la vez el gasto público e impulsar el crecimiento. Por ejemplo no es de extrañar que sectores económicos diversos, como pueden ser los empresarios y los banqueros, tengan objetivos divergentes y por lo tanto recetas diferentes sobre cómo salir de la crisis. Pero en este momento las autoridades políticas no tienen la voluntad ni el poder para poner en marcha estas reformas (que ni siquiera se sabe si van a funcionar) teniendo en cuenta las citas electorales que se aproximan. Por lo tanto el poder de descripción y el potencial crítico de este modelo creo que deba ser matizado: no hay un soberano legal, o un poder factico, o una entidad reguladora de corte tecnocrático en este

³⁴ Sobre el principio de no discriminación en el derecho social de la UE véase BALLESTER PASTOR, A, “El principio de igualdad de trato y no discriminación”, en NOGUEIRA GUASTAVINO, M.; FOTINOPOULOU BASURKO, O. y MIRANDA BOTO, J. M. (dirs.), *Lecciones...*, *op. cit.*, pp. 125-160.

³⁵ “To argue that the right to collective action to national constellations is subject to a European right is not only to conceal the *de facto* decoupling of the social from the economic constitution, but also to *de jure* subordinate the former to the latter”. JOERGES, C. y RÖDL, F., “Informal...”, *op. cit.*, p. 19.

³⁶ Por otra parte, está claro que en esta situación de indeterminación de las directrices políticas, y de falta de legitimidad democrática de las instituciones comunitarias, el papel del Tribunal de Justicia llega a ser decisivo, haciendo el ideal de la economía social de mercado “irrealizable”, tal y como afirma SCHARPF, F., “The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a ‘social market economy’”, en *Socio-Economic Review*, 8 (2010), pp. 211-250.

momento que ponga en marcha las medidas que se espera vayan a funcionar³⁷. Lejos de funcionar por sus leyes, los mercados buscan a un legislador que tenga la legitimidad y la eficacia para poner en marcha medidas que aumenten la confianza entre los sectores económicos (al margen de las fronteras nacionales) y hagan fluir el crédito a la economía real. La imagen de la Unión más que parecerse a una enorme maquinaria que pone en marcha un mercado integrado a costa de los intereses de los estados miembros y de sus ciudadanos, parece la de un coche parado cuyos usuarios no se ponen de acuerdo en quién va a pagar la gasolina. Es decir queda por resolver la cuestión de la legitimidad de la salida a la crisis, y de cómo repartir los costes³⁸. Y a esta cuestión el modelo no nos proporciona una respuesta, al menos si no creemos en las capacidades autorreguladoras de los mercados a escala supranacional y en su legitimidad³⁹.

³⁷ En este sentido creo que la conclusión de corte funcionalista de DANI, M., “Constitutionalism...”, *op. cit.*, p. 350 que interpreta el desarrollo del derecho comunitario, y su relación con las tradiciones constitucionales de los estados miembros, cómo un fenómeno de disonancia que produce al final una armonía pueda ser matizada. Es decir, aunque cada Estado miembro pueda tocar un instrumento diferente, cada uno debe asumir que sus intereses dependen de los intereses de los otros músicos en producir una armonía. Pero si los músicos no se percatan de esto, la idea de que el derecho comunitario desempeña una cierta función que los estados miembros por si solos no pueden desempeñar (por ejemplo regular un mercado supranacional en el que cada Estado pueda tener igual acceso) no brinda a los miembros de la orquesta una suficiente motivación a cooperar. Y esta falta de motivación a cooperar es seguramente una consecuencia, indeseada, del actual gobierno de la economía en Europa que empuja cada país o región “to become ferociously competitive in terms of price, in other words, by wage contraction and competition between tax and legal systems (*dumping*). Consequently, Europe falls into the trap of being in ‘no man’s land’ tal y como afirma COLLIAT, R., “A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance”, en *European Law Journal*, 18,1 (2012), p. 22.

³⁸ Tal y como muestra PALUMBO, A., *La polity...*, *op. cit.*, pp. 246-247, aunque los enfoques de la UE como modelo de “Estado regulador” hayan gozado de enorme fortuna precisamente por su carácter tecnocrático y por sus críticas a las políticas redistributivas de corte keynesiano se queda una sospecha: que las políticas por las que esta forma de Estado aboga favorezcan los intereses de aquellas élites que puede aprovecharse de las oportunidades de un mercado único. Es decir el perseguimiento del ideal de un mercado único tiene consecuencias redistributivas de gran alcance y que son rechazadas por parte de algunos sectores de la sociedad. Por lo tanto, continua el autor, los éxitos electorales de los partidos xenófobos y populistas son la manifestación del rechazo de un proyecto de integración europea anclado sólo en la defensa de un mercado común; *ivi* p. 261.

³⁹ En este momento, tal y como ya ha pasado en los años treinta del siglo XX, se está produciendo en el marco de las ciencias económicas un debate acerca de los fundamentos morales de las instituciones que se estudian, y cómo tales “pre-comprensiones” afectan la labor de los científicos sociales. Véase más recientemente sobre el tema de las virtudes del principio del libre comercio internacional RODRIK, D., *The globalization...*, *op. cit.*; DRISKILL, R., “Deconstructing the argument for free trade: a case study of the role of economist in policy debates”, en *Economics and Philosophy*, 28 (2012), pp. 1-30.

EL MODELO FEDERALISTA: FE Y DESESPERACIÓN

El último modelo es presentado por parte de la tradición federalista europea clásica (Spinelli) y por parte de intelectuales de izquierda “post-nacional” o “cosmopolita”⁴⁰. El modelo aboga por una profundización del proceso de integración, el abandono del procedimiento de toma de decisión intergubernamental a favor del procedimiento de codecisión a través de mayorías cualificadas. Desde esta perspectiva el ideal de la ciudadanía europea radica en un proceso de progresivo aumento de las competencias de la Unión (y de su presupuesto) justificado por la complejidad de los desafíos a los que los estados miembros se enfrentan. Además se aboga por un fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo, de la creación de coaliciones de partidos políticos a nivel supranacional y de la posibilidad de iniciativas populares y referéndums en el territorio de la Unión. De este modo, es la participación misma en la vida política a crear el pueblo europeo, cuya identidad post-nacional radica principalmente en la aceptación de diversas, aunque congruentes, formas de patriotismo constitucional. Es decir, es la voz que crea la lealtad hacia la institución supranacional, y esta lealtad no necesariamente sustituye la lealtad hacia la unidad política nacional⁴¹. Su potencial descriptivo es muy alto en cuanto que corresponde (al menos en su versión menos radical en el que la ciudadanía europea no es un proceso de acercamiento al ideal de la ciudadanía cosmopolita) al proceso de implantación del método de la codecisión tal y como está previsto en el Tratado de Lisboa y del poder de iniciativa legislativa. Además este potencial descriptivo es confirmado por unos interesantes resultados del último Eurobarómetro. Estos resultados

⁴⁰ HABERMAS, J., “The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship”, en *Ratio Juris*, vol. 9, 2 (1996), pp. 125-137; POGGE, T., “Creating Supra-National Institutions Democratically: Reflections on the European Union’s ‘Democratic Deficit’”, en *Journal of Political Philosophy*, vol. 5, n. 2 (1997), pp. 163-182; LEHNING, P., “European Citizenship: Towards a European Identity?”, en *Law and Philosophy*, 20 (2001), pp. 239-282.

⁴¹ En este sentido, el modelo de ciudadanía es federalista en el sentido muy amplio en que no es simplemente la pertenencia a una unidad nacional a determinar la identidad política de los ciudadanos o la legitimidad en entrada de las decisiones, sino la dialéctica entre autoridades nacionales y supranacionales; una dialéctica en la que ninguna autoridad goza de un poder de veto, sino de un peso por ponderar según procedimientos predeterminados en los tratados. Además el modelo de toma de decisión al que el modelo hace hincapié no debe, al menos al momento, ser igual a las formulas de los estados federales que ya existen. En este sentido en este tercer modelo cabe sitio para muchas de las propuestas de resolución del llamado “déficit democrático” que no abogan por una UE que tenga la forma de un super-Estado federal.

afirman que la Unión Europea se mantiene como la institución más eficaz para sacar a los países miembros de la crisis (23 % frente al 20 % de los gobiernos nacionales), y están muy bien valoradas medidas como una tasación a las transacciones financieras (64 %) mientras que la introducción de los Eurobonos tiene el aprecio del 44% de los entrevistados (pero el 32% no tiene opinión y el 24% está en contra). Este modelo es seguramente, a mi juicio, el que consigue describir el estado actual del proceso de integración, a la luz de las reformas del tratado de Lisboa, mejor que los otros, al menos por lo que concierne a la tendencia hacia un modelo de toma de decisión más supranacional y centrado en mayorías cualificadas (aunque esta forma de toma de decisión se acopla con un mayor protagonismo de los parlamentos nacionales). Además la carga normativa de este modelo a favor del proyecto democrático es suficiente para otorgar al proceso de integración una legitimidad suficiente y al mismo tiempo distinta de la que es necesaria para los estados miembros. Es decir, ser ciudadano europeo conlleva unos derechos y unos deberes que son distintos de los que tenemos hacia nuestros compatriotas, y que dependen de los servicios y de la responsabilidad que las autoridades supranacionales nos proporcionan.

Por otra parte no debemos caer en la trampa de idealizar el grado de responsabilidad de los políticos hacia los ciudadanos en los estados miembros frente a la falta de responsabilidad de las instituciones comunitarias. No es, a mi entender, la Unión la primera causa de la desconfianza de los ciudadanos hacia sus élites políticas, sino el mantenimiento de una estructura de incentivos que premia a los políticos que cuidan más sus intereses personales, o de partido, a costa de los intereses de su electorado. Por lo tanto las normativas europeas pueden ser una ayuda a mejorar el sistema político (por ejemplo con leyes más eficaces sobre el secreto bancario, la corrupción o inhabilitando los políticos que incurran en déficits excesivos, o estableciendo normativas sobre el conflicto de intereses), cuando este no consigue por si solo reformarse y eliminar esta estructura de incentivos, como en el caso italiano en el que se ha hecho hincapié en la fórmula del gobierno técnico para salir de una crisis institucional que tiene razones internas al país⁴².

⁴² Creo que considerar la Unión europea como una causa de la llamada “post-democracia”, que ahora resulta evidente a través de la “imposición” de reformas a costa de la voluntad de los electores, como ya ha pasado antes a Italia y ahora a otros países de los PIIGS, debe ser matizada a la luz de todos los factores que reducen no sólo la legitimidad en entrada sino también la legitimidad de resultado, como por ejemplo la existencia de vetos mutuos entre las fuerzas políticas

Sin embargo no hay que olvidar que un modelo ideal radica su justificación en la eficacia de las instituciones que el modelo intenta defender o consolidar. Si estas instituciones no están, o están por nacer, no podemos pedir a los ciudadanos de los estados miembros que se consideren ya ciudadanos europeos a costa (en algunos asuntos) de sus afiliaciones nacionales. Desafortunadamente parece agotarse el tiempo de espera hacia una solución federalista del problema de la legitimidad de la Unión, en cuanto que esta crisis parece tomar la forma de una profecía autocumplida. Cada uno de los actores desconfía de los otros. Los países pobres que piden menos austeridad piensan que los ricos se van a aprovechar de sus apuros, mientras que antes, en 2003, Alemania y Francia consiguieron relajar sus obligaciones; y los ricos no creen que los gobernantes de los pobres hagan de verdad los esfuerzos necesarios para que los préstamos puedan ser devueltos. Esto se produce en un clima general de desconfianza que impide tomar medidas más contundentes que se apliquen con un alcance supranacional.

El modelo federalista nos proporciona, en este sentido, una vía de salida: un modelo de ciudadanía supranacional que parece más apto para enfrentarse a esta crisis en cuanto que toma en serio la necesidad de un proceso de democratización de la UE, aunque a costa de los intereses nacionales, y asume la inevitable reducción de la eficacia de la intervención de los estados miembros en cuestiones de alcance supranacional, como en la actual crisis financiera⁴³. Sin

que hacen imposible la actividad de gobierno. En este caso la referencia a las imposiciones de Bruselas, que seguramente las hay, no puede esconder los límites de legitimidad, en entrada y de resultado, de los sistemas políticos nacionales. Y sobre todo el papel positivo, en términos de desarrollo de algunos derechos, que el derecho comunitario ha desempeñado a lo largo de estos años, por ejemplo en la legislación ambiental o de la inmigración. Pero esta posibilidad de unas consecuencias positivas en términos de legitimidad de resultado, o el potencial civilizador del derecho comunitario en los sistemas jurídicos nacionales, depende, entre otras cosas, de la participación de los ciudadanos en el proceso político y en su voluntad de luchar por sus derechos. Sobre el tema me permito de remitir a BIONDO, F., “Cittadinanza europea e post-democrazia”, en *Rassegna di diritto pubblico europeo*, VII, 2 (2008), pp. 149-182.

⁴³ Creo que el enfoque federal es el que tiene más en cuenta la radicalidad del desafío al que se enfrenta el proceso de integración. Véase DE ANDREIS, M., “Europa: federazione o catastrofe”, en *Il Federalista* vol LIII, 3 (2011). <http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=606&Itemid=77&lang=it>; MAJOCCHI, M., “Verso una finanza federale in Europa”, en *Il Federalista*, LIII, n. 2, 2011 en <http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=616&lang=it>; Habermas, J., “Bringing the Integration of Citizens into line with the Integration of States”, en <<http://www.resetdoc.org/story/00000021925>> (27 de mayo de 2012).

embargo no podemos escondernos que tal y como están las cosas en cuanto a eficacia de las intervenciones pasadas, esta confianza en formas supranacionales de afiliación política parece tomar la forma de un acto de fe casi al borde de la desesperación. Si hasta ahora no hemos tenido confianza mutua, ¿será el miedo a una crisis más profunda con consecuencias irreversibles capaz de hacernos percatar de que tenemos un destino común?

CONCLUSIÓN: UNA EMERGENCIA EDUCATIVA

Volvemos al inicio. ¿Qué razones tenemos, nosotros los ciudadanos de los PIIGS, para seguir considerándonos ciudadanos europeos? Esto depende de qué esperemos del proceso de integración europea. Si creemos que organizaciones supranacionales tienen una legitimidad que depende de la voluntad (aunque equivocada) de las opiniones públicas nacionales o son instrumentos de poderes económicos que nos hacen súbditos de los mercados de deuda soberana, entonces no podemos esperar mucho. Nos quedamos atrapados en un círculo vicioso de vetos recíprocos, de ineficaces medidas y de recortes sin fin. Pero esta perspectiva no nos proporciona un cuadro completo del ideal de la ciudadanía europea. Hemos visto que: 1) el ideal de la ciudadanía europea depende de la manera de organizar el procedimiento de toma de decisión. Un procedimiento más volcado en un modelo intergubernamental o supranacional con finalidad sólo económica requerirá un modelo de ciudadanía supranacional modesto, o casi inexistente; 2) ser ciudadano conlleva la responsabilidad de mantener la unidad política de pertenencia (por ejemplo rechazando ofertas políticas no razonables o de las que no queremos asumir los costes); por lo tanto un deber de solidaridad entre los europeos conlleva el derecho de los que ayudan a intervenir en los asuntos domésticos; 3) los ideales de la ciudadanía europea dependen del desarrollo de las instituciones supranacionales; si queremos avanzar en la construcción de esta forma de pertenencia debemos aceptar unos costes que conlleva la transferencia de algunas competencias a un nivel más alto. De todas formas, el proceso de integración ha avanzado mucho más de lo normalmente se cree, y de sus logros y sus tropiezos somos también responsables, aunque esperamos siempre que llegue otro Mr. Marshall que nos saque de los apuros.

Pero si aceptamos la idea de que nadie nos va a rescatar (por muchas razones, entre ellas porque el coste no es determinable a priori), entonces hay

que enfrentarse a la tarea de explicar a los ciudadanos qué sentido tiene asumir los costes, en términos de reducciones de servicios públicos o de reducciones de las prerrogativas soberanas, necesarios para sortear la crisis. Es decir, si la crisis de legitimidad tiene, como es previsible, un alcance tan largo, en cuanto que concierne en igual medida instituciones nacionales y supranacionales, y si las medidas puestas en marcha van a transformar nuestras vidas y nuestras instituciones, entonces hay que plantearse la cuestión de ofrecer a los ciudadanos instrumentos para que ellos mismos entiendan lo que está pasando y porqué hemos llegado hasta aquí. Es preciso añadir a la agenda política de los PIIGS la elaboración de medidas para impulsar formas de educación a la ciudadanía en las que se incorporen nociones de economía y finanza pública. Si una de las raíces de la crisis ha sido la explosión de una burbuja inmobiliaria⁴⁴ que ha producido una crisis financieras a la que ha seguido la actual crisis de la deuda soberana (con la paradoja de que los países que tenían un superávit como España e Irlanda ahora sufren las tensiones peores en el mercado de la deuda) entonces hay una emergencia informativa y educativa. Es decir, cada crisis financiera radica en un exceso de confianza en futuras ganancias (que algunos economistas llaman “exuberancia irracional”⁴⁵) y, a menudo, acaba con el rescate por parte de los poderes públicos de la deuda privada o con una quita de esta deuda. En ambos casos se plantean cuestiones éticas, y no sólo técnicas, a las que los ciudadanos muy a menudo no consiguen encontrar una respuesta (y por lo tanto intentan convencerse de que es responsable el “sistema” o la codicia de unos pocos, o los políticos incompetentes y/o corruptos). Y precisamente porqué no han tenido, en la enorme mayoría de los casos, ocasión de encontrar agencias, sin ánimo de lucro, que les ofrecieran un conocimiento del funcionamiento de los mercados y de las instituciones públicas. Por esta razón,

⁴⁴ La burbuja inmobiliaria, sin embargo, no se ha producido, en países como los Estados Unidos, por culpa de la ignorancia de los consumidores. Ha sido, tal y como afirma RAJAN, R., *Grietas del sistema* (2010), trad. castellana de B. Ribera de Madariaga, Deusto, Barcelona, 2011, pp. 46-62, una solución a un exceso de concentración de renta y riqueza en pocas manos. Es decir, la gente se ha endeudado, y se ha hecho pensar que estas deudas eran sostenibles y que estaban finalizadas a una buena inversión en el sector inmobiliario, para que se mantuviese crecimiento económico aunque en condiciones de reducción de ingresos para la mayoría de la población. En este caso, los gobiernos antes de Clinton y luego de Bush decidieron no intervenir para que no se frenase el crecimiento, en cuanto que no querían poner en marcha medidas alternativas, por ejemplo fiscales, que les hubiesen hecho perder muchos votantes. Es decir, la persistente desigualdad en la distribución de renta y riqueza es una, quizás la principal, causa de la crisis de 2008.

⁴⁵ SHILLER, R. J., *Irrational exuberance*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

creo que la responsabilidad de los académicos de ciencias sociales es de abogar por nuevos programas de educación escolar, al menos en secundaria, donde los alumnos consigan conocer no sólo sus deberes y derechos, sino también cómo se producen los recursos necesarios para que el Estado pueda operar sus funciones. De esta manera se consigue, al menos para el futuro, acercarse al ideal de un ciudadano responsable de sus decisiones, sea como consumidor de unos servicios financieros, sea como elector y participante en la vida pública. Si ha llegado el momento de plantearse el futuro de nuestras instituciones del bienestar, es más necesario aun considerar qué conocimientos son necesarios para que los futuros ciudadanos puedan tomar unas decisiones más acertadas que las que sus padres han tomado (decisiones que van a suponer la carga de unas deudas de la que no sabemos aún cuando nos vamos a librar).