FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

FUNDACIÓN alternativas

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Europa en un periodo de transición

2021

El estado de la Unión Europea

Europa en un periodo de transición

El estado de la Unión Europea

Europa en un periodo de transición

Director:
Diego López Garrido

Coordinación:
María Pallarés
Mateo Peyrouzet

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores
© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Traducción: Servilingua 88

Edición, realización e impresión: Lúa Ediciones 3.0, S.L.
Avenida de Burgos, 39, 1.º izq. 28036 Madrid
616 722 687

Diseño de la cubierta: Lúa Ediciones 3.0, S.L.

ISBN: 978-84-18677-33-5
Depósito legal: M-32949-2021

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos..
No está permitido el uso comercial de los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento por escrito de la misma.

Índice

9 **Introducción. Los retos de la Europa pospandémica**

I. LA CIUDADANÍA EUROPEA Y LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

15 **Mejorar los fundamentos democráticos de la Unión Europea: acercar la Unión Europea a sus ciudadanos**
Mercedes Guinea Llorente

25 **La Conferencia sobre el Futuro de Europa: qué significa, qué finalidad tiene y qué se puede esperar de ella**
José Candela y Carlos Carnero

31 **¿Cómo mejorar la participación de la sociedad civil organizada y los ciudadanos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa?**
Patxi Aldecoa Luzárraga

45 **La ciudadanía europea y su idea del proyecto europeo en la situación pandémica**
María Adela Pallares

II. NEXTGENERATIONEU Y LA RECUPERACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA EUROPEA

53 **El fondo de recuperación Nueva Generación UE: el año de la puesta en marcha**
José Luis Escario

63 **El esfuerzo fiscal contra el coronavirus: Europa y Estados Unidos**
Domènec Ruiz Devesa y Rosa Pérez Monclús

75 **La Europa social en acción: una nueva prioridad en la pandemia tras una década perdida**
Björn Hacker

87 **El desigual impacto de la pandemia: ¿perspectivas para una recuperación de la UE convergente y resiliente?**
Marta Galiano e Inmaculada Ordiales

III. SALUD, MIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR: TAREAS PENDIENTES PARA LA UE

101 **La Europa de la Salud**
José-Manuel Freire

111 **Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo**
Paloma Favieres

119 **La futura arquitectura de seguridad europea**
José Enrique de Ayala

129 **Recomendaciones**

133 **Biografías**

Introducción. Los retos de la Europa pospandémica

No cabe duda que el siglo XXI está poniendo a prueba el proyecto europeo. Las múltiples crisis (económica, migratoria, democrática), así como el proceso de salida de Reino Unido, han sacudido los cimientos de la Unión. Sin contar con la crisis sanitaria y ecónomica que desencadenó la pandemia de covid-19.

El impacto social de crisis de tal magnitud es indudable. La desigualdad se ha hecho más presente que nunca, y el estado de bienestar, ya golpeado por el neoliberalismo de las últimas décadas, siguió debilitándose en Europa y América, aunque no haya sido herido de gravedad gracias a la fortaleza de nuestras estructuras democráticas.

A lo anterior se añaden dos acontecimientos de gran entidad: la acelerada transformación de China en una potencia tecnológica universal y la aparición en el mundo occidental de fuerzas políticas ultranacionalistas, proteccionistas y reaccionarias verdaderamente preocupantes. Han sido ejemplificadas en el trumpismo aún vigente en EE. UU., de sorprendente eficacia mediática, y en las extremas derechas europeas, que cuestionan provocadoramente a la Unión, especialmente en Polonia y en Hungría.

No sabemos aún si este escenario consiste en solo una transición con un final positivo o si se profundizará su aspecto disruptivo. Lo que sí sabemos es que en el resultado será determinante la respuesta que la Unión Europea dé a los inesperados retos que estamos viviendo en el nuevo siglo. A los de carácter político, mencionados, hay que añadir la colosal amenaza del cambio climático y la brecha digital entre grupos sociales y entre países.

El presente *Informe sobre el estado de la Unión Europea,* impulsado cada año por la Fundación Alternativas y la Friedrich-Ebert-Stiftung, se centra precisamente en los desafíos que nos presenta este periodo de transición. En cada capítulo tratamos de analizar la actual situación en 2021, el horizonte para 2022 y las recomendaciones y propuestas políticas sobre lo que, a nuestro juicio, debe decidir la Unión Europea desde una perspectiva progresista.

La Unión tiene la imperiosa necesidad de responder a una difícil encrucijada. Podría resumirse en claudicar ante la oleada nacionalista e individualista de una insolente fobia antieuropea o dar un salto cualitativo hacia una Europa más integrada y defensora de sus valores esenciales: democracia, estado de derecho y libertades.

Estos valores, como dice el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, están basados en principios de los que nos gustaría destacar uno especialmente necesario ahora: la solidaridad. Es algo que resume seguramente el sentido de un proyecto supranacional

en una circunstancia en la que tan importante es coincidir, en fines y en medios, en una comunidad de cerca de 500 millones de personas.

Un plan que pretenda basarse en tales principios ha de ser ambicioso y aspirar a adoptar decisiones políticas a nivel europeo de naturaleza transformadora. Nos referimos en este Informe a tres imprescindibles enfoques: el institucional, el social y el económico.

La Unión tiene que fortalecer su capacidad de acción común en las políticas públicas atribuidas a Bruselas, incluida la política exterior y de defensa. La salida de Afganistán ha desencadenado inmediatamente la inquietud por una Europa que necesita una autonomía estratégica, de la que aún carece, a pesar de la potente formulación del documento Mogherini. 2022 será un año con acontecimientos de primera magnitud, con la Cumbre Europea de la Defensa anunciada por Von der Leyen y la reunión del 29 y 30 de junio en Madrid para la aprobación del nuevo concepto estratégico de la OTAN.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, a la que dedicamos varios capítulos de este Informe, es una gran ocasión para plantearse la reforma institucional que va a requerir la Europa del siglo XXI para dar respuesta a los desafíos a los que anteriormente aludimos.

La conferencia no debería defraudar las expectativas y los deseos de los ciudadanos europeos de mayor unidad entre ellos, compatible con la diversidad que caracteriza a nuestro continente.

La conferencia es, así mismo, una oportunidad para afrontar uno de los asuntos que más dividen a los países miembros de la UE: la inexistencia de una política común de asilo y refugio, y la ausencia de una visión compartida de un problema que descarga sobre los países mediterráneos mucho más peso que sobre los del centro y los del norte del continente europeo. Esta es una de las grandes cuestiones sociales que la Unión no ha resuelto.

A la Unión Europea sigue faltándole un pilar social, al que renunció desde su nacimiento hace más de sesenta años. Pero el *Welfare State,* la joya de la corona, ya no puede mantenerse y ampliarse solo desde una perspectiva nacional. Lo venimos diciendo en todos los informes sobre el estado de la Unión Europea. Hay que crear un salario mínimo, unas pensiones, un subsidio de paro, europeos. Sin debilitar la protección social que se asegura a nivel nacional.

Hay más en la Europa social. La covid-19 ha destapado muy visiblemente la ausencia de una política europea de la salud. La compra unitaria que la Comisión acertadamente hizo de las vacunas ha puesto de manifiesto la eficiencia de una auténtica Europa de la salud. Otra expresión de la relevancia del principio de solidaridad.

Nadie puede negar que, después del hundimiento económico de 2008-2013 y del de 2020, es absolutamente necesaria la intervención de la Unión Europea en la recuperación, transformación y resiliencia de su economía. Esa es, como sabemos, la denominación de los gigantescos fondos (750 000 millones de euros) que la Unión ha aprobado para los próximos seis años, y que favorecerán especialmente a los países más afectados por la pandemia (Italia, España).

No obstante, el crecimiento disparado de la deuda, en un momento en el que la Unión ha hecho lo contrario que en 2010-2013 con la desastrosa austeridad, obliga a plantearse cómo devolverla. La deuda europea y la deuda nacional.

Además de lo que pueda aportar a la recaudación tributaria el previsible crecimiento económico, es imprescindible una reforma que aumente la presión fiscal.

He aquí lo más difícil de la política económica de los próximos años. Y lo más importante. Sin una subida progresiva de impuestos —a las mayores rentas y a los mayores beneficiarios corporativos, en especial a las multinacionales tecnológicas— no será posible responder al aumento ya experimentado de la inversión pública, europea y nacional.

Tampoco será posible una respuesta duradera a los problemas del estado de bienestar sin la abolición de los vergonzosos paraísos fiscales.

De todo lo anterior trata el presente *Informe sobre el estado de la Unión Europea* (2021). Un Informe que intenta analizar y poner luz en el complicado panorama político, social, económico, tecnológico y climático de la difícil coyuntura que estamos atravesando los europeos, en un momento en el que estos parecen orientarse a confiar en las propuestas progresistas.

Luise Rürup
Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung en España

Diego López Garrido
Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas

I. La ciudadanía europea y la Conferencia sobre el futuro de Europa

Mejorar los fundamentos democráticos de la Unión Europea: acercar la Unión Europea a sus ciudadanos

Mercedes Guinea Llorente

La Conferencia sobre el Futuro de Europa: dar un nuevo impulso a la democracia europea

El 9 de mayo de 2021 daba comienzo, finalmente, la Conferencia sobre el Futuro de Europa, medida que formaba parte del sexto pilar del programa político de la Comisión Von der Leyen, bajo el objetivo de dar un "nuevo impulso a la democracia europea" (Von der Leyen, 2019: 21-23). Esto es lo que queremos examinar en este breve capítulo, la aportación de la iniciativa de la conferencia al refuerzo de la democracia en la Unión Europea (UE), así como considerar una serie de propuestas e iniciativas para mejorar la calidad del funcionamiento democrático de las instituciones europeas con la finalidad de contribuir al debate.

Para ello comenzaremos con unos breves comentarios sobre la democracia de un objeto político tan particular como es la UE, sistema político transnacional, con elementos de organización internacional y de ejercicio del poder al modo estatal. En segundo lugar, examinaremos el ejercicio de la propia conferencia a la luz de los parámetros establecidos para ver si constituye un avance en la democratización de la UE. En tercer lugar, barajaremos una serie de propuestas sobre cómo mejorar el funcionamiento democrático de la UE, para terminar con unas reflexiones finales.

La UE se caracteriza por ser un proceso político de integración, con varias etapas y características. Comenzó siendo en 1952, con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), una organización internacional de integración; hoy tenemos un objeto político híbrido con rasgos de federación y de confederación. El punto de inflexión clave en este proceso lo constituye la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo en junio de 1979, que comienza a introducir su naturaleza política y a hacer que la UE se vaya configurando como una "Unión de Estados y de ciudadanos". Desde esa fecha, las sucesivas reformas de los tratados han ido democratizando el funcionamiento institucional de la UE y han dado cada vez más protagonismo al Parlamento Europeo en la legislación, la decisión política, los presupuestos y el control del ejecutivo. También se han ido ensayando distintas iniciativas para acercar la UE a sus ciudadanos e implicarlos en las elecciones políticas. La UE no deja de ser un proceso abierto y, en el último lustro, varios

factores, como el Brexit o el auge de los nacionalismos eurófobos, nos muestran que la democratización y el acercamiento al ciudadano son una cuestión existencial, por lo que deben ser una prioridad.

El modelo democrático de un objeto político no identificado

La UE constituye un sistema de gobernanza democrática, cuya particularidad es que pretende llevar la democracia al plano internacional, en lo que Dahl (1999: 25) considera la tercera transformación en la historia de la democracia. Esto supone, en sí mismo, una gran innovación y un desafío. Las organizaciones internacionales son asociaciones que los Estados crean para alcanzar objetivos comunes, pero no se han planteado como sistemas que respondan a características democráticas. Se caracterizan por ser sistemas de negociación burocrática que no pueden garantizar el control popular sobre sus decisiones y sus políticas (Dahl, 1999: 19).

Podemos entender la democracia, con Dahl, como un sistema de participación efectiva e igualitaria en las decisiones colectivas de todos los que están sujetos a esas decisiones que asegura el control popular sobre las políticas y decisiones gubernamentales (Dahl, 1989: 88-89). Un sistema democrático debe, por tanto, permitir a los ciudadanos conocer y entender los asuntos cívicos y tener el control sobre la agenda decisoria (Dahl, 1989: 89). Debe constar de un proceso ordenado y pacífico a través del cual una mayoría de ciudadanos pueda inducir al Gobierno a hacer lo que quiere y a evitar lo que no quiere (Dahl, 1989: 95). Resumiendo, los elementos clave, según Dahl, serían la participación efectiva e igualitaria de la ciudadanía a partir del voto, la comprensión informada de los asuntos que trata la *polity*, el control de la agenda política y la inclusividad.

De hecho, el desarrollo de la democracia en el nivel internacional no tiene precedentes históricos ni contemporáneos (Eriksen y Fossum, 2000: 15). La UE no es un Estado, por lo tanto, no se le pueden aplicar los criterios establecidos y testados para las democracias estatales (Micossi, 2008: 19). Pero ejerce, en la actualidad, muchas de las funciones del Estado; de hecho, la mayor parte de las políticas económicas y sociales de las que somos destinatarios como ciudadanos tienen su origen en la UE. Desde los orígenes de las primeras Comunidades Europeas, los padres fundadores ya se preocuparon en introducir en el proceso de toma de decisiones elementos de control para evitar un ejercicio tiránico del poder (Gil-Robles, 2015: 20-21). Así, en las Comunidades y, hoy en la UE, las funciones clásicas legislativas, ejecutivas y judiciales se comparten entre varias instituciones y requieren de grandes consensos en su ejercicio, lo que es un elemento de control claro. Desde 1979, con la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo, se ha experimentado una evolución continua hacia una mayor participación y control parlamentario del ejercicio del poder. Lisboa, incluso, introduce el vector de los Parlamentos nacionales en ese control.

La UE, por tanto, ha sabido crear unos innovadores mecanismos de legitimación para una *polity* multinivel y multinacional (Micossi, 2008: 20) que hacen que se pueda considerar que disfruta de unos estándares democráticos similares a los de los Estados miembros (Mény, 2002). Sin embargo, los elementos que más echamos en falta en el sistema europeo son la participación efectiva de los ciudadanos en el debate y en la fijación de la agenda política y en su control, como insiste Dahl. Es precisamente la imposibilidad de contestar los liderazgos políticos y las políticas concretas por parte de la ciudadanía lo que hace sostener que sigue existiendo un déficit democrático en la UE (Follesdal y Hix, 2006).

La singularidad del sistema político de la UE reside en ser, a la vez, un modelo federal e intergubernamental. Cuenta, por tanto, con un doble vector de legitimación, los Estados y los ciudadanos. Así, el propio artículo 10 del Tratado de la Unión Europea (TUE) sobre los principios democráticos de la UE establece expresamente que el funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa: los ciudadanos se hallan representados por medio del Parlamento Europeo, y los Estados miem-

bros lo están a través del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, cuyos miembros son directamente responsables ante sus Parlamentos nacionales o sus ciudadanos. Para responder a este principio de representatividad, toda decisión europea debería ser tomada por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. Lo que no responda a este principio debe mejorarse.

La decisión en el seno de estas dos ramas del decisor no es igualmente democrática, según los estándares de Dahl. El funcionamiento del Parlamento, que asigna escaños a los Estados miembros según su población, y que se organiza por grupos políticos cuyos parlamentarios tienen un voto individual y representativo, permite esa manifestación del deseo de la mayoría. El Consejo Europeo o el Consejo, cuando votan por mayoría cualificada —un 55 % de Estados miembros que reúna un 65 % de la población—, también permiten visibilizar el deseo de la mayoría de la ciudadanía de los Estados miembros. El problema viene cuando el Consejo Europeo o el Consejo siguen dinámicas intergubernamentales tratando de dilucidar consensos, ya que aquí el peso y la influencia de los Estados más grandes y poderosos se impone sobre los demás (Fabbrini, 2013), y no se respeta el imperio del deseo de la mayoría.

Parte del ejercicio democrático en la UE se ejerce por medio de los líderes nacionales presentes en el Consejo Europeo y en el Consejo y la rendición de cuentas sobre sus decisiones en sede europea ante los Parlamentos nacionales. No podemos olvidar que, cuando elegimos presidente del Gobierno, lo hacemos para dos trabajos a la vez, dirigir nuestro país, pero también formar parte de una de las instituciones directoras de la UE. El hecho de que los debates sobre las opciones de política europea no tengan espacio en las elecciones nacionales, como es el caso español, o de que la rendición de cuentas sobre las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo no sea un ejercicio habitual en Parlamentos como nuestras Cortes no dejan de esconder un gran déficit democrático (Guinea, 2021b: 95-96). Y este no es debido al sistema político europeo, regulado en los tratados, sino a cada una de las prácticas nacionales.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa como ejercicio democratizador

La celebración de una Conferencia ciudadana sobre el Futuro de Europa fue una de las propuestas estrella de la candidata del Consejo Europeo a presidir la Comisión, Ursula von der Leyen (Von der Leyen, 2019: 21). Redactó su programa después de consultar y negociar con los grupos políticos mayoritarios del Parlamento Europeo, imprescindibles para obtener su aprobación: Partido Popular Europeo, Socialistas y Demócratas, Renew Europe y el Grupo de los Verdes (Guinea, 2020a: 180). El pilar sobre la democracia y, especialmente, la decisión de convocar una Conferencia ciudadana sobre el Futuro de Europa fue una reivindicación de Renew Europe, que se hacía eco de la propuesta que había hecho el presidente francés Emmanuel Macron en uno de sus memorables llamamientos a la necesidad de relanzar el proyecto de integración (Macron, 2019).

Después de la experiencia del Brexit y de la presión política de nacionalistas eurófobos y de los movimientos *iliberales*, Macron defiende la necesidad de profundizar y mejorar la integración en torno a los parámetros de la libertad, la protección de sus ciudadanos y las políticas de progreso para ganar el apoyo ciudadano. Considera además que los ciudadanos están pidiendo participar en el cambio, por lo que propone convocar una Conferencia sobre el Futuro de Europa que reúna a representantes de las instituciones, con representantes de los Estados miembros y paneles de ciudadanos europeos, para trazar una hoja de ruta que traslade en propuestas de acción los cambios necesarios para el proyecto político.

Von der Leyen se hace eco al milímetro de la iniciativa y del espíritu de la propuesta de Macron. Para la Comisión, la conferencia debe reflejar la aspiración de que los europeos "desempeñen un papel destacado en el establecimiento de nuestras prioridades" (Von der Leyen, 2019: 21). Por ello, propone que la conferencia reúna a ciudadanos e instituciones europeas "en pie de igualdad" y se muestra abierta a dar curso a lo que la conferencia proponga, sea por medio de iniciativas legislativas o, incluso,

de propuestas de revisión de los tratados (Von der Leyen, 2019: 21). La conferencia, en sí misma, es una iniciativa para incorporar a la fijación de la orientación política de la UE a otros colectivos políticos, diferentes del Consejo Europeo, única institución que tiene asignada esta función según los tratados (art. 15.1 del TUE). Es un ejercicio democratizador en el doble sentido que proponía Dahl: primero, para permitir a la ciudadanía conocer y comprender la UE, y, segundo, para incorporar un mayor componente ciudadano en la definición de la política, lo que resulta muy necesario en el actual estado de la integración.

A pesar de la gestión casi perfecta del Brexit por la Comisión, no podemos olvidar las enseñanzas que podemos extraer de esta traumática experiencia de desintegración (Guinea, 2021a: 13-14). Dos atañen directamente a la calidad democrática del modelo de gobernanza europeo. El Brexit nos ha puesto ante los ojos la fragilidad de una institución política que no es conocida por sus ciudadanos, que tiene problemas de socialización, y que, por tanto, es vulnerable a cualquier desinformación o manipulación política. La otra debilidad clave relativa al modelo democrático es la lejanía que los ciudadanos perciben hacia un sistema político conformado por élites democráticas en el que encuentran dificultades para participar (Guinea, 2021a: 14). El Brexit nos ha hecho visualizar que la UE se enfrenta a una crisis de legitimidad y, en última instancia, de democracia (Barnard, 2021: 44). De ahí que la convocatoria de la conferencia tenga todo el sentido para intentar revertir este doble problema: es una oportunidad para generar noticias y debate sobre la UE y que el ciudadano la conozca, y es una iniciativa que pretende asociar al mayor número de ciudadanos posible a la definición del futuro de la UE.

La conferencia, retrasada por la pandemia y por desacuerdos entre las instituciones, finalmente solo tendrá un año de duración, dado que debe presentar sus resultados para la primavera de 2022 (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, 2021). Tiene una naturaleza mixta: es, a la vez, un órgano *ad hoc* y un ejercicio de debate descentralizado. Está dirigida por una presidencia conjunta, asegurada por los presidentes de las tres instituciones, y por un comité ejecutivo, donde se sientan representantes de los Estados y de las instituciones. En el pleno de la conferencia, que es muy numeroso y será quien redacte las conclusiones, se sientan representantes de las instituciones, de los Estados miembros, de la sociedad civil europea y de los paneles de ciudadanos. Y se llevará a su seno el resultado de los debates de los cuatro paneles de ciudadanos, que se desarrollarán en paralelo. La parte descentralizada está en que se pretenden promover en los Estados miembros, regiones o con el apoyo de la sociedad civil numerosos actos y eventos para abordar con la ciudadanía los desafíos del futuro de Europa. Se ha creado una plataforma multilingüe para canalizar las propuestas ciudadanas al órgano, difundir los eventos que se celebren, así como para crear un espacio de debate transnacional entre los interesados.

Parece, por tanto, a primera vista, que el doble requerimiento de acercar Europa al ciudadano y dar a conocer su naturaleza y funcionamiento, e incorporar sus demandas al sistema político europeo, se podría lograr. Los dos primeros meses de experiencia no nos permiten ser tan optimistas, a juicio de muchos analistas. La conferencia está pasando absolutamente desapercibida en los Estados miembros: ni la prensa ni los medios le dan cobertura, ni las instituciones nacionales están generando ningún tipo de debate nacional sobre sus temas. La sensación que da es que había que cumplir con un expediente y que se está haciendo a regañadientes.

La conferencia, analizada en sus fundamentos y finalidad, pretende introducir elementos de democracia deliberativa, junto con la representativa, en la fijación del rumbo futuro de la UE. Siguiendo a Dahl, serviría para incorporar a la ciudadanía al proceso de definición de las prioridades estratégicas de la UE, hoy exclusivamente en manos del Consejo Europeo. No es la primera vez que se hace: la Convención de 2002 también fue precedida de un debate ciudadano en los Estados miembros, aunque pasó mayormente desapercibido (Guinea, 2020a: 143).

Hay que destacar el hecho de que sus patrocinadores, las instituciones europeas, tienen muy diferentes percepciones de la misma. Aunque se identifica una serie de

nueve temas en el mandato, las instituciones difieren sobre el alcance y la ambición de las propuestas que puede hacer, y la ambigüedad de la declaración no ayuda. El Parlamento abiertamente busca preparar una reforma de los tratados (Parlamento Europeo, 2020: 1), la Comisión considera que se debe centrar en definir el rumbo de sus políticas, pero no excluye que se pueda llegar a plantear una reforma del Tratado (Von der Leyen, 2019: 21; Comisión Europea, 2020: 7). El Consejo, por su parte, se opone, dejando claro que este ejercicio no tiene relación con el artículo 48 del TUE (Consejo de la Unión Europea, 2020: 7). No cabe duda de que el limitado eco que está teniendo por el momento la conferencia, y que esperamos que se revierta, es consecuencia de las limitadas expectativas que se tienen respecto a su éxito y a que se implementen sus recomendaciones. La razón de todo esto reside en el escepticismo del Consejo: si los Estados no quieren avances, no los habrá, sumado al vacío en el liderazgo que causan las elecciones alemanas de septiembre de 2021 y las francesas de abril de 2022. Esperemos que esta tendencia se pueda revertir y que la conferencia tenga un verdadero efecto en ampliar las voces que fijan la dirección política de la UE, democratizándola.

Propuestas para reforzar los procesos democráticos de la UE

"Cómo reforzar los procesos democráticos que rigen la Unión Europea" es uno de los nueve temas que la declaración interinstitucional identifica como objeto de trabajo de la conferencia (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, 2021: 4). Consideraremos, en esta parte del capítulo, algunas propuestas con la finalidad de mejorar distintos aspectos en las dimensiones planteadas por Dahl y que pensamos que son los puntos más débiles del modelo político europeo. Esos objetivos, a nuestro juicio, serían: que la ciudadanía conozca y comprenda el funcionamiento político europeo; la participación efectiva e igualitaria en el voto; el control de la agenda política y legislativa, y la rendición de cuentas. La mayor parte de ellas ni siquiera requieren de una revisión de los tratados y se plantean en la lógica del proceso político que es la UE, cuyas credenciales democráticas van adaptándose y mejorándose desde 1979.

Mejorar la democracia representativa reforzando las competencias legislativas y de control del Parlamento Europeo

El artículo 10 del TUE, como hemos visto, plantea el fundamento democrático de la UE en la definición de políticas, toma de decisiones y aprobación legislativa por las instituciones que representan directamente a los ciudadanos (Parlamento Europeo) y a los Estados miembros (Consejo Europeo/Consejo). Sin embargo, al regular las diferentes bases jurídicas, el Tratado no resulta completamente consecuente con esta afirmación. Así, la fijación de la orientación estratégica de la UE está solo en manos del Consejo Europeo según el artículo 15.1. Bien es cierto que el Parlamento Europeo ha encontrado, por la vía de su imprescindible aprobación del presidente de la Comisión y de la investidura de este, el camino indirecto para influir en la dirección política de la UE, lo que ha perfeccionado, además, a través de la firma de acuerdos interinstitucionales. Sin embargo, para que el ciudadano tenga un conocimiento cierto y cabal del funcionamiento europeo debería reformarse el Tratado para asignar al Consejo Europeo y al Parlamento en pie de igualdad, junto con el presidente de la Comisión, la función de fijar las orientaciones estratégicas de la UE.

En lo que se refiere a los procedimientos legislativos aún quedan en los tratados cerca de una treintena de bases jurídicas sometidas a procedimientos especiales que requieren solo la aprobación del Consejo, pero no del Parlamento (Kostanidis, 2020: 56-61). El desarrollo lógico del modelo democrático requiere que se incluya al Parlamento en pie de igualdad en todo proceso legislativo, por lo que es preciso modificar el Tratado en este sentido.

La adopción de decisiones políticas, especialmente en el ámbito intergubernamental, suma en una cincuen-

tena de excepciones más los casos en los que la decisión se encomienda solo a los representantes de los Estados miembros, lo que margina al Parlamento (Kostanidis, 2020: 56-61). Esto se produce en ámbitos que hoy día son centrales, como la "gobernanza económica", creada durante la crisis del euro, la política económica de recuperación, puesta en marcha por el programa NextGenerationEU, o en los recursos propios. En todos estos casos, el Parlamento ni aprueba la política ni puede pedir rendición de cuentas (Guinea, 2021b: 101-102). Es necesario reformar el Tratado para incluir la representación de la ciudadanía en todas las bases tanto en las que ya existen como en los casos nuevos de la gobernanza económica y de la política económica de recuperación. Somos conscientes de que, en el caso de las políticas intergubernamentales, como la política exterior y de seguridad común, esto será especialmente difícil por el deseo de los Estados miembros de mantener el control de cuestiones sensibles para ellos.

Propuestas para acercar las elecciones al ciudadano y hacer que su voto repercuta en la dirección de la política

Como nos recuerda Dahl, es característica ineludible de la democracia que una mayoría de ciudadanos, a través de su voto, pueda decidir quién gobierna y el sentido de las decisiones políticas de sus gobernantes. Y para que la ciudadanía pueda decidir ha de tener el suficiente conocimiento del sistema político y de las opciones políticas en liza. Lo que nos lleva a ligar aquí una doble dimensión: la capacidad de los ciudadanos de decidir Gobierno y agenda, y la necesidad de una socialización creciente del sistema político europeo.

A pesar de que ha subido considerablemente la participación en las elecciones de 2019, persiste, sin embargo, un importante problema de abstención, cuyas causas son múltiples, pero especialmente se encuentra en la lejanía percibida por los ciudadanos de la propia institución parlamentaria europea (Clark, 2014). Se trata de un sistema que no conocen y les cuesta percibir el efecto de su voto, por lo que son consideradas elecciones de segundo orden (Reiff y Schmitt, 1980). Tampoco ayuda a ello el carácter exclusivamente nacional de las mismas y el hecho de que los partidos políticos nacionales no las consideren una prioridad en sus estrategias políticas. La conferencia puede, sin embargo, plantear una serie de medidas de diferente alcance que pueden ayudar a alcanzar ese doble objetivo: hacer que el voto de los ciudadanos cuente y acercar la política europea a la ciudadanía.

Desde que en 1979 el Parlamento Europeo es elegido por primera vez por sufragio universal directo, los poderes de este no han hecho más que crecer en colegislación, presupuestos y control político. Pero, por los datos de abstención —un 49,34 % en 2019—, parece que los ciudadanos no son conscientes de ello. En paralelo, la repercusión del voto ciudadano en el Gobierno europeo también ha cambiado muy sustancialmente: desde una Comisión elegida solo por los representantes de los Gobiernos hasta otra que no puede nombrarse sin la aprobación del Parlamento (Gil-Robles, 2015). Esto permitió que en 2014 los grupos políticos europeos se organizaran en una maniobra, conocida como los *Spitzenkandidaten,* para nombrar cabezas de lista y comprometer al Consejo Europeo a elegir como presidente de la Comisión al candidato del partido ganador de las elecciones europeas. Así salió Jean-Claude Juncker, un presidente político con una fuerte legitimación que logró una Comisión con una agenda política potente y más independiente que sus antecesoras (Dinan, 2016). Esta pérdida de control explica que en 2019 el Consejo Europeo se negara a nombrar a Manfred Weber, el candidato del Partido Popular Europeo (PPE), y propusiera a Ursula von der Leyen en su lugar. Esto se vio como un retroceso en la democracia europea, pero fue más bien una lucha del Consejo Europeo por reafirmar su poder sobre el Parlamento y su control sobre la política europea (Guinea, 2020b: 175-178).

La experiencia informal de los *Spitzenkandidaten* ha resultado positiva tanto porque permite que los ciudadanos puedan identificar su voto con una cara, un programa y una dirección política como porque refuerza política-

mente a la Comisión. Es una medida que fortalece el carácter democrático de la UE, en la dirección planteada por Dahl, a la vez que acerca la política europea al ciudadano. Por ello apoyamos con el Parlamento Europeo y la propia Comisión que esta práctica se institucionalice. Sería idóneo que se reformara el Tratado para incluirla, pero, mientras esto no sea posible, también puede hacerse mediante un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento y el Consejo Europeo por la democratización de la UE.

La iniciativa de los cabezas de lista para conseguir nuestro doble objetivo debería ir acompañada de otras propuestas, como son las listas transnacionales, un programa electoral único a escala europea por partido, una ley electoral uniforme y la adaptación del marco financiero plurianual al ciclo político. Lo que conocemos como "listas transnacionales" consiste en que, junto con el número de diputados elegidos por Estado miembro, se creara una circunscripción de alcance europeo con un número limitado de diputados a los que votar que se dilucidaría por el sistema mayoritario. Los ciudadanos en las elecciones europeas meteríamos dos papeletas en sendas urnas, una, por el número de diputados de nuestro Estado miembro, otra, con la lista transnacional. Esta iniciativa ya fue debatida en el seno del Parlamento Europeo, pero no obtuvo el consenso necesario en 2018, ya que preocupaba el diferente estatuto entre diputados (Díaz Crego, 2021).

La lista transnacional de cada partido político europeo iría encabezada por su cabeza de lista, quien podría hacer campaña y ser votado en todos los Estados miembros. La lista y el candidato defenderían un programa común en todos los Estados miembros, lo que daría una dimensión europea y federal a la elección, y promovería un debate a escala europea sobre diferentes opciones políticas. Ayudaría a que la ciudadanía pudiera tomar conciencia del alcance de la política y de los debates europeos y a superar la idea de las elecciones europeas como elecciones nacionales de segundo orden. Las listas no requieren tampoco de una reforma de los tratados, sino que se puede hacer mediante la reforma del Acta Electoral del Parlamento Europeo.

Nuestra siguiente propuesta apoya la reforma del Acta Electoral del Parlamento Europeo, ya que la ausencia de una ley electoral uniforme hace que la elección del Parlamento sea conforme a 27 leyes nacionales con condiciones diferentes según los Estados, lo que hace que no exista igualdad de todos los ciudadanos en el proceso (Lehman, 2014). Veíamos que la participación igual de todos era uno de los requisitos de Dahl para considerar que un sistema es democrático. Somos conscientes de que las dificultades de alcanzar el consenso en el seno del Parlamento y del Consejo han impedido que propuestas anteriores hayan prosperado (Alonso de León, 2019). Sin embargo, consideramos fundamental avanzar por lo menos en una profundización de los aspectos comunes, como puede ser el tamaño de la circunscripción, la edad para votar y ser votado, los requisitos para ser elegido, el procedimiento de nombramiento, etc. Para ello, lo único que hace falta en este momento es una mayor voluntad política para llegar a un consenso en el Parlamento y en el Consejo.

Finalmente, consideramos que otro paso adelante importante para democratizar el modelo político europeo es recortar la duración del marco financiero plurianual a cinco años y hacer que coincida con el ciclo político parlamentario, lo que está permitido por la redacción del artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esta medida permitiría que un Parlamento recién elegido en las urnas con unas mayorías y la Comisión que de él saliera pudieran, con el Consejo Europeo, diseñar las políticas europeas y su financiación a tenor de lo que los ciudadanos hubieran votado. Sería un paso adelante importante para mostrar que el voto decide la política europea.

Propuestas para reforzar/mejorar el debate político europeo en los Estados miembros

Reflexionábamos más arriba sobre el déficit democrático que encierra el hecho de que en los Estados miembros no exista debate político ni control sobre la acción del Gobierno en el seno del Consejo Europeo

y del Consejo. Barnier (2021: 19) alerta de los peligros de la debilidad de un debate público europeo donde ni se explica ni se asume nada. Sin debate público ni conocimiento de la política europea ni rendición de cuentas no puede haber democracia a escala europea. Y en la medida en que el Consejo Europeo y el Consejo son el otro eje de la democracia europea, también tenemos que incidir en mejorar sus prácticas políticas. Como nos recuerda el artículo 10 del TUE, los miembros de estas instituciones son responsables ante sus Parlamentos y electorados nacionales también por las decisiones que se adoptan en sede comunitaria. A pesar de ello, somos conscientes de que, en Estados como el nuestro, el debate sobre la política europea y las decisiones tomadas en las instituciones europeas es totalmente inexistente.

Para democratizar el sistema político europeo es fundamental asegurarnos de que exista debate y rendición de cuentas también en el plano nacional. Por ello consideramos que la conferencia debería proponer que los Parlamentos nacionales dedicaran al menos dos sesiones anuales al debate de la política europea donde el presidente o jefe del Gobierno, apoyado por un comisario, expusieran y discutieran con los diputados nacionales los principales asuntos políticos de ese semestre. Se reforzaría también la idea de que los Parlamentos nacionales son parte de la acción política europea y de que están igualmente legitimados para debatir y controlar la dirección política global.

Además, en la medida en que la prensa suele sentirse más cercana a los foros nacionales, esta sería una oportunidad extra para que los medios de comunicación se hicieran eco de los principales asuntos sobre la mesa europea. Sería una doble oportunidad para reforzar la rendición de cuentas y la socialización. Dada la importancia de la cuestión, lo óptimo sería que se introdujera esta obligación en el Protocolo sobre Parlamentos nacionales anejo al Tratado de la UE; pero, mientras no se reforme el Tratado, podría sustanciarse en un compromiso entre Gobiernos y Parlamentos nacionales.

A modo de conclusión

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es en sí misma una iniciativa democratizadora tanto en su dimensión socializadora como en el potencial que tiene para incorporar la voluntad ciudadana en la dirección política de la UE. No ha empezado con el mejor de los pies, pero todavía puede ser reconducida para que produzca sus mejores resultados.

Hemos abordado en este capítulo la necesidad de perfeccionar el funcionamiento institucional europeo con la finalidad de mejorar su calidad democrática. Nuestras propuestas persiguen una triple finalidad. La primera es extender el método comunitario para asegurarnos de que la doble legitimación de ciudadanos y Estados miembros están tras todas las decisiones legislativas y políticas europeas. La segunda se centra en la rama europea, proponiendo mejoras en el procedimiento de elección al Parlamento Europeo para que los ciudadanos conozcan mejor la política europea, puedan participar en pie de igualdad en las elecciones y su voluntad incida en la dirección política. La tercera pretende abordar la calidad democrática de la otra rama de la política europea, la nacional, proponiendo reforzar el debate y la rendición de cuentas de la política europea en los Parlamentos nacionales.

Bibliografía

Aldecoa Luzárraga, F.: "Presentación. La necesidad de un debate ciudadano con la participación de la sociedad civil organizada en pie de igualdad en la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa", en: Aldecoa Luzárraga, F. (dir.), *A los 70 años de la Declaración Schuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa,* Madrid, Marcial Pons, 2020, pp. 31-62.

Alonso de León, S.: "Crónica de la reforma electoral europea", *Revista de las Cortes Generales,* n.º 106, 2019, pp. 229-267.

Barnard, C.: "Un Brexit rojo, blanco y azul", *Tiempo de Paz,* n.º 140, 2021, pp. 38-46.

Barnier, M.: *La grande illusion. Journal secret du Brexit (2016-2020),* París, Gallimard, 2021.

Clark, N.: "Explaining Low Turnout in European Elections. The Role of Issue Salience and Institutional Perceptions in Elections to the European Parliament", *Revue d'intégration européenne – Journal of European Integration,* vol. 36, n.º 4, 2014, pp. 339-356.

Comisión Europea: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Shaping the Conference on the Future of Europe",* Bruselas, 22 de enero de 2020, COM(2020) 27 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0027

Consejo de la Unión Europea (2020), *Council Position on the Conference on the Future of Europe,* Bruselas, 24 de junio de 2020, 9102/20. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf

Dahl, Robert A.: *Democracy and Its Critics,* New Haven, Yale University Press, 1989.

Dahl, Robert A.: "Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View", en: Shapiro, I. y Hacker-Cordón, C. (eds.), *Democracy Edges,* Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 19-36.

Díaz Crego, M.: *Transnational electoral lists. Ways to europeanise elections to the European Parliament*, Bruselas, European Parliament Research Service, febrero de 2021, PE 679.084.

Dinan, D.: "Governance and Institutions: A More Political Commission", *Journal of Common Market Studies,* vol. 54 *(Annual Review)*, 2016, pp. 101-116.

Eriksen, E. O. y Fossum, J. E.: "Post-national integration", en: Eriksen, E. O. y Fossum, J. E. (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?,* Londres, Routledge, 2000, pp. 1-28.

Fabbrini, S.: "The Outcomes of Intergovernmentalism: The Euro Crisis and the Transformation of the European Union", en: De Witte, B., Héritier, A. y Trechsel, A. H. (eds.), *The Euro Crisis and the State of the European Democracy,* San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2013, pp. 101-128.

Follesdal, A. y Hix, S. (2006), "Why there is a democratic deficit in the EU: A Response to Majone and Moravscik", *Journal of Common Market Studies,* vol. 44, n.º 3, 2006, pp. 533-562.

Gil-Robles, J. M.: *L'investiture de la Commission européenne: vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne,* Lausana, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 2015.

Guinea Llorente, M.: "La Conferencia sobre el Futuro de Europa: dar un nuevo impulso a la integración europea desde la ciudadanía", en: Aldecoa Luzárraga, F. (dir.), *A los 70 años de la Declaración Schuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa,* Madrid, Marcial Pons, 2020a, pp. 150-157.

Guinea Llorente, M.: "La Agenda del nuevo ciclo político de la Unión Europea (2019-2024): ¿ambiciones a la altura de los desafíos?", en: González del Miño, P. (dir.), *El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2020b, pp. 171-188.

Guinea Llorente, M.: "La reducción de la Unión Europea ¿Qué hemos aprendido de nosotros mismos?", *Tiempo de Paz,* n.º 140, 2021a, pp. 7-15.

Guinea Llorente, M.: "La Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea: propuestas para reforzar la calidad democrática del sistema político europeo", en: Aldecoa, F. (ed.), *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo,* Madrid, La Catarata, 2021b, pp. 91-103.

Kostanidis, S.: *Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making*, Bruselas, European Parliament Research Service, 2020, PE 659.420.

Lehmann, W.: *The European elections: EU legislation, national provisions and civic participation*, Bruselas, European Parliament Research Service, 2014, PE 493.047.

Macron, E.: *Por un renacimiento europeo,* París, 4 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/por-un-renacimiento-europeo.es

Mény, I.: "De la Démocratie en Europe", *Journal of Common Market Studies,* vol. 41, n.º 1, 2002, pp. 1-13.

Miccosi, S.: *Democracy in the European Union,* Bruselas, CEPS, Working Paper n.º 286, 2008. Disponible en: https://www.ceps.eu/ceps-publications/democracy-european-union/

Parlamento Europeo: *Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa,* Estrasburgo, 18 de junio de 2020, P9_TA (2020)0153. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_ES.html

Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea: *Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa "Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente",* Bruselas, 10 de marzo de 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf

Reif, K. y Schmitt, H.: "Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results", *European Journal of Political Research,* vol. 8, n.º 1, 1980, pp. 3-44.

Von der Leyen, U.: *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*, Bruselas, 16 de julio de 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf

La Conferencia sobre el Futuro de Europa: qué significa, qué finalidad tiene y qué se puede esperar de ella

José Candela y Carlos Carnero

Explícamelo y se me olvidará.
Implícame y lo recordaré.

Proverbio chino

Significado

La Conferencia sobre el Futuro de Europa significa una oportunidad histórica extraordinaria para que la Unión dé un ejemplo al mundo de cómo se construye una auténtica **democracia participativa**, entendiendo esta como la inserción plena de la sociedad civil en las tres fases de todo proceso político de toma de decisiones: preparación, adopción y aplicación.

Nacida el 18 de marzo de 2021 de una **Declaración conjunta**[1] de los presidentes de las tres principales instituciones de la Unión (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea), la Conferencia sobre el Futuro de Europa (en adelante, la conferencia) se inauguró el 9 de mayo de 2021, Día de Europa.

La conferencia tendrá, en principio, una duración de un año. Su Reglamento interno[2] (en adelante, el Reglamento) la define como un **ejercicio de opinión centrado en los ciudadanos** para que estos expresen, a la atención de las instituciones europeas, lo que esperan de la Unión en los próximos años. Participan en la conferencia las instituciones y organismos de la Unión, sus Estados miembros y la sociedad civil. Las conclusiones de la conferencia serán analizadas por las instituciones de la Unión, que decidirán en 2022 qué seguimiento darles. Esta decisión puede consisitir en, o bien, meramente, tomar nota de dichas conclusiones, o bien iniciar el procedimiento previsto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, que puede desembocar en una acción legislativa modificadora de los tratados.

Tras varios años de retraso, el principal problema que ha habido que resolver antes de la inauguración de la

[1] El texto de la Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa 2021-2022 puede leerse en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C0318(01)&from=ES

[2] Adoptado el 9 de mayo de 2021, el Reglamento interno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa puede consultarse en: https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9245/sn02700.es21.pdf

conferencia es el de su gobernanza y, en particular, su presidencia y su composición. En cuanto a la presidencia, la alternativa planteada era nombrar una de carácter unipersonal o plural. Finalmente se ha decidido que son tres instituciones de la Unión (el Parlamento, el Consejo y la Comisión) quienes la ostentan con el nombre de **presidencia conjunta**. En cuanto a su composición, una cuestión principal, debatida desde hace años, era la participación directa de la sociedad civil o de los ciudadanos europeos en la conferencia. Dicha participación se ha reducido finalmente a la libre aportación de ideas y a la libre creación de eventos de debate en una **plataforma digital multilingüe**[3] creada por la Comisión Europea e inaugurada el 19 de abril de 2021 (https://futureu.europa.eu), en adelante, la plataforma.

La gobernanza de la conferencia, descrita en el Reglamento, comporta tres instancias decisorias: los paneles de ciudadanos, el pleno y el comité ejecutivo.

Los **paneles de ciudadanos** constituyen el ámbito de mayor ejercicio de democracia participativa dentro de la conferencia. Definidos por el Reglamento como el instrumento de la participación ciudadana en la misma, pueden ser de nivel intraestatal o europeo y están vinculados a la plataforma digital. El Reglamento describe así su función: cada panel estará constituido por varios ciudadanos para asegurar que haya al menos un ciudadano y una ciudadana por Estado miembro, y tendrá en cuenta el principio de proporcionalidad decreciente aplicado a la composición del Parlamento Europeo. Los ciudadanos se seleccionarán de modo aleatorio y serán representativos de la diversidad sociológica de la UE en términos de origen geográfico, género, edad, contexto socioeconómico y nivel de educación. Un tercio de cada panel de ciudadanos estará formado por personas menores de 25 años. Además del tiempo necesario para la preparación, el intercambio y el retorno de información, estos paneles se reunirán durante las sesiones de deliberación en diferentes puntos y se centrarán en cuestiones específicas basadas en el alcance descrito en el artículo 2 y en las contribuciones de los ciudadanos en la plataforma digital.

Ante la posibilidad, por ahora así decidida, de que los paneles de ciudadanos se reúnan tan solo tres veces durante la conferencia, cabe ser un tanto escépticos sobre la cantidad y la calidad de sus deliberaciones y conclusiones.

El **pleno de la conferencia** está compuesto por 108 representantes del Parlamento Europeo, 54 del Consejo de la Unión Europea y 3 de la Comisión Europea, así como por 108 representantes de todos los Parlamentos nacionales, en pie de igualdad, y por ciudadanos. El Reglamento de la conferencia precisa lo siguiente acerca de la participación ciudadana en el pleno de la conferencia: participarán 80 representantes de los paneles de ciudadanos europeos —de los que al menos un tercio será menor de 25 años—, el presidente del Foro Europeo de la Juventud y 27 representantes de actos nacionales o paneles de ciudadanos nacionales. Esto representa un total de 108 participantes. También participarán 18 representantes del Comité Europeo de las Regiones y 18 del Comité Económico y Social Europeo, 8 de los interlocutores sociales y 8 de la sociedad civil.

En resumen, los miembros del pleno de la conferencia son 433. De ellos, 317 pertenecen a los poderes públicos (provenientes de los cuatro niveles de la gobernanza europea: Unión, Estados, regiones y municipios) y 116 pertenecen a la sociedad civil. Se puede decir, por tanto, que el pleno de la conferencia tiene un **73 % de democracia representativa** y un **27 % de participativa**. Este reparto del poder decisorio de la conferencia muestra la persistente consideración, por parte de los poderes públicos de la Unión, de la democracia participativa como un mero complemento de la democracia representativa. No obstante, la participación directa de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones de esta conferencia, a instancias de las tres principales instituciones de la Unión en colaboración con todos los Parlamentos nacionales, y que puede desem-

[3] La participación en la plataforma digital futureu es totalmente libre, pero, al suscribirse, el usuario acepta la Carta de la Conferencia, cuyo texto puede leerse en: https://futureu.europa.eu/pages/charter?locale=es

bocar a medio plazo en una acción del poder legislativo de la Unión es la **primera experiencia histórica de este tipo**.

El **comité ejecutivo** está compuesto por una representación paritaria del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, con tres representantes y hasta cuatro observadores por institución. Está asistido por una secretaría común en la que están representadas las tres instituciones y cuya finalidad es elaborar y publicar las conclusiones del pleno de la conferencia y exponer el resultado final de la conferencia en un informe dirigido a la presidencia conjunta de la conferencia y a las tres instituciones correspondientes a dicha presidencia.

Finalidad

La finalidad de la conferencia deriva de su definición contenida en el artículo 1 del Reglamento: "La Conferencia es un ejercicio de opinión en sentido ascendente centrado en los ciudadanos, que permitirá a los europeos expresar lo que esperan de la Unión Europea". Es decir, con la conferencia, las instituciones de la Unión, autoras del Reglamento, quieren **que los ciudadanos se limiten a opinar** sobre una serie (no exhaustiva) de temas seleccionados por ellas **y que se expresen en un informe final** de autoría compartida con los poderes.

En efecto, en cuanto a los temas objeto de la opinión, el artículo 2 del Reglamento enumera ocho de distinta amplitud y concreción: (1) la construcción de un continente saludable; (2) la lucha contra el cambio climático y los retos medioambientales; (3) una economía que funcione para las personas, la justicia social, la igualdad y la solidaridad intergeneracional; (4) la transformación digital de Europa; (5) los derechos y valores europeos —incluido el estado de derecho— y la seguridad; (6) los retos migratorios; (7) el papel de la UE en el mundo, y (8) las bases democráticas de la Unión y cómo reforzar los procesos democráticos que rigen la Unión Europea.

A estos temas enumerados por el Reglamento hay que añadir el de educación, cultura, juventud y deporte, que aparece en la lista de temas de la plataforma digital multilingüe.

Los debates también podrán tratar cuestiones transversales relacionadas con la capacidad de la UE para atender a sus prioridades de actuación, como la mejora de la legislación, la aplicación de la subsidiariedad y la proporcionalidad, el cumplimiento y ejecución del acervo y la transparencia.

Como hemos dicho, el resultado final de la conferencia se presentará en un **informe** dirigido a la presidencia conjunta y, seguidamente, las tres instituciones examinarán la forma de darle un seguimiento eficaz.

El contenido de dicho informe es un elemento crucial de la utilidad práctica de la Conferencia. El artículo 2 del Reglamento establece que "un mecanismo de retorno de información garantizará que las ideas que se expresen durante los actos de la conferencia se traduzcan en **recomendaciones concretas** para la futura actuación de la UE".

Francia organizó entre 2019 y 2020 el que quizá sea el precedente intraestatal más similar y cercano de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. La Convention Citoyenne sur le Climat[4], promovida por la Presidencia de la República, reunió durante casi dos años a 150 ciudadanos franceses elegidos al azar. La convención diseñó desde el principio su propia gobernanza y la forma de los debates. El producto final fue una lista de 149 propuestas concretas para mejorar la lucha contra el cambio climático y la preservación del medio ambiente a nivel nacional. Todas las propuestas eran susceptibles de convertirse en decisiones legislativas del Estado francés. Solo el 10 % de las propuestas han sido tomadas en consideración por la Presidencia de la República y hasta el día de hoy, que sepamos, ninguna ha visto la luz en forma de texto legal adoptado[5].

---

[4] Disponible en: https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr

[5] Para un examen detallado de los resultados de la convención francesa, véase el estudio de *Le Monde* del 10 de marzo de 2021, disponible en: https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/10/climat-les-propositions-de-la-convention-citoyenne-ont-elles-ete-reprises-par-le-gouvernement_6069467_3244.html

El sistema de elección de los miembros de la convención es el mismo que ha seguido la Conferencia sobre el Futuro de Europa para la participación de los ciudadanos: la designación aleatoria. Pero durante la convención no ha intervenido en ningún momento poder político alguno. A diferencia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y en cuanto a su gobernanza interna, el experimento francés puede describirse, por tanto, como un **ejercicio completo de democracia participativa**[6]. No obstante, en comparación con la convención francesa, la conferencia europea presenta el valor añadido del predominio (en principio) del debate abierto y libre mediante la plataforma digital multilingüe.

Qué se puede esperar de la conferencia

Desde posiciones más o menos críticas, podría decirse que el verdadero valor político de la conferencia se agota en su mera celebración, dado que la conferencia es, como vimos, un simple ejercicio de opinión, con lo que podría responder al temor de instituciones y Estados miembros (la democracia representativa europea) a perder poder en favor de la democracia participativa europea, cuyo límite legal de influencia en la actualidad lo marcan los artículos 10.3 y 11 del Tratado de la Unión Europea[7].

En todo caso, el mero hecho de que, además de las instituciones y los Estados miembros, la Unión haya dado a la sociedad civil europea acceso directo al ejercicio del poder decisorio de una Conferencia sobre el Futuro de Europa por primera vez es un hecho que hay que celebrar.

Dado que la finalidad última de la conferencia es tan solo la elaboración de un informe a la atención de la presidencia conjunta (Parlamento, Consejo y Comisión), no cabe esperar a corto plazo ninguna transformación profunda del proceso de integración europea ni de la estructura institucional de la Unión. Sin embargo, existe la posibilidad de que el informe final de la conferencia proponga a las instituciones la celebración de la convención prevista en el artículo 48.3 del Tratado de la Unión Europea. Si esto es así, la conferencia, en tanto que ejercicio de democracia participativa y deliberativa, habrá demostrado su máximo poder de influencia en las instituciones y supondrá un refuerzo importante de la **legitimidad ciudadana de la Unión**. Aunque no se llegue a una reforma de los tratados, las propuestas sobre cada uno de los grupos temáticos que salgan de la conferencia podrán **aumentar la legitimidad** de la gobernanza y de las políticas europeas.

Por otra parte, cabe reseñar que, en el momento de redactar estas líneas, tan solo dos meses después de su inauguración (19 de abril), la plataforma digital multilingüe futureu acoge ya (por orden decreciente): 841 **ideas** en materia de cambio climático, 782 en democracia europea, 570 en "otras ideas", 539 en economía y empleo, 464 en política exterior, 415 en valores y derechos, 376 en educación y cultura, 305 en sanidad, 289 en transformación digital y 262 en migración.

A pesar del relativo valor estadístico, sociológico o político de estas cifras, se puede decir que la plataforma digital, auténtico valor añadido de la conferencia en comparación con anteriores experiencias europeas de democracia participativa, ha sido todo un éxito. Así mismo, el orden de interés que muestra la sociedad civil europea (organizada o no) por los ocho grupos temáticos de la conferencia es, ya desde su arranque, una muestra algo significativa de lo que podemos esperar de la conferencia en cuanto a contenidos deliberativos de la misma y en cuanto a los *inputs* que se recogerán en el informe final destinado a la presidencia conjunta. Es decir, salvo cambio inesperado en el transcurso de sus trabajos, la Conferencia sobre el Futuro de Europa 2021-2022 aportará ideas y propuestas principalmente, y por este orden, sobre: cambio climático, democracia europea y economía.

---

[6] No obstante, algunos miembros de la convención francesa la consideran una mera operación consultiva. Véase, al respecto, esta crítica de la Convención Ciudadana por el Clima: https://www.lexpress.fr/actualite/societe/on-a-ete-pris-de-court-les-comites-citoyens-voulus-par-macron-racontes-de-l-interieur_2153612.html#xtor=CS5-888

[7] Véase el texto de los artículos 10.3 y 11 del Tratado de la Unión Europea, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

Habrá que esperar a febrero de 2022 (plazo estimado para la celebración del último pleno de la conferencia, con posibilidad de celebrar un pleno extraordinario en marzo) para saber cuántas y cuáles de estas ideas y propuestas son innovadoras y, sobre todo, cuántas y cuáles son tomadas en consideración por las instituciones de la Unión.

Habrá que ver, finalmente, si tras este logro histórico de la democracia participativa europea que es la Conferencia sobre el Futuro de Europa 2021-2022 surge una voluntad política suficiente en el correspondiente Consejo Europeo (que se celebrará quizá ya bajo la presidencia semestral francesa) que permita iniciar una convención con poder, en su caso, de mejorar la legislación y las políticas de la Unión.

Lo mínimo que se puede esperar de esta conferencia, dada su definición reglamentaria, a saber: "ejercicio de opinión centrado en los ciudadanos", es que, por sus efectos reales en la vida política de la Unión, se convierta en un ejercicio auténtico de democracia participativa y no se quede en una mera operación consultiva.

Lo máximo que se puede esperar de ella es que un número razonablemente significativo de las propuestas de acción que provengan de los paneles de ciudadanos y de la plataforma digital se transformen en decisiones de la Unión y que una de ellas consista en la convocatoria de una convención.

Finalmente, cabe esperar que, en materia de **gobernanza europea**, la conferencia proponga una serie limitada de mejoras, en su mayoría realizables sin necesidad de cambiar los tratados y en los siguientes términos.

1. Mejora de la **eficacia de la Unión** mediante las siguientes acciones:
   - Recuperar el "método comunitario", lo que significa que cada institución se centra en sus tareas esenciales: la Comisión, en iniciar y ejecutar las decisiones; el Consejo y el Parlamento, en adoptar la legislación y los presupuestos; el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas.
   - Mejorar la elaboración y aplicación de la estrategia política general de la Unión evitando contradicciones entre la formulación y la aplicación de la agenda estratégica del Consejo y las prioridades políticas del mandato de la Comisión.
   - Potenciar al máximo el voto por mayoría cualificada en el Consejo.
   - Sincronizar mejor los mandatos de las tres presidencias (Consejo Europeo, Parlamento y Comisión).
2. Mejora de la **legitimidad de la Unión** mediante las siguientes acciones:
   - Instaurar instrumentos de democracia directa como, por ejemplo, el referéndum europeo.
   - Europeizar las campañas y los debates electorales nacionales mediante la instauración de un sistema de listas transnacionales para las elecciones europeas de 2024.
   - Atribuir al Parlamento Europeo la elección directa del presidente de la Comisión.
   - Recuperar, por parte de la Comisión, el pleno uso de su poder de iniciativa legislativa.
   - Aumentar la transparencia del Consejo de la Unión Europea y del Consejo Europeo.
   - Aumentar la rendición efectiva de cuentas de todas las instituciones.

Conclusiones

La pandemia ha acelerado la construcción europea, como demuestran los ejemplos del Plan de recuperación y la Estrategia de vacunación, dos grandes instrumentos de ámbito europeo sin los que no se podría ganar la doble batalla (de salud y de economía) frente al virus.

Lo lógico es no dejar pasar este *momentum* para profundizar en la **unión política europea**, y plantear en lo que sea preciso la reforma del Tratado de Lisboa, cuando en 2022 se cumplirán 20 años del inicio de la convención que elaboró la Constitución europea, cuyos principales avances perviven en aquel.

Para ello, la conferencia debería contemplar en su informe final la **convocatoria de una convención**

que debata, redacte y proponga los cambios necesarios para contar con más y mejor Europa, indicando en qué terrenos serían oportunos.

Por otra parte, muchos pasos adelante de los que podría incluir la conferencia en su informe final no requerirán modificaciones del Derecho primario de la Unión, sino decisiones políticas plenamente aplicables en el marco del Tratado existente.

Culminar la unión política europea no será nada sencillo, porque la unanimidad sigue rigiendo cualquier cambio en el Tratado, que solo puede introducir finalmente una Conferencia Intergubernamental. Pero tampoco debe darse por imposible si se cuenta con el apoyo ciudadano (explicitado en la Conferencia sobre el Futuro de Europa) e institucional y los argumentos, la voluntad y la paciencia política suficientes.

¿Cómo mejorar la participación de la sociedad civil organizada y los ciudadanos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa?

Patxi Aldecoa Luzárraga

Consideraciones generales

A lo largo de este trabajo vamos a contestar a las siguientes preguntas: ¿es relevante la Conferencia sobre el Futuro de Europa? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿La sociedad civil juega el papel decisivo que le corresponde? ¿Se ha iniciado bien y coincidente con la convocatoria institucional del 10 de marzo y las perspectivas que había suscitado? ¿Cómo se puede mejorar el funcionamiento de la misma para acercarnos a los objetivos y a la finalidad de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE)?

Partimos de la gran relevancia que tiene la Conferencia sobre el Futuro de Europa como un instrumento innovador presentado hace dos años por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que se diferencia de forma sustantiva de la Convención europea y, por supuesto, de la Conferencia Intergubernamental. La sociedad civil debe jugar un papel central en la misma, ya que la CoFoE se inscribe en lo que se denomina democracia participativa. Esta está desarrollada, especialmente, en el artículo 11.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), donde se señala que "las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil".

Además, no podemos olvidar que el proyecto de construcción europea que conocemos en la actualidad nace como consecuencia de distintas propuestas de la sociedad civil organizada y, especialmente, en el Congreso de La Haya de 1948. La Conferencia sobre el Futuro de Europa podría haber empezado mejor, ya que en la primera sesión inaugural del 19 de junio celebrada en Estrasburgo no estuvieron, al final, los ciudadanos, mientras que desde la sociedad civil tuvimos una presencia pequeña. Y, sobre todo, nace con una repercusión mínima, por no decir de espaldas a la opinión pública europea y a los Estados miembros, cuando ya han pasado más de seis meses desde que se convocó y más de dos años desde que se anunció su necesidad. A ello se

suma el hecho de que, desde el 19 de junio hasta el 22 de octubre, la conferencia estuvo parada, sin celebrarse ningún pleno.

La sociedad civil y el proyecto de integración europea

Hay que resaltar que la construcción europea que nace a partir de la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 es posible gracias al impulso de un conjunto de movimientos sociales organizados que nacen como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y será, precisamente, en la trinchera, en la resistencia, en los campos de concentración, bajo los bombardeos de la segunda gran guerra, donde surgirá un conjunto de movimientos de la sociedad civil que será el fermento del proceso de construcción europeo.

Así, durante la Segunda Guerra Mundial surgirán distintos grupos federalistas que se extenderán hasta después de esta y que se irán agrupando con más facilidad después de la misma. Terminada la guerra va a seguir una eclosión de movimientos europeístas federalistas en los distintos países europeos que se irán juntando a través del Comité Coordinador del Movimiento a Favor de la Unidad Europea que se reúne en Montreux en 1947.

Quizá la primera declaración federalista desde la resistencia es el *Manifiesto de Ventotene*, escrito clandestinamente en 1941 y publicado en Italia en 1944. Su manifiesto por una "Europa libre y unida" se considera el primer manifiesto del federalismo europeo y va a tener una gran repercusión en el nacimiento de la Unión de Federalistas Europeos en 1946.

La cúspide de este conjunto de movimientos de la sociedad civil de la posguerra culmina en mayo de 1948 con el Congreso de La Haya, que tendrá enorme repercusión, y donde se reúnen más de 1000 delegados venidos de todos los confines de Europa, de los cuales 200 eran diputados de todos los países europeos, pertenecientes a todos los partidos europeos, si bien especialmente democristianos, socialistas y liberales. También participarán organizaciones sindicales, patronales y profesionales, Iglesias o Universidades. En definitiva, distintas organizaciones de lo que hoy llamaríamos la sociedad civil.

En el Congreso de La Haya jugó un papel fundamental el español Salvador de Madariaga y participaron en él los principales líderes políticos del momento, como Churchill, De Gasperi, Coudenhove-Kalergi, Spaak, Adenauer, Schuman, Spinelli o Rossi. Entre los españoles en el exilio, que fueron muchos, hay que destacar a José Antonio Aguirre y a Indalecio Prieto, pertenecientes a distintas corrientes políticas.

La relevancia del Congreso de Europa consiste en que, a través de la participación de distintas organizaciones de la sociedad civil y a través de un gran debate, surge la gestación del proyecto político de la unidad europea que, dos años después, será enunciado en la conocida como Declaración Schuman (1950). Con ella nace la Europa comunitaria supranacional, recogiendo el acervo de los proyectos federalistas, que consistían en la puesta en común de las soberanías que habían surgido a través de las distintas organizaciones de la sociedad civil.

Por ello, es importante tener presente que a la hora de reformar el proyecto europeo habrá que darle una relevancia muy especial, precisamente, a la sociedad civil, que fue la que impulsó su puesta en marcha.

Relevancia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Hay que resaltar que la CoFoE es uno de los elementos fundamentales e innovadores del compromiso de la presidenta Von der Leyen para la nueva legislatura. Sin embargo, no fue posible el comienzo de la misma en mayo de 2020 como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, a lo que se sumaron las disidencias entre los tres representantes de las instituciones sobre la composición y, especialmente, sobre quién ejercería la presidencia de la misma. No obstante, este retraso causado por la pandemia ha servido también para hacer más necesaria que nunca la conferencia y darle más alcance, puesto

que, como se verá a continuación, se han dado importantes avances federales que habrán de consolidarse en el proyecto europeo a través de la CoFoE.

La iniciativa, por tanto, de convocar una Conferencia sobre el Futuro de Europa consiste en un instrumento diferente al de la Convención europea que surge a partir de la Declaración de Laeken y se desarrolla a lo largo de 2002 y 2003. Hasta poner en marcha el sistema de las convenciones, las reformas de los tratados de la Unión Europea se establecían a través de conferencias intergubernamentales que estaban reservadas para los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y, especialmente, para los ministros de Asuntos Exteriores, que eran quienes proponían la reforma de los tratados. Así, en el año 1986, se produce la aprobación del Acta Única Europea, y en 1991, el Tratado de la Unión Europea, también conocido como el Tratado de Maastricht. Posteriormente se aprueba el Tratado de Ámsterdam de 1996 y el Tratado de Niza del año 2000.

A partir de la segunda Convención, celebrada en 2002-2003, en la reforma de los tratados van a participar también representantes de las instituciones: Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales, Comisión Europea y representantes de los Gobiernos nacionales. Es decir, pierden la exclusividad los representantes de los Gobiernos nacionales. Si bien, posteriormente, se necesitará la aprobación de una Conferencia Intergubernamental. A partir del año 2007, con la aprobación del Tratado de Lisboa, la fórmula de la Convención queda regulada en el Tratado de la Unión Europea en el artículo 48 del mismo.

La propuesta de la Conferencia sobre el Futuro de Europa es un paso más y cualitativamente diferente, ya que de lo que se trata es de dar un paso previo a la Convención, donde el objetivo principal es escuchar a los ciudadanos y a la sociedad civil respecto a las mejoras que tanto las políticas como las instituciones y, en su caso, el propio modelo de la Unión Europea deben reformar con objeto de adecuarse a las demandas de los ciudadanos y la sociedad civil. Por lo tanto, no es una preconvención, porque, si así fuese, estaríamos ya dando por hecho que lo que vamos a hacer es reformar los tratados, y estos, actualmente, exigen que se celebre una Convención europea.

Por lo tanto, es un mecanismo completamente distinto, en el que van a estar juntos los representantes de los ciudadanos y de la sociedad civil con los representantes de las instituciones, bien entendido que en pie de igualdad, como recordó la presidenta de la Comisión Europea en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo el 17 de julio de 2019.

La relevancia es enorme, ya que, de alguna forma, se materializa la previsión establecida en el Tratado de la Unión Europea a partir de la reforma de Lisboa en el artículo 11.2, citado previamente, referente a la democracia participativa. Y, sobre todo, se hace, por primera vez, para cuestiones constitucionales, no solo para distintas fases de las propuestas legislativas o de carácter político, sino que aquí se trata de reflexionar de forma colectiva y de hacer propuestas comunes entre los representantes de los ciudadanos y la sociedad civil junto con los representantes de las instituciones.

Además, debemos recordar que el proyecto europeo nació de las demandas, reivindicaciones y acciones de la sociedad civil a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, cuando, durante tres años, nacieron y se consolidaron un conjunto de organizaciones sociales que reivindicaron la necesidad de poner en marcha el proyecto europeo supranacional para evitar nuevos enfrentamientos armados entre los europeos. Es decir, la sociedad civil es una parte sustantiva de la construcción europea y, de la misma forma que fue quien impulsó el nacimiento de la construcción europea, deberá tener también un papel fundamental en su reforma.

Génesis y desarrollo

La necesidad de formalizar el diálogo político en la sociedad civil organizada surgió como continuación de las *consultas ciudadanas* que vinieron desarrollándose desde 2017 en diversos Estados miembros, especialmente en Francia. Esto se debió en gran medida al impulso del

presidente Macron en 2017, ilustrado en el discurso de la Sorbona, donde planteaba la necesidad de convocar dichas consultas ciudadanas. En el desarrollo de las consultas se fue descubriendo y manifestando la necesidad de dar un paso más, ya que se entendía que era insuficiente consultar, escuchar y proponer, ya que lo que hacía falta era establecer un diálogo político estructurado entre la sociedad civil y los representantes de las instituciones europeas con objeto de hacer una propuesta conjunta.

La presidenta de la Comisión recogió el clamor de la sociedad civil y los compromisos con los partidos políticos que han ganado las elecciones, y dio el espaldarazo político a esta demanda social, en la que se reconocía la necesidad y la naturaleza de esos diálogos en forma de Conferencia europea. En su discurso de investidura, la presidenta, Ursula von der Leyen, dijo: "Quiero que los ciudadanos europeos desempeñen un papel principal y activo en la construcción del futuro de nuestra Unión, que tengan voz en una Conferencia sobre el Futuro de Europa que comenzará en el 2020 y se prolongará durante dos años".

Con un año de retraso debido a la pandemia y, en parte, a la falta de acuerdo entre las instituciones, por fin, el miércoles 10 de marzo de 2021 se firmó la Declaración interinstitucional sobre la convocatoria de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Esta declaración se ha retrasado finalmente unos meses más debido a que el Parlamento Europeo eligió para presidir la conferencia a Guy Verhofstadt, quien no tuvo la conformidad de algunos Gobiernos por su defensa explícita del federalismo europeo.

Al final se ha resuelto el problema aceptando la propuesta de la Presidencia portuguesa de que existiese una presidencia tripartita de las tres instituciones, aunque se sigue observando la desconfianza entre ellas, ya que tanto en la declaración como en las reglas de procedimiento se repite hasta la saciedad el reparto de funciones de forma paritaria entre las tres partes, incluso hasta en los mínimos detalles, como es el propio funcionamiento de la secretaría.

De esta manera, a mi juicio, se ha desvirtuado la noción de "pie de igualdad" recogida, como ya hemos venido diciendo, por la presidenta, Von der Leyen, en su discurso de investidura, y se ha transformado en un sentido completamente distinto al original. Ahora se repite la noción de pie de igualdad en el peso de las tres instituciones, cuando el sentido inicial era entre los ciudadanos, la sociedad civil organizada y las instituciones. Un buen ejemplo queda reflejado en la propia Declaración interinstitucional del 10 de marzo donde se afirma que "la Conferencia es una empresa común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea en la que actúan en pie de igualdad con los Estados miembros de la Unión Europea".

En esta Declaración interinstitucional se establecen los objetivos, la estructura, el alcance y el calendario que analizaremos posteriormente. Sin embargo, queda sin perfilar si la convocatoria va a ser híbrida o sincrónica, es decir, telemática o presencial, y cuál va a ser la composición definitiva de la misma, una cuestión que se resolvió en las distintas reuniones del comité ejecutivo de la conferencia y, concretamente, en la del 26 de mayo, donde se establecieron las normas de procedimiento de la CoFoE, por cierto, casi tres semanas después de una reunión del comité ejecutivo de la CoFoE el 9 de mayo.

Con esta declaración y con estas normas de procedimiento cabe preguntarse: ¿se ha desnaturalizado la Conferencia sobre el Futuro de Europa? En la Declaración interinstitucional no estaba claro ninguno de los siguientes aspectos: la participación de la sociedad civil organizada, la importante participación de los jóvenes ni la reforma de los tratados.

Hay que resaltar que se retrasaron mucho las normas de procedimiento de la CoFoE y, concretamente, se tomaron decisiones importantes tanto en abril como el mismo 9 de mayo, horas antes de la inauguración. Estas decisiones adoptadas el 9 de mayo se recogieron de forma definitiva en las normas de procedimiento del 26 de mayo de 2021. Se mejoró la composición al incluir en el pleno de la Conferencia a 80 ciudadanos de los paneles, que serán elegidos por sorteo aleatorio; a 27 ciudadanos de los eventos nacionales, y a la presidenta del Foro Europeo de la Juventud (European Youth Forum). Además, la participación de la sociedad civil, si bien se

ha incrementado, queda reducida a 8 puestos, junto con otros tantos para los interlocutores sociales y 18 para el Comité Económico y Social y el Comité Europeo de las Regiones, respectivamente.

Todavía no se sabe en qué consiste la participación de los ciudadanos, pero ya se conocen los delegados de la sociedad civil y los representantes de los 27 eventos nacionales, en su mayoría, representantes de la sociedad civil nacional.

No obstante, con la actual Declaración del 10 de marzo y las normas de procedimiento del 26 de mayo, todavía se puede recuperar el sentido inicial de la conferencia. El hecho de que no se recoja con claridad ninguno de estos puntos no quiere decir que en los desarrollos posteriores o en los eventos nacionales, que se tendrán que hacer de forma presencial, no se pueda clarificar a través de las medidas ejecutivas: la participación de la sociedad civil; la importante participación de los jóvenes; la posibilidad de reforma de los tratados, ya que no se excluye esta posibilidad, como sí ocurría en documentos anteriores; la mejora de la decisión, es decir, que no sea solo por consenso, y, finalmente, la garantía de una participación democrática de la ciudadanía que diferencie a la CoFoE de una Convención europea, cuya estructura ya está regulada en el artículo 48 del Tratado.

Los avances federales como consecuencia de la COVID-19 durante 2020 y 2021

Para entender los avances federales que se han puesto en marcha como consecuencia de la COVID-19 debemos al menos recordar los cambios producidos, resultado del nuevo ciclo político que comenzó en mayo de 2019 debido a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo.

Entendemos por "ciclo político" el periodo de tiempo que está unido por unas características similares, especialmente, entre unas elecciones y las siguientes, como consecuencia de las mismas y también de la percepción de los ciudadanos de los resultados, del contexto político en el que se origina, del proceso político que desencadena y, por ello, que lo diferencia de forma importante del periodo anterior.

En este sentido, nos estamos refiriendo al proceso político que se origina como consecuencia de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, que van a significar un aumento importante de la legitimidad democrática, así como una cierta realineación de los partidos políticos y, sobre todo, de la cohesión entre los mismos. Las principales fuerzas políticas, que significan más del 60 % de los electores, apostaron de forma clara por un acuerdo entre las mismas y que tendrá como guía general de su actuación la profundización del modelo político europeo. También se caracteriza este nuevo ciclo por la pérdida de peso político de las fuerzas euroescépticas pertenecientes a la extrema derecha.

Por tanto, se produce el principio de un cambio de ciclo en el cual podemos diferenciar cuatro fases distintas: a) las consecuencias en el incremento de la legitimidad democrática de las elecciones de 2019 y la formación de la nueva Comisión Europea; b) la puesta en marcha de la Comisión Von der Leyen con un importante respaldo de casi el 70 % del Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019; c) la incidencia de la COVID-19 en la aceleración del proceso institucional (Parlamento, Comisión y Consejo); d) el nacimiento del Plan de Recuperación y otras medidas como expresión de la solidaridad federal.

El contexto político que facilita el nuevo ciclo político está favorecido por un factor interno, el abandono del Reino Unido de la UE, que se da definitivamente el 31 de enero de 2020. Con el Reino Unido dentro hubiese sido imposible aprobar el Plan de Recuperación y otras medidas como la convocatoria de la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa. El contexto también se ve alterado por un factor internacional, que es la presidencia de Donald Trump en EE. UU., que se convierte en el "federador" externo, al debilitar la relación transatlántica y, con ello, impulsar la autonomía estratégica de la UE. Con la nueva presidencia de Joe Biden en Estados Unidos, la situación se irá normalizando progresivamente a partir de 2021, presumiblemente.

La respuesta que durante el año 2020 ha tenido la Unión Europea frente a la COVID-19 ha sido sorprendente, inesperada y claramente la expresión de la solidaridad federal. Ello está teniendo un efecto posiblemente determinante para el desarrollo de la presente legislatura tanto desde el punto de vista sanitario como, especialmente, económico, social y político. Concretamente los cuatro condicionantes que van a posibilitar el desarrollo de 2021 y que condicionarán el alcance de la CoFoE son:

– En primer lugar, el Plan de Recuperación y el Fondo NextGenerationEU, que son la expresión más clara de la solidaridad federal en cuanto al hecho de que el reparto de los fondos será en función de las necesidades y no con base en una lógica intergubernamental, al adoptar las tres instituciones la decisión, claramente federal, de un endeudamiento de la UE con un respaldo de los 27 Estados miembros y del conjunto de la Unión.
– En segundo lugar, hay que destacar la casi duplicación del marco financiero plurianual 2021-2027 sobre el anterior (2014-2020), dado que se ha pasado de menos del 1 % del PIB de los Estados miembros a algo más del 1,8 % del PIB. Es decir, que casi se duplica el presupuesto de la Unión Europea para los próximos siete años 2021-2027, lo cual era absolutamente impensable hace un año. Es difícil encontrar que una institución o un país doble el presupuesto de un año para otro, y más aún cuando se hace para un periodo de siete años y, por tanto, no es solo un incremento coyuntural.
– En tercer lugar, las decisiones unitarias en torno a la compra y distribución de material sanitario y la aplicación de la vacuna se hace al mismo tiempo en los 27 Estados miembros. La Comisión Europea no tiene competencias para ello, pero los países se las han dado y así seguirá siendo a lo largo del presente año, donde ha mejorado de forma sustantiva la confianza entre las instituciones.
– Por último, hay que resaltar la importancia de la decisión adoptada en el mes de mayo sobre el certificado COVID-19 digital de la UE, que comenzó a emplearse desde el 1 de julio y que va a facilitar la recuperación de la libre circulación de los ciudadanos europeos, la cual ha estado restringida durante año y medio como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Esta decisión se ha tomado a través del procedimiento legislativo de urgencia, adoptándose en un tiempo récord, en algo menos de dos meses, bajo la batuta del presidente de la Comisión de Derechos Fundamentales, Juan Fernando López Aguilar.

Estas cuatro medidas, entre otras, que podríamos decir que configuran una *federalización silenciosa*, continuarán a lo largo de la próxima legislatura y, por lo tanto, condicionarán el desarrollo de la misma en la Unión Europea. Esto va a condicionar el desarrollo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de forma considerable, ya que en alguna medida lo que tendrá que hacer la conferencia es ajustar las políticas, las instituciones y, en su caso, los tratados a las innovaciones federales que se han producido en el último año. Hay que entender el nuevo alcance de la conferencia a partir de los avances que se han dado durante el último año que acabamos de explicar y que coincide con el retraso habido en la puesta en marcha de la misma. Precisamente, en estas circunstancias, la conferencia está adquiriendo una nueva dimensión que es la de consolidar los avances que se han adoptado de hecho a partir de esta federalización silenciosa y, con ello, reforzar las bases jurídicas necesarias para llevarlas a cabo.

Esta aceleración se ha debido a una emergencia sin precedentes desde hace, al menos, un siglo y, por tanto, a la necesidad de hacerle frente. Ahora se trata de completar el proceso, precisamente utilizando la innovación que supone la conferencia como herramienta para la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, de completar este proceso teniendo en cuenta su percepción y sus propuestas.

José María Gil-Robles analiza que esta situación puede ser equivalente a la que se produjo como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la cual fue el impulso definitivo para poner la construcción europea en marcha. Ahora, el coronavirus parece que está jugando

un papel equivalente en dar un nuevo impulso que, en este caso, consiste en el relanzamiento, cuyas bases se podrán producir a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Objetivos, composición y contenido de la conferencia

En la Declaración conjunta se señala que la Conferencia sobre el Futuro de Europa abrirá un nuevo espacio de debate para abordar los desafíos y prioridades de la Unión. Podrán participar los ciudadanos europeos de cualquier extracción social y de todos los rincones de la Unión Europea, y los jóvenes europeos desarrollarán un papel central a la hora de configurar el futuro proyecto europeo.

Así pues, afirma que "en el marco de la conferencia y respetando plenamente los principios establecidos en la presente Declaración conjunta, organizaremos actos en colaboración con la sociedad civil…" y como "dichos actos, ya sean reuniones físicas o en entornos digitales, pueden organizarse a distintos niveles, por ejemplo, a escala europea, nacional, transnacional y regional, y contarán con la participación de la sociedad civil".

En cuanto a la composición del comité ejecutivo y del pleno de la conferencia, esta ha variado como consecuencia del acuerdo del 26 de mayo reflejado en las normas de procedimiento de la conferencia. La composición del comité ejecutivo es la misma que estaba prevista desde la Declaración interinstitucional del 10 de marzo, que implicaba que las tres copresidencias tienen tres representantes oficiales y con derecho a voto. A ellos se les suman una serie de observadores.

Concretamente, el comité ejecutivo está compuesto por tres europarlamentarios, que son Guy Verhofstadt (liberales), Iratxe García (socialistas) y Manfred Weber (populares); tres miembros de la Comisión Europea, liderados por Dubravka Šuica y dos comisarios más, y tres miembros del Consejo, la secretaria de Estado de Asuntos Europeos de Portugal y los secretarios de Estado de Asuntos Exteriores de Eslovenia y Francia (los tres países que habrán ejercido la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea durante el transcurso de la Conferencia). Entre los observadores se encuentran: los representantes del resto de grupos políticos del Parlamento Europeo; los representantes de los Estados miembros que ocuparán las próximas tres Presidencias en el Consejo de la Unión Europea, entre los que se encuentra España como último observador; así como representantes de los interlocutores sociales, el presidente de la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), Luca Visentini, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

En cuanto al pleno, a raíz de las últimas negociaciones que se reflejan en las normas de procedimiento, se han dado importantes mejoras. Este está compuesto por 433 representantes, es decir, 108 representantes del Parlamento Europeo (25 % del total), 108 representantes de los Parlamentos nacionales (25 % del total); 54 representantes del Consejo de la Unión Europea (12 % del total), 3 representantes de la Comisión Europea (1 % del total), 18 representantes del Comité Económico y Social Europeo (4 % del total), 18 representantes del Comité de las Regiones (4 % del total), 8 representantes de los interlocutores sociales (2 % del total), 8 representantes de la sociedad civil (4 % del total) y 108 representantes de los ciudadanos y eventos nacionales que, su vez, se encuentran divididos entre 80 ciudadanos elegidos de manera aleatoria, 27 representantes de los eventos nacionales elegidos por cada Estado miembro y la presidenta del Foro Europeo de la Juventud (Young European Forum).

Está claro que hay dos grandes desequilibrios: por un lado, entre los representantes de las instituciones y los de los ciudadanos y la sociedad civil, ya que los primeros son 273 y los segundos suman 88; y, por otro lado, el desequilibrio entre los representantes de los ciudadanos, que son 80, aunque sean elegidos de forma aleatoria, y de la sociedad civil, que son 8.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que se ha mejorado sustancialmente respecto a las propuestas del mes de abril del comité ejecutivo de la CoFoE, ya que

así entendemos el incremento que se ha producido en el número de ciudadanos, que antes no estaban y ahora son 80, y en la sociedad civil e interlocutores, donde se ha pasado de 2 a 8, respectivamente, en el Comité de las Regiones y en el Comité Económico y Social (que pasa, en ambos casos, de 2 a 18), y la aparición de un conjunto nuevo que son los representantes de los eventos, que son 27 (uno por Estado). Así, podemos comprobar que el aumento de los que no son representantes institucionales pasa a 160, mientras que los representantes de las instituciones continúan con 273. En este caso, la representación de las instituciones se reduce, porcentualmente, de más de un 95 % a poco más del 63 %.

En cuanto al contenido de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) del 20 de enero señalaba que los grandes temas que debe abordar la Conferencia europea deben ser, al menos:

1. La mejora de la calidad democrática europea.
2. La recuperación del modelo europeo de sociedad y, por tanto, la ampliación de las competencias en el ámbito de la política social.
3. La profundización de la unión económica y monetaria con el desarrollo de la unión bancaria y la unión fiscal.
4. La debilidad de la política migratoria, que hasta ahora no se ve respaldada por una competencia de la Unión lo suficientemente consistente.
5. El Green Deal para desarrollar un modelo sostenible, que contribuya a dar una respuesta efectiva y ambiciosa al problema actual del cambio climático.
6. El desarrollo de un modelo digital y tecnológico propio inspirado en la ética europea.
7. La política exterior y la defensa para conseguir una Europa más fuerte en el mundo.
8. La educación y la cultura europeas.

Por tanto, desde el CFEME señalamos ocho temas que son bastante similares a los que proponía el Parlamento Europeo y a los del Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (COREPER), aunque creo que mejor enunciados y con un orden más adecuado. Además, nosotros incluimos dos puntos más que no están en las otras propuestas, que son la política migratoria y la educación y cultura. Comprendemos que la Comisión Europea quiera que se debatan sus prioridades y las listas transnacionales. Estas no son incompatibles, ya que la lista debe ser amplia y debe tener en cuenta, al menos, estos temas señalados, aunque se deberían añadir los que ambas partes, incluidos los ciudadanos y la sociedad civil, de común acuerdo propongan en la conferencia.

Por último, en nuestra declaración del 4 de marzo de 2021 añadimos:

1. La mejora de la calidad democrática europea.
2. El robustecimiento del mercado interior y la ampliación de la dimensión industrial de la Unión Europea.
3. El reforzamiento del modelo social europeo y, por tanto, la ampliación de las competencias en el ámbito de la política social.
4. La creación de la Unión Europea de la Salud, con efectos transversales en todas las políticas de la Unión, con objeto de una mayor protección de la ciudadanía europea.
5. La profundización en una unión económica y monetaria para una economía que trabaje en favor de las personas con el desarrollo de la unión bancaria y la unión fiscal.
6. La mejora de la política de migraciones y asilo, que hasta ahora no se ve respaldada por una competencia de la Unión lo suficientemente consistente.

Más adelante en nuestra comunicación también establecemos los siguientes puntos:

1. El Pacto Verde Europeo para desarrollar un modelo sostenible que contribuya a dar una respuesta efectiva y ambiciosa al problema actual del cambio climático.
2. El desarrollo de un modelo digital y tecnológico propio coherente con los valores y principios de la Unión Europea.
3. Avanzar en la ampliación de la noción de autonomía estratégica y desarrollar una política exterior, de seguridad y defensa para conseguir una Europa más fuerte en el mundo.

4. La educación, la cultura y el deporte europeos.
5. La inclusión de la igualdad entre hombres y mujeres de manera transversal en todos los ámbitos y políticas de la Unión Europea.
6. La mejora de la participación regional, especialmente de las nacionalidades y regiones europeas con competencias legislativas y de las regiones ultraperiféricas, en el marco constitucional y de los tratados europeos.

Este contenido, que hemos propuesto nosotros, es muy similar al que indica la Declaración interinstitucional del 10 de marzo, pero, sin embargo, como veremos después, tiene algunas diferencias con el que ha aparecido, posteriormente, el 19 de abril, en la plataforma digital multilingüe. Estos temas de la plataforma resultan más imprecisos que los propuestos por el CFEME o que los de la propia convocatoria original.

Los límites de la puesta en marcha

Las dificultades que desde el CFEME hemos venido analizando en el libro *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa* (Marcial Pons, Madrid, 2020) y en diferentes *newsletters* son especialmente cinco: a) la sobrerrepresentación de los representantes de las instituciones, ya que se acercan al 70 % del total; b) la participación *sui generis* de los ciudadanos, mediante la elección de forma aleatoria de los mismos, que no estamos seguros de que vaya a funcionar; c) La poca relevancia de la sociedad civil, como venimos señalando a lo largo de este artículo, que es de un 2 % (aunque se le podría sumar un 6 % más gracias a los 27 representantes); d) la ausencia de participación de los jóvenes, que ni siquiera llega a la mitad de su peso demográfico, a pesar de que se señala que han de tener una participación principal; e) la plataforma digital multilingüe, a la cual se ha dado una importancia excesiva, en tanto que favorece la participación individual. Sin embargo, debería ser una herramienta auxiliar que facilitase la participación de la sociedad civil y de las asociaciones.

Los resultados del primer pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, también llamado pleno inaugural, del 19 de junio, confirman estas limitaciones, especialmente por tres motivos: el primero es que no hubo participación alguna de los ciudadanos. Los 80 representantes de los ciudadanos previstos no pudieron asistir ni presencial ni telemáticamente. Por ello, la ausencia de equilibro entre estos, la sociedad civil y los representantes de las instituciones fue abrumadora.

La segunda razón es que solo asistieron, de manera presencial, 250 representantes de los 450 que componen el pleno, y 80 representantes de manera interactiva, de los cuales 26 no pudieron tomar la palabra. Es decir, que participaron un total de 330 y hablaron 120 en sucesivos monólogos.

El tercer motivo es que, a nuestro juicio, se insistió, de forma excesiva, en el objetivo de dar participación a los ciudadanos que son indiferentes con el proceso y, para ello, el elemento central es la plataforma multilingüe. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, habrá que dar participación a todos los ciudadanos europeos y también a los que están vertebrados en la sociedad civil organizada. No podemos olvidar que el Congreso de La Haya no lo hicieron los indiferentes sino los ciudadanos comprometidos.

Estas razones son las que me llevaron a defender en el pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, por un lado, la relevancia de la sociedad civil y el papel del Movimiento Europeo cuando dije: "Quiero recordarles el papel que jugó el Movimiento Europeo en La Haya en el 48, allí nace, allí estábamos vascos, catalanes, españoles…, donde se pone en marcha la sociedad civil europea que es la que va a empujar la construcción europea". Así mismo, insistí en que en la Conferencia sobre el Futuro de Europa debiéramos de jugar un papel relevante, "por eso en un momento como el presente, en un momento en el que estamos profundizando el proceso, quiero insistir en la importancia de la sociedad civil, en la relevancia de que, de la misma manera que fuimos los que tuvimos la capacidad de poner en marcha el proceso, debemos tener más voz para participar en la reforma de la misma".

Finalicé mi intervención resaltando la necesidad de equilibrar la participación de las instituciones para que tenga éxito la misma y, concretamente, dije: "estoy muy contento de estar aquí. Sin embargo, para que tenga éxito la misma, hace falta que haya una participación en pie de igualdad entre los ciudadanos, la sociedad civil y los representantes de las instituciones. Creo que hay que mejorar esta situación. No me parece oportuno que solamente presidan las comisiones los representantes de las instituciones, salvo uno, no me parece oportuno que haya diferente duración en los discursos de cada miembro, no me parece oportuno que no estemos en el Board, en el comité ejecutivo". Concluí afirmando que "hay que mejorar para tener una participación más igualitaria en pie de igualdad".

Las propuestas de mejora de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

La Conferencia sobre el Futuro de Europa ha comenzado, pero debemos incidir, una vez más, en mejorar su funcionamiento para conseguir los objetivos que se han señalado reiteradamente. Por ello, entendemos que se puede mejorar el funcionamiento de la misma en algunos de los siguientes aspectos. Concretamente y a título de ejemplo, sugerimos algunas posibilidades, aunque todavía no tenemos los elementos de juicio suficientes para dar una visión completa de las posibles mejoras.

En primer lugar, habrá que reforzar, a la luz de todo lo enunciado, el papel de la sociedad civil. Para ello creo que tendrá que ser sobre la base de reforzar el papel de los ocho representantes de la sociedad civil y los 27 representantes de los eventos nacionales. Estos deberán conseguir, en cada uno de sus Estados, precisamente, la participación real de la sociedad civil organizada y realizar propuestas en cada uno de los temas para que se encaucen en el pleno de la conferencia llevando la voz de la sociedad civil.

En segundo lugar, en las normas de procedimiento se refiere a conferencias nacionales federales o autonómicas, dependiendo del modelo organizativo de cada país. Estas deberán también hacer propuestas y debatirse en los plenos. Deberán ser defendidos, prácticamente, el conjunto de los representantes de estas entidades.

En tercer lugar, los jóvenes deberían tener entidad propia y, por lo tanto, poder hacer propuestas como grupo en todos y cada uno de plenos y no solo en los paneles de ciudadanos. Así mismo, deberían poder formular sus propuestas para las conclusiones finales como conjunto. Los jóvenes no pueden estar solo representados por los paneles de ciudadanos elegidos por sorteo.

En cuarto lugar, la plataforma se puede mejorar y puede ser un mecanismo útil, pero, en todo caso, se debe de facilitar la participación de las asociaciones y de la sociedad civil como entes y no mediante sus individuos. Esto mismo ha de ocurrir en el caso de los jóvenes.

En quinto lugar, los facilitadores y expertos que van a participar en los paneles pueden jugar un papel muy importante a la hora de encauzar el debate de los paneles ciudadanos, dada la poca experiencia de estos ciudadanos.

En sexto lugar, será bueno que haya encuentros, al menos nacionales, entre sociedad civil, interlocutores sociales, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social, e incluso entre instituciones, con objeto de que puedan tener diálogos permanentes de forma directa.

En séptimo lugar, hay que reforzar de una manera notable la influencia y la relación con la opinión pública, ya que es imposible conseguir el objetivo de acercar a los ciudadanos y a la sociedad civil la Conferencia sobre el Futuro de Europa si la opinión pública tanto europea, nacional, regional y local está ausente.

En octavo lugar, se debería permitir que algunas de las nueve comisiones o grupos de trabajo que se van a crear para cada uno de los temas de debate en la conferencia fuesen presididos por la sociedad civil, ya que, en la actualidad, estos van a ser presididos por las instituciones (2 por el Parlamento Europeo, 2 por la Comisión Europea, 2 por el Consejo de la Unión Europea y 2 por los Parlamentos Nacionales), salvo en el caso de la Comisión de Juventud, Deporte, Educación y Cultura,

que será presidida por la presidenta del Foro Europeo de la Juventud (Young European Forum).

En noveno lugar, ante la evidencia de que el modelo y la composición actual no han funcionado, se debería permitir que los representantes de la sociedad civil estén también en el comité ejecutivo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Por último, entendemos que ha sido un error el que no haya habido ningún pleno en cuatro meses, es decir, desde el 19 de junio hasta el 22 de octubre. Y, sin embargo, posteriormente se celebrará uno prácticamente de manera mensual y mal distribuidos. El objetivo es conseguir una propuesta para que se pueda hacer público el 9 de mayo, antes de las elecciones presidenciales francesas. Sin embargo, no está claro si la conferencia continuará unos meses más después de esta primera propuesta.

La conferencia podrá fortalecer el proceso de federalización en marcha

Un tema central es el papel de los medios de comunicación y de la opinión pública. La Conferencia sobre el Futuro de Europa está pasando bastante desapercibida en la opinión pública española. Sin embargo, España es uno de los Estados miembros que más necesita, en la actualidad, del apoyo de la Unión Europea y al que, al mismo tiempo, la UE está ayudando más, como se desprende del reparto del Plan de Recuperación, ya que recibimos casi el 20 % del total (en relación con nuestra población o con nuestra renta, nos correspondería menos del 10 %). Es decir, España va a recibir 140 000 millones de los 750 000 millones de euros, además de otras ayudas para frenar el desempleo.

El reciente Eurobarómetro especial sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa establece que el 71 % de los europeos están a favor de la misma. Este aspecto coincide con la posición española, donde el 70 % de los españoles están a favor. Sin embargo, en la pregunta de si participaría en la CoFoE, solo contestan afirmativamente el 41 %, mientras que el 51 % de los europeos participaría si se les llamase, a pesar de que España suele ser uno de los países más europeístas, y en la UE al menos un cuarto de los Estados es manifiestamente euroescéptico.

Estas cifras llaman poderosamente la atención cuando somos uno de los países que más se está beneficiando de las decisiones europeas y, por tanto, de los que más necesitamos que la Conferencia sobre el Futuro de Europa implemente las reformas necesarias para que siga funcionando esta distribución de rentas que consoliden el estado de bienestar europeo y los derechos de los ciudadanos europeos.

También es llamativo en este sentido que no se ha trasmitido ni la firma de la Declaración interinstitucional celebrada en Bruselas el 10 de marzo ni tampoco la apertura de la conferencia en Estrasburgo, con gran solemnidad, el 9 de mayo, en el 71 aniversario de la Declaración Schuman, ni la presentación de la conferencia realizada en Lisboa el 16 de junio, ni el primer pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa celebrado el 19 de junio en Estrasburgo, donde tuve el honor de participar. Por ello, va a tener una enorme importancia el papel de la opinión pública y los medios de comunicación. La sociedad civil organizada está en unas condiciones óptimas para poder dinamizar esta participación y que exista un *feedback* entre los medios de comunicación, la sociedad civil y los ciudadanos que tendrán que retroalimentarse.

La conferencia es el inicio del proceso de reforma que, teniendo en cuenta que va a exigir la ampliación de competencias y la reforma del proceso de toma de decisiones, tal y como señala la Estrategia de Acción Exterior española, recientemente aprobada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, va a implicar que se convoque, tras el fin de la CoFoE en la primavera de 2022, la Convención europea y la Conferencia Intergubernamental.

Además, dicha profundización está obedeciendo a los intereses y valores del conjunto de las fuerzas políticas españolas, interlocutores sociales e, incluso, comunidades autónomas donde, en estos grandes temas de profundización, ha existido hasta ahora y sigue existiendo en la actualidad un gran consenso. No debemos olvidar que a este respecto el conjunto de las fuerzas

políticas españolas está votando en la misma dirección, y lo mismo se puede decir tanto en el Comité Económico y Social Europeo como en el Comité de las Regiones.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es, por tanto, un instrumento nuevo e innovador que aparece por primera vez en el proceso político europeo a instancias del presidente de la República francesa, Emmanuel Macron. La innovación consiste en que, por un lado, vincula a la democracia participativa, es decir, los ciudadanos y la sociedad civil, con la democracia representativa, es decir, la formada por las instituciones. Con ello, amplía, una vez más, la participación de los actores en la mejora del proyecto político. Hasta la convención, eran solo los representantes de los Estados; con la Convención europea, se amplía a los representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Ahora se da un paso más. Sin embargo, quizá todavía falte un paso previo, que sería un foro en que estuviesen únicamente los representantes de los ciudadanos y de la sociedad civil.

La conferencia tendrá, por tanto, que diferenciarse de la Convención europea, ya que son dos foros que tienen naturalezas y objetivos distintos y obedecen a lógicas diferentes. La conferencia debe tener el objetivo de incorporar las demandas efectivas de los ciudadanos y de la sociedad civil y, por tanto, preparar la decisión hacia el cambio y profundización del modelo. La Convención europea, establecida en el artículo 48 del TUE, deberá transformar esta en una propuesta de reforma jurídica de los tratados. Sobre esta base, ambos foros tendrán que diferenciarse claramente en su composición y, por tanto, en su método de trabajo.

En la conferencia deberán participar, en pie de igualdad, los ciudadanos y la sociedad civil con los representantes de las instituciones señaladas anteriormente. En la Convención europea estarán solo los representantes de las instituciones y de los Estados miembros, tal y como establece el Tratado de la Unión Europea. Posteriormente, en la Conferencia Intergubernamental (CIG) participarán los representantes de los Gobiernos de los Estados. Por tanto, son tres pasos diferentes, cuya autonomía debe, a mi juicio, preservarse claramente. La conferencia debe ser coherente con esta distinción.

Por último, la Conferencia sobre el Futuro de Europa es una oportunidad para fortalecer el proceso de federación en marcha con la aportación del diálogo político entre la sociedad civil y los ciudadanos con las instituciones en pie de igualdad. Con ello, se debe realizar una propuesta consensuada por todos los participantes para actualizar el proyecto europeo a través del diálogo político estructurado, que deberá concluir con una propuesta conjunta que se presentará en Estrasburgo el 9 de mayo de 2022.

Conclusiones: relevancia, oportunidad y necesidad de mejora de la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Al comienzo de estas líneas nos preguntábamos si es relevante la Conferencia sobre el Futuro de Europa y el por qué y para qué de la misma. Concluimos afirmando que es muy relevante porque permite adecuar la Unión Europea a los nuevos cambios que se han producido desde la última reforma de 2007 (firma del Tratado de Lisboa) y, especialmente, para actualizar la Unión Europea ante los avances de federalización silenciosa que se han producido en el último año como consecuencia de la COVID-19 y los desafíos con los que nos encontramos en la actualidad y durante las dos próximas décadas, en las cuales habrá que aplicar el Plan de Recuperación y el Fondo NextGenerationEU e, incluso, devolver el empréstito.

Respecto a la pregunta de si la sociedad civil juega el papel que le corresponde en esta Conferencia, entendemos que este dista mucho, de momento, de conseguirlo por varias razones ya señaladas, así como por su escasa participación (apenas el 2 o el 8 % según se calcule), ya que está limitada: no se encuentra en pie de igualdad con las instituciones y no se le reconoce el papel central que ha tenido en la construcción europea.

Son muchas las mejoras que pueden realizarse, que van desde: aumentar el peso de la sociedad civil, es decir,

que los representantes de la sociedad civil estén también en el comité ejecutivo, puedan presidir algunas de las comisiones temáticas, y se les den los medios necesarios para que puedan conectar con las sociedades civiles europeas y de cada uno de los Estados miembros; que se mejoren los debates y se supere el sistema de más de 200 monólogos, que fue lo que ocurrió durante el primer pleno; que se recoloque a la plataforma digital multilingüe como un elemento auxiliar y no como el elemento central de participación, y que esta se emplee como un elemento que facilite la participación asociativa y no la participación individual.

Hemos señalado también que el comienzo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa no está siendo el esperado y, sobre todo, no cubre las expectativas levantadas, ya que en el primer pleno no hubo ciudadanos, la presencia de la sociedad civil fue muy escasa y la participación de los jóvenes también. En el texto hemos propuesto un conjunto de medidas para poder cumplir con la finalidad de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

La ciudadanía europea y su idea del proyecto europeo en la situación pandémica

María Adela Pallares

Nunca antes una crisis había golpeado tan fuerte como la crisis derivada de la covid-19. Su magnitud, simultaneidad y carácter global hacen que ya sea considerada como la mayor recesión desde la Gran Depresión de los años treinta.

En Europa, después de una mejora a nivel sanitario durante el verano, el 2020 cerró con la aceleración de la "segunda ola" y el agravamiento de la pandemia. La situación empeoró durante el primer trimestre de 2021: aparecieron nuevas variantes, que desencadenaron nuevas olas, y, en consecuencia, se tuvieron que establecer de nuevo medidas restrictivas, entre los cuales nuevos confinamientos.

La crisis provocada por la pandemia de covid-19 significa para la Unión Europea (UE) un reto colosal, no solo por su envergadura, pero también por el hecho de que tiene que gestionarse en un contexto en dónde se solapan varias crisis para el bloque, como los coletazos de la crisis del euro, la crisis de los refugiados y el Brexit. Al mismo tiempo, representa también una oportunidad de mostrar el valor añadido de una organización como la UE en la mitigación y solución de las consecuencias de una crisis como la desencadenada por el coronavirus.

La generada por la covid-19 es una crisis sin precedentes que ha tambaleado los cimientos de los sistemas políticos y económicos a nivel mundial y dejará su huella en la nueva normalidad. En este contexto tiene sentido plantearse cómo la crisis ha afectado la opinión que los ciudadanos se hacen de sus sistemas e instituciones políticas, y especialmente cómo ha afectado a la idea del proyecto europeo.

Intentaremos proporcionar algunas respuestas identificando las tendencias generales que nos brindan 4 estudios:

– La encuesta titulada *El impacto de la crisis de la pandemia covid-19 en la opinión pública europea* llevada a cabo por el Instituto Cattaneo para la Fundación Europea de Estudios Progresistas (FEPS, por sus siglas en inglés) y la Fundación Friedrich Ebert (FES, por sus siglas en alemán). El estudio, llevado a cabo en 6 países de la UE (Alemania, Francia, Italia, Polonia, España y Suecia) en dos olas (durante y después de la pandemia), tiene por objetivo investigar cuál ha sido el impacto de la crisis en las actitudes y orientaciones políticas de los ciudadanos atendiendo a cuatro aspectos diferentes: 1) la evaluación de las políticas del gobierno y de las estrategias de los partidos frente a la pandemia; 2) el cambio de las preferencias en materia de política económica; 3) la confianza en las instituciones y en otras personas; 4) la propensión a confiar en la información filtrada y compartida por las comunidades epistémicas o en las diferentes fuentes de noticias falsas y teorías conspirativas. Los resultados disponibles hasta ahora son los recabados durante la primera fase del estudio, entre diciembre 2020 y enero 2021.
– El Eurobarómetro Estándar 94 (que abreviaremos en EB94). Los resultados de esta encuesta, llevada a

cabo entre febrero y marzo de 2021 en los 27 Estados miembros, se publicaron el pasado mes de abril.

- El Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo *Resiliencia y recuperación: la opinión pública tras un año de pandemia.* En este caso, la encuesta se realizó entre marzo y abril de 2021 y los resultados de esta se publicaron el pasado mes de mayo.
- El papel titulado *Crisis of confidence: How Europeans see their place in the world* (Dennison y Puglierin, 2021) publicado el pasado mes de junio. Dicho análisis se basa en una encuesta encargada por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (más conocido por sus siglas en inglés, ECFR). Aquí, se analiza la opinión de los europeos sobre qué tipo de actor internacional es la UE en la lucha contra el covid-19 y qué tipo de actor quiere el público que sea la UE en el mundo poscoronavirus. El trabajo de recolección de datos para esta encuesta se realizó entre finales de marzo y mayo de 2021 en 8 países: en Alemania, Francia, Dinamarca, España, Hungría, Polonia, Portugal, Suecia, Italia, Austria, los Países Bajos y Bulgaria.

En un primer lugar, nos fijaremos en qué medida los europeos están satisfechos con la gestión por parte de la UE de la crisis derivada de la pandemia de coronavirus. Examinaremos en un segundo lugar si, a pesar de la opinión sobre la gestión, la crisis de la covid-19 tiene consecuencias a más largo plazo sobre los sentimientos de pertenencia a la UE, la confianza y la imagen de la UE. Finalizaremos este artículo con un análisis de la confianza que los europeos depositan en las capacidades de la UE para tomar las acciones correctas en el futuro.

La satisfacción de los europeos frente a las medidas adoptadas por la UE para combatir la pandemia de coronavirus

La encuesta llevada a cabo por el Instituto Cattaneo para la FEPS y la FES dedica todo un bloque a la evaluación de las medidas adoptadas por los Gobiernos locales, nacionales y la UE. Introduce una variable que denomina "dilema de la covid-19", es decir el arbitraje entre proteger la salud de los ciudadanos y proteger la economía. Se diferencia entre los actores responsables de tomar medidas para proteger la salud (los sistemas sanitarios, los Gobiernos nacionales y los Gobiernos locales) y los responsables de tomar medidas para proteger la economía (los Gobiernos nacionales y la UE).

Se pide entonces a los encuestados que sitúen a la UE en una escala del 0 (totalmente negativo) al 10 (totalmente positivo) en lo que se refiere a las medidas para proteger la economía. Este estudio utiliza varias veces el formato que consiste en pedir a la persona encuestada posicionarse en una escala de 11 puntos. Dicho sistema permite expresar posiciones muy matizadas, sobre todo en lo que se refiere a las opiniones más ambivalentes. Gracias a la utilización de más de una posición central pueden establecerse de manera más fina tres bloques: negativo (suma del 0 al 4), ambivalencia total (5) y positivo (suma del 6 al 10).

Los resultados de esta encuesta muestran que los europeos califican con un simple aprobado las acciones de la UE de la economía durante la pandemia de coronavirus. En los diferentes países estudiados, las notas se sitúan entre el 5,1 (Francia, España e Italia) y el 5,3 (Suecia y Alemania); la media europea es de 5,2. El 33% de los encuestados da una nota negativa (de 0 a 4), 19% una nota media (5), y 48% una nota positiva (entre 6 y 10).

Siempre según esta encuesta, se valora mejor la acción de la UE que la de los Gobiernos nacionales, cuya nota media se queda en un 4,8. Italia, Polonia y España son los que se muestran más insatisfechos con sus respectivos Gobiernos. Un 50% de los ciudadanos españoles otorgan a su Gobierno una nota negativa (entre 0 y 4); en Polonia, son más del 62%. En cambio, Alemania, Francia y Suecia valoran más positivamente las acciones de sus Gobiernos que las acciones de la UE en cuanto se trata de proteger a la economía.

Parecen distinguirse tres grandes perfiles. Por un lado, tenemos a Italia y España, que otorgan a la UE la nota más baja (5,1) pero se muestran aún más insatis-

fechos con la gestión de sus respectivos Gobiernos. De hecho, son los dos países que evalúan más negativamente dichas gestiones, con un 4,8 para Italia y un 4,1 para España. Francia, el tercer país en puntuar la acción de la UE con un 5,1, se muestra más satisfecho con la gestión nacional, y le otorga un 5,3. En el otro extremo tendríamos a Polonia, cuyos ciudadanos se declaran satisfechos con la gestión de la UE (5,2) pero evalúan muy negativamente la acción de su Gobierno (3,6, la nota más baja). Alemania y Suecia, los países que evalúan más positivamente la acción de la UE (5,3), son los que a su vez están más satisfechos con la gestión de sus respectivos Gobiernos (5,5 para Suecia y 5,6 para Alemania).

El EB94 recoge esta misma tendencia y muestra que 56% de los ciudadanos no están satisfechos con las medidas que sus respectivos Gobiernos han adoptado en la lucha contra el coronavirus frente a un escaso 43% que sí lo está. El nivel de satisfacción en relación con los Gobiernos nacionales se ha desplomado desde el verano de 2020 y pierde 19 puntos por lo que la tendencia se invierte y la insatisfacción pasa a ser la opción mayoritaria. Es más: según este estudio, el nivel de satisfacción ha bajado en todos los Estados miembros en comparación con el verano de 2020. Los países más satisfechos con las medidas emprendidas por sus Gobiernos nacionales son Dinamarca (79%), Luxemburgo (73%) y Países Bajos (71%); los que menos son Eslovaquia (25%), República Checa (24%) y Letonia (21%).

Sin embargo, en comparación con las cifras recogidas por el Instituto Cattaneo, los Eurobarómetros parecen indicar una degradación en la satisfacción de los europeos en relación con las medidas adoptadas por la Unión Europea para combatir la pandemia de coronavirus. Según el EB94, un 49% de los europeos no están satisfechos con la gestión de la UE, mientras un 43% afirma estarlo. El EBS corrobora dicha tendencia y señala que un 50% de los ciudadanos está insatisfecho frente a un 48% que dice estar satisfecho. Las cifras del EB94 muestran que la insatisfacción ha ganado 5 puntos desde el verano de 2020 y que se ha invertido la tendencia hasta ahora mayoritariamente positiva.

Ambos Eurobarómetros indican que Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Grecia son los países que menos están satisfechos con las medidas de la UE para combatir la pandemia de coronavirus. Francia, Alemania y Grecia también cuentan con los porcentajes más altos de ciudadanos "nada satisfechos". En cambio, Dinamarca, Lituania, Portugal, Rumanía, Irlanda, Bulgaria, Malta, Polonia, Suecia, Hungría, Croacia y Chipre conforman el grupo de países con una mayoría de ciudadanos satisfechos según ambos sondeos. Dinamarca encabeza la clasificación en ambos estudios (68% de satisfechos en el EB94, 81% en el EBS).

Si miramos los datos del EB94 para Italia, Francia, Alemania, España, Suecia y Polonia, vemos que se observan las mismas tendencias que en la encuesta del CI. Por un lado, tendríamos a los Estados que no están satisfechos ni con la gestión de la UE ni con la gestión de su Gobierno respectivo: es el caso de Italia, España y Francia. En Italia y en España, los ciudadanos parecen estar algo más satisfechos de las acciones emprendidas por la UE (46% para Italia, 44% para España) que con la gestión de su Gobierno (39% en Italia, 30% en España), aunque en ningún caso el nivel de satisfacción llegue al 50%. En Francia, en dónde los ciudadanos también se muestran muy insatisfechos con la gestión por parte de las instituciones, la satisfacción es algo más alta de cara a la gestión nacional (32% de satisfacción para la gestión de la UE y 36% para la gestión nacional). Por otro lado, tenemos a Polonia, que se muestra muy satisfecha con la gestión de la UE (55%) y muy insatisfecha con la gestión nacional (36%). El cambio más drástico lo observamos en el último grupo de países, Suecia y Alemania. Suecia sigue registrando altos niveles de satisfacción, tanto con la UE como con su Gobierno (55% de satisfacción para la UE y 60% para su Gobierno). Llama particularmente la atención la espectacular caída en picado del nivel de satisfacción de Alemania en cuanto a las medidas de la UE (-16 puntos según el EB94) entre el verano 2020 y el invierno 2020/21 (del 49 al 33%). El nivel de satisfacción en cuanto a la gestión nacional se mantiene relativamente alto (52%).

Los diferentes sondeos nos indican que los ciudadanos europeos no evalúan positivamente ni las medidas que ha emprendido la UE para combatir la pandemia de coronavirus ni las medidas que han llevado a cabo sus respectivos Gobiernos. Sin embargo, las críticas sobre las acciones de la UE no parecen haber afectado ni la confianza ni imagen positiva que los ciudadanos tienen de la misma.

La pertenencia, confianza e imagen de la UE a lo largo de la crisis

Para empezar, miremos los índices de satisfacción en cuanto a la pertenencia a la UE. El 55% de los encuestados por el Instituto Cattaneo piensa que la pertenencia de su país a la UE es algo positivo frente a un 17% que lo consideran como algo negativo. Los polacos y los españoles son los más entusiastas, con respectivamente un 73% y un 66%. En cambio, el porcentaje de ciudadanos que ven positivamente la pertenencia de su país a la UE no llegan al 50% ni en Francia (44%), ni en Italia (47%) ni en Suecia (48%). Es más, el porcentaje de euroescépticos supera el 20% en los tres países: 25% para Francia, 24% para Italia y 22% para Suecia. Un 54% de los ciudadanos alemanes considera que pertenecer a la UE es algo positivo, frente a un 16% que piensa lo contrario.

El estudio dedica también todo un apartado a medir la confianza hacia varias instituciones, entre ellas la UE. Mide la confianza personal e institucional en los 6 Estados miembros estudiados. Siempre utilizando la evaluación del 0 al 10, pregunta por la confianza en los demás ("En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de la gente, o que no se puede ser demasiado cuidadoso en el trato con la gente?") así como por la confianza en las instituciones (policía, sistema judicial, sistema de sanidad, instituciones políticas nacionales, instituciones políticas locales y la UE). La confianza respecto a la UE es del 5,2. De hecho, no hay mucha variación en cómo los ciudadanos valoran a la UE en los distintos países estudiados: las notas oscilan entre 4,9 (Francia) y 5,6 (Polonia). Polonia y España son los países que otorgan el porcentaje más alto de notas positivas (entre 6 y 10). Francia, por otro lado, es el país con porcentaje más alto de notas negativas y más bajo de notas positivas. En Polonia, que se caracteriza por unos niveles muy altos de desconfianza tanto interpersonal como institucional, la UE es la institución mejor valorada (5,6). Salvo en Francia (4,9), la valoración hacia la UE supera el 5 en todos los países estudiados.

Por su parte, el EB94 indica que un 49% de los ciudadanos europeos confía en la Unión Europea. Al mismo tiempo, la desconfianza en la Unión Europea ha disminuido (43% "más bien no confía", -5 puntos en comparación con el EB93). Se trata de un aumento de 6 puntos comparado con el EB93, pero, sobre todo, estamos hablando del mayor nivel de confianza registrado desde el verano de 2008.

En los Estados miembros, el nivel de confianza es superior o igual al 50% en 20 de entre ellos, con los niveles más altos registrados en Portugal (78%), Irlanda (74%) y Lituania (70%). En Alemania y en República Checa, los que dicen confiar en la UE conforman una mayoría relativa del 48%. En cambio, los niveles más bajos de confianza se registran en Austria, Italia, Francia, Chipre y Grecia. Comparado con el EB93, el nivel de confianza en la UE ha aumentado en 23 Estados miembros. Las subidas más espectaculares se dieron en Portugal (78%, +22 puntos), Malta (64%, +19), Italia (44%, +16), Bélgica (56%, +13), República Checa (48%, +13), los Países Bajos (61%, +12), Lituania (70%, +11) y España (52%, +10). Por el contrario, la confianza cayó en tres países: Polonia (50%, -6), Austria (41%, -3) y Dinamarca (62%, -1).

A modo de comparación, los ciudadanos europeos confían más en la UE que en sus instituciones nacionales, sean Gobiernos o parlamentos. Recordamos que el índice de confianza registrado es de 49% para la UE; el EB94 sitúa en el 36% la confianza depositada en los Gobiernos y en 35% la confianza vis a vis los parlamentos nacionales. Comparando con las últimas mediciones, la confianza en la UE aumenta 6 puntos, mientras que la confianza en los Gobiernos pierde 4 puntos (pasa del 40 al 36) y la

confianza en los parlamentos se mantiene estable (solo pierde un punto, y pasa del 36 al 35).

El mismo sondeo señala que el 46% de los ciudadanos tienen una imagen positiva de la UE. Este índice gana 6 puntos desde el verano 2020 y alcanza su mayor nivel desde el otoño de 2009. A su vez, la opinión negativa (15%, -4) se encuentra en su nivel más bajo desde el otoño de 2009 y la opinión neutra se mantiene (pierde 2 puntos y llega al 38%). Por su parte, el EBS indica que la valoración de la imagen de la UE es positiva para el 48% de los encuestados, neutral para un 35% y negativa para el 17%. Es más, ambos sondeos muestran que la visión positiva de la UE es la opción mayoritaria en casi todos los Estados miembros. Ambos señalan a Portugal e Irlanda como los países con la opinión positiva más alta; Bulgaria, Lituania, Estonia, Luxemburgo, Eslovenia, Polonia y los Países Bajos también registran índices altos en ambos sondeos. En ambos casos aparece que la imagen neutra es dominante en Austria, un país con una proporción alta de imagen negativa de la UE, junto con Grecia, Bélgica, República Checa y Finlandia.

Según el EBS, la opinión hacia la UE se ha mantenido igual para la mayoría de los ciudadanos (56%). Notemos sin embargo que la proporción de ciudadanos cuya opinión hacia la UE se ha vuelto negativa aumenta (en 10 puntos hasta el 34%), mientras que la proporción que dice que ha mejorado disminuye (en 7 puntos hasta el 9%). El EB94 también registra un ligero descenso desde noviembre-diciembre de 2020. Sin embargo, a pesar de estas variaciones a corto plazo, la tendencia a más largo plazo desde 2012 sigue siendo positiva. Específicamente significativo es el fuerte aumento observado entre el otoño de 2019 y el otoño 2020, es decir, durante la primera y más dramática fase de la pandemia. Las valoraciones positivas de la imagen de la UE se mantienen por encima del nivel observado desde hace más de una década.

Aunque es demasiado temprano para ver cuáles serán las huellas que la crisis del coronavirus dejará a largo plazo, ya hay algunas tendencias que indican actitudes y los anhelos que tienen los ciudadanos vis a vis de la UE.

¿Qué esperan los europeos de la UE para liderar su futuro?

El EB94 aporta datos interesantísimos sobre la confianza que los europeos depositan en las capacidades de la UE para tomar las acciones correctas en el futuro. Así, a la pregunta "pensando en la respuesta de la Unión Europea a la pandemia de coronavirus, ¿hasta qué punto confía o no en que la Unión Europea tome las decisiones acertadas en el futuro?", el 59% de los encuestados afirman confiar mientras que 39% dicen no confiar (2% dicen no saber). En 24 Estados miembros, más del 50% de los encuestados dice confiar en la UE para las decisiones futuras. Las cifras más altas (por encima del 75%) se registran en Portugal, Malta y Hungría; las más bajas en República Checa (47%), Austria (46%) y Grecia (44%). Este índice subió en 7 países desde el verano de 2020, en particular en Malta (+21 puntos), en Portugal (+13) y en Italia (+10). No obstante, esta imagen general positiva no debe esconder que la confianza hacia las capacidades de la UE en el futuro ha perdido terreno en 17 países, con una bajada espectacular en Alemania (-15).

Los ciudadanos europeos también señalan cuales son los temas, que, según ellos, deben vertebrar la estrategia de salida de crisis de la UE. Sin sorpresas, las cuestiones vinculadas a la vacunación y a la salud se colocan en las primeras posiciones. Garantizar el acceso rápido a vacunas seguras y eficaces para todos los ciudadanos de la UE es la opción más citada (36%). Relacionadas con la preocupación hacia la salud, destacan las prioridades que consisten en desarrollar una política sanitaria europea (27%), invertir más fondos en el desarrollo de tratamientos y vacunas (25%), apoyar la respuesta mundial al coronavirus para garantizar el acceso universal a una vacuna o tratamiento (24%).

Pero también se señala como una prioridad (en segundo lugar, después de las vacunas) la puesta en marcha una estrategia europea para hacer frente a una crisis similar en el futuro (28%). Dicha opción parece escalar posiciones a medida que pasa el tiempo y parece cobrar cada vez más importancia para los ciudadanos europeos. En ese sentido

van los resultados recabados por el sondeo patrocinado por el ECFR: a la pregunta de "una vez terminada la crisis del coronavirus, ¿cuál, si hubiera alguna, de las siguientes propuestas refleja mejor lo que tiene que cambiar en la UE?", los ciudadanos contestan que la mayor prioridad debe ser garantizar una respuesta más unificada a las amenazas y desafíos mundiales (42%). Dicho ítem llega primero también en 7 de los 12 países analizados. En el mismo sentido se encuentran los datos del EBS, según el cual un 74% de los ciudadanos europeos quieren que la UE tenga más competencias para gestionar mejor crisis como la del coronavirus. Las cifras más altas se observan en Portugal (96%), Malta (91%), Suecia (90%), Finlandia (89%) e Irlanda (87%).

Los temas relacionados con la recuperación económica también ganan terreno. Los ciudadanos europeos señalan que la situación económica sigue siendo una de sus principales preocupaciones (35%), detrás de la salud. Sin embargo, adquiere una relevancia especial al ser la única cuestión que llega entre las tres primeras preocupaciones en todos los Estados miembros. Por su parte, el EBS señala que, cuando preguntados sobre cuáles tienen que ser las prioridades del Parlamento Europeo, los europeos vuelven a colocar a las medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social (39%) y las medidas de apoyo a la economía y la creación de empleo (39%) en segunda y tercera posición respectivamente. La preocupación por la salud sigue ocupando el primer lugar (49%).

Visto que la situación económica sigue siendo una de las principales prioridades para los ciudadanos europeos, resultan sumamente interesantes las cifras que avanza el EB94 en cuanto a la opinión de los europeos con respecto al programa NextGenerationEU. Dicho sondeo avanza que un 55% de los europeos piensa que el programa económico será eficaz para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia. Un 38% piensa que no lo será (un 7% no sabe). De los que responden positivamente, 7% dice que será muy eficaz y 48% bastante eficaz. Sin embargo, "no muy eficaz" es la respuesta que más avanza con respecto al EB93, ganando 14 puntos para llegar a un total de 31%.

23 de los 27 Estados miembros registra índices de confianza en el plan superiores o iguales al 50%. Si sumamos los que juzgan que el plan será muy eficaz y bastante eficaz, Malta (83%), Irlanda (77%), Croacia (68%) y Polonia (67%) encabezan la lista de los países más optimistas. La mención muy eficaz no llega nunca a ser mayoritaria, pero oscila entre el 10 y el 15% en 10 países (Malta, Croacia, Polonia, Italia, Chipre, Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia, Austria y Grecia). Mientras tanto, los ciudadanos más pesimistas con respecto a NextGenerationEU se encuentran en Alemania (48%), Letonia (47%), Francia (45%) y Finlandia (42%).

Es interesante observar los resultados en los autodenominados Estados 'frugales', es decir Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca, a los que se unió Finlandia durante las negociaciones del fondo europeo. En la mayoría de estos países, la confianza en NextGenerationEU es superior al 54%; en Países Bajos y Dinamarca, este índice se sitúa incluso por encima del 60%. En cambio, los ciudadanos finlandeses parecen alinearse con las posturas más conservadoras de su Gobierno. El país escandinavo registra a la vez la tasa más baja y la cifra más alta de desconfianza en el plan de rescate.

Los países que más confían en el plan tampoco se corresponden con los que, según las cifras, más fondos van a recibir. Polonia e Italia sí están entre los 5 Estados miembros que juzgan eficaz al plan, con respuestas positivas por encima del 65%. Sorprenden muchísimo los resultados de España, que solo ocupa la 22.ª posición sobre los 23 Estados miembros que juzgan que NextGenerationEU será eficaz. Los encuestados españoles que responden positivamente siguen, sin embargo, siendo mayoría con un 52%.

Para alcanzar dicha idea de la UE, los ciudadanos europeos son conscientes de que las reformas son necesarias. Según el EBS, casi la mitad de entre ellos (47%) está a favor de la UE pero no de la forma en que se ha realizado hasta ahora. El 23% apoya la UE "tal y como se ha realizado hasta ahora".

II. NextGenerationEU y la recuperación y transformación de la economía europea

El fondo de recuperación Nueva Generación UE: el año de la puesta en marcha

José Luis Escario

Introducción

La covid-19 ha provocado una crisis global sin precedentes. En la Unión Europea (UE) la pandemia ya se ha cobrado 750 000 vidas y ha provocado la mayor caída del PIB desde la Segunda Guerra Mundial. Se trata de una crisis cuyas consecuencias aún no se conocen completamente, pero que parece claro que va a dar lugar a un mundo diferente, que nada hace presuponer que vaya a ser mejor que el actual (Borrell, 2021).

Por otro lado, el ritmo de recuperación económica está siendo muy dispar entre los países, en función de la rapidez que tenga cada uno en el acceso a las vacunas y de la magnitud de las políticas de estímulo que se estén llevando a cabo desde los poderes públicos. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en el informe que sometió en julio de 2021 al G20 de Venecia, habla ya del riesgo de una crisis a varias velocidades.

En la UE, la recuperación está siendo mucho más rápida que durante la Gran Recesión[1]. Bien es cierto que no todos los Estados miembros entraron en la crisis en las mismas condiciones y que saldrán muy probablemente de ella de forma diferente, como se verá más adelante. Así y todo, se espera que todos los Estados miembros hayan alcanzado sus niveles precrisis a finales del 2022, mucho antes que en otras zonas del mundo.

A ello, sin duda, ha contribuido la respuesta que la UE está teniendo ante esta crisis, muy distinta de la que dio a raíz de la crisis financiera de 2008. Tras un momento inicial de desconcierto, en el que los Estados miembros tuvieron serias dificultades para coordinar sus respuestas sanitarias y proliferaron medidas nacionales unilaterales (acaparamiento de respiradores, cierre descoordinado de fronteras, etc.), las instituciones comunitarias cobraron pronto un papel proactivo en la gestión de la crisis de la covid-19.

El Banco Central Europeo (BCE) no tardó, esta vez, en utilizar su gran potencial de actuación en materia de política monetaria y presentó rápidamente un programa temporal de compra de deuda soberana en marzo de 2020. La Comisión, por su parte, puso en marcha el fondo SURE[2] para instaurar un sistema de reaseguro de apoyo a los sistemas nacionales de protección temporal de empleo. Además, el Banco Europeo de Inversiones

[1] Las perspectivas económicas de la UE de este verano esperaban un crecimiento económico del 4,8 % para 2021 y del 4,5 % para 2022.

[2] Siglas que corresponden a Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency.

(BEI) movilizó 200 000 millones de euros para facilitar la financiación empresarial.

Todas estas medidas, que han sido necesarias y están contribuyendo considerablemente a amortiguar los efectos de la pandemia, se antojaban insuficientes ante la magnitud del desafío traído por la covid-19. Así, pronto se tomó conciencia de que iba a ser necesaria una intervención a escala comunitaria sin precedentes.

No hay que olvidar que la crisis anterior aumentó las divergencias entre los Estados miembros, poniendo incluso en peligro la propia existencia del euro. De hecho, antes de la irrupción de la pandemia, los países europeos ya tenían situaciones económicas muy diferentes, que el impacto de la pandemia no ha hecho más que exacerbar. Por otra parte, países como Italia o España, con economías muy dependientes del turismo y con un tejido empresarial integrado por un gran número de pequeñas empresas, sufrieron caídas del PIB en 2020 superiores a las de los países del norte de Europa.

Así mismo, como se ha señalado antes, varios Estados miembros arrastraban una serie de debilidades de la crisis anterior, como la acumulación de mayores niveles de deuda pública, baja productividad y competitividad o problemas de desempleo crónicos.

Este impacto asimétrico de la crisis y los citados antecedentes han creado un riesgo real de aumento de la brecha entre los países del norte y los del sur, con la amenaza que ello supone para la cohesión de la UE e incluso para la propia integridad del mercado interior.

Una de las lecciones de la crisis anterior fue que el aumento de la desigualdad entre países tuvo su origen, en buena parte, en las diferentes condiciones de financiación que tuvieron los Estados miembros a la hora de endeudarse. Es preciso recordar las grandes dificultades a las que tuvieron que enfrentarse Grecia, Portugal, Irlanda, Chipre o España durante el transcurso de la crisis de deuda soberana.

A este respecto, una de las propuestas más destacables que se barajaron para resolver este problema fue la de la implantación de un sistema de eurobonos que conllevaba un cierto grado de mutualización de la deuda entre los Estados miembros. Sin embargo, la oposición de los países acreedores de la UE a esta propuesta fue frontal en todo momento. Las declaraciones de Angela Merkel en medio de la crisis del euro fueron tajantes al respecto: "no habrá eurobonos mientras yo viva".

Sin embargo, la naturaleza inédita de la crisis de la covid-19, que no puede ser achacada a "errores" de política económica, y el enorme gasto en el que han tenido que incurrir los países para hacer frente a las emergencias sanitarias y económicas propiciaron un cambio en la postura de Alemania que, a la postre, se reveló decisivo para dar un paso de gigante en la construcción europea. Tras varias vicisitudes, se aprobó un gran paquete de estímulo público para la reactivación y la transformación del modelo económico de los Estados miembros: el programa de recuperación NextGenerationEU (NGEU, por sus siglas en inglés).

El primero en reavivar el viejo debate sobre la mutualización de la deuda fue el Gobierno español. El 19 de abril de 2020, en el *Documento de trabajo no oficial de España sobre una estrategia de recuperación*, España lanzó la idea de un nuevo "Plan Marshall" de inversiones públicas para el conjunto de la UE. Al poco tiempo, Alemania presentó una propuesta conjunta con Francia, en la misma línea de lo que planteaba el Ejecutivo español, que sirvió de base a la iniciativa que la Comisión presentó posteriormente.

Sin embargo, el camino hacia la aprobación del NGEU en el Consejo Europeo del 21 de julio no fue ni mucho menos fácil. Tras superar la dura resistencia de los países frugales (Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca), se logró aprobar un instrumento de financiación temporal, el NGEU, diseñado para mitigar las consecuencias económicas de la crisis de la covid-19.

El NGEU va a suponer la mayor movilización de recursos en la historia de la integración europea. Cuenta con una dotación de 750 000 millones de euros, de los cuales 390 000 revestirán la forma de subvenciones, y 360 000, la de préstamos a los Estados miembros, con-

cedidos en condiciones muy favorables. Su periodo de ejecución tendrá lugar entre 2021 y 2023. Con el NGEU se pretende maximizar el efecto tractor de las inversiones intentando que por cada euro público se movilicen tres euros privados.

En definitiva, el NGEU posibilita que la UE financie, en unas cantidades sin precedentes, las inversiones necesarias para los planes nacionales de recuperación que van a llevar a cabo los Estados miembros.

NGEU y la deuda europea: una gran ventaja en las condiciones de financiación para la recuperación

El NGEU permite a la Comisión captar dinero en los mercados en unas condiciones muy favorables y asumir unos niveles de deuda muy significativos para financiar los gastos comunes relacionados con la recuperación. No hay que olvidar que la deuda europea goza de una calificación máxima de triple A, lo que hace que los costes de financiación ofrecidos por los mercados sean más ventajosos para muchos Estados miembros.

Además, la demanda de bonos europeos está garantizada, ya que constituyen un activo muy atractivo para los inversores internacionales. Algunos autores han señalado que, gracias a este paso, el euro lleva camino de convertirse en una moneda de reserva mundial, en plena competencia con el dólar.

En particular, la Comisión llevó a cabo su primera emisión de deuda comunitaria en junio de 2021, captando 20 000 millones de euros del fondo europeo. Esta emisión a diez años, junto con la que ha realizado en el mes de julio, ha conseguido movilizar la nada despreciable cantidad de 45 000 millones de euros en bonos a largo plazo. El éxito de la operación ha estado fuera de toda duda, ya que la demanda de los bonos europeos ha sido siete veces superior a la oferta.

Por todo lo anterior, la emisión de deuda comunitaria va a ser una medida de enorme transcendencia de cara a hacer viable la recuperación de los Estados miembros.

El repago de la deuda común y el establecimiento de impuestos europeos

Otro rasgo importante del mecanismo previsto en el NGEU, que lo diferencia de las propuestas de eurobonos barajadas anteriormente, es su vinculación con el nuevo presupuesto comunitario. En efecto, ahora es la Comisión la que se endeuda, y lo hace con la garantía del presupuesto comunitario.

La cuantía del nuevo presupuesto europeo o marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, aprobado por el acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo de 14 de diciembre de 2020, asciende a 1 074 000 millones de euros. Si unimos a esta cantidad los 750 000 millones de euros procedentes del instrumento de recuperación, llegamos a un paquete económico total cercano a los 1,8 billones de euros.

Así mismo, el citado acuerdo interinstitucional incluyó una hoja de ruta de cara a una implantación escalonada de nuevos impuestos europeos. Con estos impuestos se pretende hacer frente a un aumento del techo de recursos propios de la UE con vistas a llevar a cabo el repago de la deuda europea. Para la puesta en marcha de esta medida ha sido necesaria una revisión de la Decisión sobre los recursos propios, norma comunitaria que establece la manera en la que el presupuesto comunitario debe ser financiado.

A este respecto, es importante señalar que, de no aprobarse la introducción de nuevos impuestos europeos para nutrir el presupuesto comunitario, el repago de la deuda comprometida a causa del NGEU tendría que hacerse mediante un aumento de las contribuciones nacionales. Esta circunstancia está sirviendo como incentivo para que algunos de los Estados miembros más reticentes a dar ese salto en materia impositiva, que son a la vez contribuyentes netos al presupuesto, no hayan por el momento opuesto su derecho al veto a las nuevas medidas de carácter tributario.

Finalmente, el pasado 27 de mayo se aprobó la revisión de la Decisión sobre los recursos propios tras un proceso de ratificación que no ha estado exento de

sobresaltos y dificultades. Hay que tener en cuenta que para realizar dicha revisión se requiere la unanimidad en el Consejo, así como la ratificación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Tras la ratificación de Austria y Polonia, se lograba completar el proceso y, con ello, se posibilitaba la llegada de financiación a los Estados miembros.

Antes hubo que esperar a que el Tribunal Constitucional alemán se pronunciase en contra de un recurso interpuesto por ciertas fuerzas antieuropeístas que cuestionaba la competencia comunitaria para llevar a cabo la emisión conjunta de deuda.

El establecimiento de impuestos europeos sería un paso muy significativo, ya que con ello se instauraría un flujo de ingresos con carácter permanente para la UE que perdurará incluso después de haber alcanzado el plazo para devolver la deuda contraída con motivo de la pandemia.

Así y todo, se hace necesario ser más ambicioso en esta materia, ya que la recaudación prevista con las nuevas figuras impositivas contempladas hasta ahora va a resultar a todas luces insuficiente.

La tributación de la economía digital y de los beneficios transnacionales

La Comisión tiene la intención de presentar un nuevo paquete legislativo sobre recursos propios en la segunda mitad de 2021 que va a incluir diversos gravámenes europeos para nutrir las arcas europeas.

De entre las propuestas barajadas, es probable que alguna de ellas tenga que ver con la fiscalidad de la economía digital, aunque existe cierta incertidumbre sobre la figura tributaria que será elegida a estos efectos. El paquete legislativo sobre la tributación de la economía digital de marzo de 2018 contenía una propuesta de impuesto sobre determinados servicios digitales (tasa Google). Aunque no prosperase en el Consejo Europeo en 2019 por el veto que opusieron ciertos Estados miembros, esta propuesta fue incluida de nuevo en la hoja de ruta de nuevos impuestos europeos con motivo del NGEU.

Sin embargo, y para evitar supuestos de doble imposición de las mismas rentas, la Comisión congeló su propuesta de la tasa Google en junio de 2021 a la espera del desenlace de las negociaciones globales que se están llevando a cabo en el Marco Inclusivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[3] sobre la llamada "propuesta de los dos pilares". Tras dos acuerdos previos en el seno del G7 en junio y del G20 en julio, se espera que se pueda consensuar una solución definitiva al problema de la fiscalidad de los beneficios de las grandes empresas durante el próximo mes de octubre.

El primer pilar de la propuesta de la OCDE que se está debatiendo regula el reparto de los derechos de imposición entre territorios sobre los beneficios de las grandes empresas digitales. Se trata pues de determinar dónde se asignan estos beneficios, que muchas veces no necesitan de un soporte físico para ser generados por la empresa. En segundo lugar, hay que dilucidar, conforme a una serie de complejas normas de atribución[4], en qué proporción tienen derecho a gravar esos beneficios transnacionales las jurisdicciones en las que la multinacional genera valor.

El segundo pilar de la propuesta de la OCDE alude al tema no menos trascendental del establecimiento de un tipo efectivo mínimo de imposición para los grandes grupos transnacionales a nivel mundial. Esta medida pretende poner freno a la carrera a la baja en la que han entrado diferentes jurisdicciones para atraer la inversión y determinadas rentas hacia su territorio. También llevaría a una evaluación de los numerosos incentivos fiscales existentes con el fin de verificar en cada caso el valor agregado que aportan y que su aplicación no supone superar el umbral de tributación mínimo global fijado. Este punto, que es clave para conocer el potencial de

[3] El Marco Inclusivo de la OCDE no solo incluye a los miembros de la OCDE. Este foro está integrado por 139 países e incluye a varios países en vías de desarrollo.

[4] A estos efectos se establece una no siempre clara distinción entre los beneficios rutinarios y los residuales de la multinacional.

recaudación de la propuesta de los dos pilares, aún no se ha consensuado completamente. El principio de acuerdo habla de un tipo efectivo mínimo global de, al menos, el 15 %. Varios son los países, EE. UU. entre ellos, que apuestan por subir el porcentaje al 21 %.

En todo caso, la propuesta de impuesto digital que finalmente presente la Comisión tendrá que estar alineada con el acuerdo que eventualmente se alcance a nivel global. Y, a la luz de lo que se está debatiendo en el Marco Inclusivo de la OCDE, puede que la fórmula que la UE adopte en este campo no se limite a la imposición de la economía digital y que afecte a todos los demás sectores.

En esta línea podría adoptarse en la UE una fórmula que garantice la tributación mínima de las multinacionales que operen en territorio comunitario, tomando como referencia el porcentaje que se haya acordado a nivel global. También podría desempolvarse la propuesta estrella de la Comisión en materia de elusión fiscal, el establecimiento de una base imponible común consolidada en el impuesto de sociedades (BICCIS). La BICCIS ha sido rebautizada como propuesta BEFIT en la reciente *La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI* [5]. La BEFIT implica un cambio radical respecto al sistema actual, ya que conduce a una armonización fiscal mediante la determinación, a escala europea, de los beneficios imponibles generados por las grandes empresas en suelo comunitario. Actualmente, la base imponible del impuesto de sociedades que pagan las corporaciones transnacionales se calcula conforme a los divergentes códigos fiscales de cada Estado miembro, lo cual da lugar a una fragmentación legal que aumenta las posibilidades de elusión fiscal. La BEFIT implica también una "consolidación" de los beneficios y pérdidas que las multinacionales obtienen en territorio comunitario. El saldo resultante de esta compensación se reparte entre los Estados miembros en función de una fórmula predeterminada, compuesta por tres parámetros: las ventas, los ingresos y el empleo.

Este aspecto de la propuesta BEFIT, el de la consolidación, que asume el *formulary apportionment system* vigente en EE. UU., tendría el potencial de desactivar gran parte de las operaciones de elusión fiscal corporativa que se producen en la UE, como las derivadas del abuso de precios de transferencia.

Pues bien, en el referido acuerdo presupuestario, el del Parlamento Europeo y el Consejo de 14 de diciembre de 2020, se propone ahora que una cuota del aumento de recaudación que supondría la introducción de esta propuesta de la Comisión pasase a engrosar los recursos propios de la UE.

Los gravámenes asociados al pleno desarrollo del Pacto Verde Europeo

En primer lugar, es preciso señalar que, desde enero de 2021, se encuentra ya en vigor la tasa europea al plástico no reciclado que grava los residuos provenientes de los envases de plástico no reciclable.

Además, es necesario mencionar dos propuestas muy importantes que forman parte del paquete Fit for 55 (Objetivo 55), presentado en julio de 2021 por la Comisión. Este paquete constituye el primer intento de desarrollo legislativo del Pacto Verde Europeo (EGD, por sus siglas en inglés), programa de gobierno de la Comisión para los próximos años. Entre las muchas iniciativas que contiene el EGD se encuentran dos importantes instrumentos de fiscalidad verde y correctores del mercado directamente encaminados a lograr los objetivos de descarbonización, fijados tanto en el Acuerdo de París como en el propio EGD.

La primera de ellas pretende crear una nueva fuente de recursos propios asignando al presupuesto comunitario el 20 % de los ingresos procedentes del sistema de comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés: Emissions Trading System). La UE ha sido pionera en este campo, ya que utiliza desde el 2005 el ETS como instrumento para influir sobre los precios del CO_2 en el

[5] BEFIT, en alusión a Business in Europe: Framework for Income Taxation. Véase: Communication on Business Taxation for the 21st Century | Taxation and Customs Union (europa.eu)

mercado comunitario de emisiones. Posteriormente, este régimen de ETS se ha ido extendiendo a otros países y zonas del mundo.

Este sistema pretende subir los precios del CO_2 de ciertos productos mediante la internalización de los costes ambientales que acarrean. Para ello somete a un sistema de cuotas al carbono a una serie de sectores industriales especialmente intensivos en CO_2. Así, se fija cuántas emisiones de carbono es posible emitir como máximo por sector. Esta cuota máxima de emisiones de CO_2 se va reduciendo progresivamente, en función de las metas medioambientales que se han acordado en los compromisos internacionales.

Las empresas cuyos niveles de emisión estén por debajo de los umbrales establecidos en cada momento van acumulando derechos de emisión a su favor que luego pueden compensar. También tienen la opción de vender sus derechos de emisión a otras empresas en el mercado. En algunos casos, las cuotas fueron asignadas gratuitamente, pero, a partir del 2013, las empresas en cuestión tuvieron que empezar a pagar por ellas al precio del mercado de CO_2. La idea es que, progresivamente, las empresas vayan recibiendo menos cuotas gratuitas hasta que en 2030 se ponga fin a toda gratuidad.

Con los ETS se estimula la innovación para desarrollar sectores más intensivos en el uso de energías limpias. Bien es cierto que las empresas que soportan mayores precios por las emisiones tenderán a trasladar dicho incremento al consumidor final. Esto puede llevar, como se está comprobando en la actualidad, a una subida de los precios de la energía eléctrica, mientras las renovables se vayan asentando en el *mix* energético de los Estados miembros.

En el paquete Fit for 55, la Comisión contempla una reforma del sistema europeo de derechos de emisión, consciente de que este adolece de importantes lagunas. En primer lugar, se pretende extender el régimen de ETS a sectores muy intensivos en carbono hasta ahora excluidos, como la automoción o la construcción. Además, la reforma quiere eliminar progresivamente las subvenciones a la aviación e incluir las emisiones del transporte marítimo en el sistema europeo de ETS. Finalmente, y respecto a los sectores ya cubiertos por el actual sistema de ETS, la Comisión aspira a aumentar los porcentajes anuales de reducción de emisiones previstos para acelerar su descarbonización.

Por otro lado, la Comisión pretende aprobar una nueva figura tributaria en el referido paquete legislativo para complementar el régimen de ETS descrito. Se trata del denominado Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (CBAM, por sus siglas en inglés: Carbon Border Adjustment Mechanism). El CBAM serviría asimismo como una fuente de financiación suplementaria de los recursos propios asociados al NGEU.

El CBAM funcionaría como un arancel a las importaciones con vocación de aplicarse a los mismos productos intensivos en CO_2 cubiertos por el sistema ETS comunitario, pero que hubieran sido fabricados en Estados terceros conforme a estándares medioambientales menos exigentes que en la UE. En concreto, dicho arancel está previsto que sea introducido de forma progresiva, durante una década, a partir de 2026. En un primer momento solo afectaría a las importaciones de acero, aluminio, cemento, fertilizantes y electricidad. El CBAM tiene así el objetivo de evitar el *dumping* medioambiental de territorios que no cuentan con regímenes de derechos de emisión similares al ETS comunitario, incentivándoles a aumentar el precio del carbono en origen.

Efectivamente, con dicho arancel, los productores de Estados terceros se verían obligados a cumplir con los estándares europeos medioambientales para poder acceder al mercado interior. El CBAM sería un poderoso instrumento geopolítico al servicio de la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo y una manifestación más del poder normativo de la UE. En virtud de este poder se permite el acceso a dicho mercado a cambio de la adopción por parte de las empresas de los estándares definidos por la UE (en este caso medioambientales). Estándares que, de hecho, acaban convirtiéndose en globales, ya que las grandes empresas tienden a tomar los más altos niveles de exigencia europeos como referencia para su actividad mundial (Bradford, 2020). Por

otro lado, el CBAM permitiría contrarrestar el incentivo perverso que representa para las empresas europeas el deslocalizar su producción fuera de la UE en busca de legislaciones más laxas (fuga del carbono).

Ahora bien, a la hora de aprobar esta propuesta, la UE debería evitar caer en cualquier tipo de proteccionismo y de imponer discriminatoriamente barreras al comercio, otorgando un mejor tratamiento a los productos domésticos que a los provenientes de países terceros. Esto supondría una violación de las normas de la Organización Mundial del Comercio en la materia. A este respecto, es importante subrayar que el objetivo principal del CBAM, además de nivelar el terreno de juego desde el punto de vista de las exigencias medioambientales, no es favorecer a los productores nacionales, sino fomentar el cumplimiento de los acuerdos climáticos a los que se ha comprometido la comunidad internacional.

De hecho, el CBAM formaría parte de lo que se ha venido a llamar la dimensión externa del Pacto Verde Europeo. La UE es consciente de que por sí sola no sería capaz de lograr los objetivos climáticos globales, pues únicamente representa el 9 % de las emisiones de efecto invernadero en el mundo. De ahí que tenga que desplegar toda una estrategia para incentivar a otros países a impulsar políticas de acción climática ambiciosas.

El CBAM puede ser una medida importante para ello, pero ha de verse acompañado de otras medidas de diplomacia climática que tengan en cuenta tanto el contexto geopolítico como las dificultades que pueda conllevar su aplicación en otros países. En este sentido, la UE debe actuar como un socio constructivo mediante el establecimiento de alianzas verdes con sus socios comerciales. Especial atención deben ocupar China y EE. UU., los dos principales países emisores de carbono, cuyas políticas también se están encaminando hacia una disminución de las emisiones, aunque a ritmos menos exigentes que la UE.

En este sentido, sería importante que la UE contribuyese a crear un "club del carbono" lo más amplio posible que evitase el fenómeno de la fuga de carbono, de tal manera que el coste de mantenerse fuera del mismo fuese cada vez más elevado para los Estados. Al mismo tiempo, es de esperar que la mera puesta en marcha del CBAM tenga un efecto disuasorio para algunos países y que los lleve a adoptar desincentivos a la emisión de CO_2 similares al ETS europeo. Esta circunstancia los volvería inmunes a la aplicación del arancel.

Así y todo, sería ingenuo ignorar que tanto la aplicación del CBAM como la del Pacto Verde Europeo no fueran a levantar resistencias en algunos países, especialmente en aquellos más dependientes de los combustibles fósiles (Leonard *et al.*, 2021). En este sentido, los países en vías de desarrollo (PVD) merecerían un tratamiento especial para que la aplicación del CBAM no obstaculice en ellos la lucha contra la pobreza, a la vez que se promueve su transición ecológica.

En este punto, va a resultar clave el papel de la cooperación y de la financiación al desarrollo para facilitar las transiciones de estos países hacia modelos económicos más verdes, digitales y justos. No en vano, el nuevo instrumento de financiación al desarrollo de la UE, Europa Global, asigna un 25 % de sus fondos a lograr objetivos climáticos (Manrique, 2021).

El NextGenerationEU como instrumento para promover un cambio de modelo económico y productivo en la UE

De forma análoga a lo mencionado anteriormente con respecto a los países en desarrollo, los fondos del NGEU pretenden servir a la transición verde, socioeconómica y digital de los Estados miembros que los reciben. Si bien es cierto que estas tres transiciones ya estaban en marcha antes de la irrupción de la pandemia, los fondos europeos pretenden acelerar esos procesos en marcha como estrategia de salida de la crisis.

De hecho, la larga negociación de los fondos de recuperación dio lugar a una transacción entre los países del norte y los países del sur de Europa, en virtud de la cual los primeros aceptaron que se produjeran transferencias en favor de los segundos a cambio de reformas estructurales.

En este sentido, el NGEU no es solo un fondo de solidaridad y cohesión, ni tampoco un mero instrumento para recuperar el nivel de crecimiento previo a la pandemia. Se trata de un instrumento de inversión y de reformas con vistas a un cambio de modelo productivo en los países. Al igual que el plan Biden de recuperación (Build Back Better), el NGEU no pretende volver a la situación prepandemia, sino aprovechar la grave crisis de la covid-19 como una oportunidad para la transformación de las economías de los Estados miembros.

La transición verde

A pesar de que durante la pandemia se haya desarrollado especialmente la vertiente de la transición digital, no hay que olvidar que el NGEU coloca a la transformación ecológica en el centro neurálgico de sus prioridades. En este sentido, asigna el mayor porcentaje de sus fondos, el 37 % como mínimo, a lograr los objetivos climáticos.

Este planteamiento es coherente con el gran programa de gobierno de la Comisión Europea para los próximos años, el Pacto Verde Europeo. El EGD constituye una estrategia integral para lograr una transición ecológica de toda la economía. Incluye actuaciones en muy diversos frentes, que van desde una nueva política industrial con un gran potencial de creación de empleo, a una fiscalidad medioambiental, pasando por una reorientación de las inversiones privadas. El EGD influye en diversos aspectos de la vida cotidiana, tales como la alimentación, la automoción, la biodiversidad o la economía circular.

Durante este último año, destaca la aprobación en junio de 2021 de la Ley del Clima, que blinda los compromisos climáticos que se ha dado la UE y los convierte en legalmente vinculantes. En concreto, la Ley del Clima fija el objetivo final de alcanzar la neutralidad climática en 2050. También el objetivo intermedio (más ambicioso que en las demás partes del mundo) de reducir en un 55 % las emisiones de CO_2 para antes del 2030, tomando como referencia los niveles preindustriales.

Por otro lado, con la aprobación el 14 de julio de 2021 del paquete Fit for 55, la Comisión acomete un segundo desarrollo legislativo del EGD. Este paquete contiene doce propuestas en muy variados ámbitos. Entre ellos cabe destacar el ya mencionado fortalecimiento del sistema europeo de derechos de emisión (ETS) y el arancel en frontera al carbono (CBAM). Igualmente se incluyen medidas de eficiencia energética relacionadas con la reforma de edificios o el aumento de la presencia de las energías renovables, con el objetivo de que estas alcancen el 40 % en el *mix* energético antes de 2030. Igualmente, este paquete incluye propuestas sobre aspectos como la prevención de la pérdida de biodiversidad y de la deforestación, la promoción de un correcto uso del suelo o el endurecimiento de los estándares relativos a las emisiones de coches.

Dado su gran alcance y transcendencia, se espera que la negociación en el Consejo Europeo del paquete Fit for 55 sea controvertida. Y probablemente uno de los aspectos que más discrepancias va a despertar es el relativo a garantizar una transición justa.

La transformación socioeconómica y la transición justa

Tanto la transición ecológica como la digital van a conllevar ganadores y perdedores. De ahí que sea necesario poner en marcha políticas compensatorias para ayudar a los sectores más perjudicados.

Hay que recordar que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aprobado en febrero de 2021[6], a través del cual se canalizará el grueso de los fondos del NGEU, no solo tiene por objeto favorecer la transformación verde y digital, sino también la cohesión social dentro de la UE. Una parte importante de las ayudas europeas previstas en los planes nacionales de recuperación deberá ser dedicada a amortiguar el impacto de la pandemia sobre las

[6] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero 2021 por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, DOCE 2021 L 57/17.

capas de la sociedad más vulnerables a esta crisis y sobre los sectores más afectados por la reconversión que se va a llevar a cabo en la economía.

Habrá que estar especialmente atentos a los problemas de pobreza energética que se pudieran derivar de la transformación verde. No se podrá dejar de asistir a las familias, a los trabajadores y a las pequeñas empresas, que no tienen más alternativa que soportar el aumento de los costes energéticos que va a producir temporalmente la transición hacia las energías renovables. Deberán ser objeto también de un tratamiento especial aquellos sectores que van a tardar más tiempo en recuperar el vuelo por las características de la pandemia (turismo) o que van a necesitar una reestructuración más intensa ante los nuevos procesos de transición que están en marcha.

Los Estados miembros son conscientes de la importancia de que el cambio de modelo productivo sea también socialmente justo para que pueda tener éxito. La experiencia de los "chalecos amarillos" en Francia ha sido una buena lección al respecto. Esta es la razón por la cual la UE ha previsto la puesta en marcha de un Fondo Social para el Clima, con carácter compensatorio, y de un Mecanismo para una Transición Justa que se nutrirán de varios fondos de la UE, entre ellos el NGEU. Este fondo, del que se beneficiarán las regiones más afectadas por la transición verde, será dedicado, entre otras cosas, a promover la diversificación de los empleos y de los negocios en estas regiones.

Buena parte de la discusión entre los Estados miembros que se va a despertar en torno al paquete Fit for 55 va a versar probablemente sobre el tamaño que deben tener dichos fondos de compensación para garantizar adecuadamente sus objetivos.

La transición digital

Otra transición que se pretende estimular con los fondos NGEU es la digital, obligando a los planes nacionales de recuperación y resiliencia a asignar a este objetivo, como mínimo, un 20 % de los fondos recibidos. Ya se ha comentado que el sector digital ha sido el que más se ha desarrollado durante la crisis de la covid-19. Ha hecho posible una economía sin contacto y un consumo sin salir de casa que han resultado de gran utilidad durante los periodos de confinamiento. Las buenas infraestructuras digitales europeas han facilitado estas tareas.

Sin embargo, la modernización de la economía europea pasa por acelerar aún más el proceso de digitalización y por transformar los modelos productivos tradicionales. Ello redundará en un aumento de la productividad y se hará posible gracias a una mayor inversión en nuevas tecnologías, como las derivadas del desarrollo de la inteligencia artificial.

A este respecto, el 9 de marzo de 2021, la Comisión presentó su documento *La década digital de Europa,* en el que mostraba la nueva visión de la UE en lo que se refiere a la transformación digital de la economía europea para antes de 2030.

Entre las metas que se da la UE en este campo se encuentra la creación de un verdadero mercado único digital que proporcione las mismas normas de juego para todas las empresas que operen en la Unión. También se pretende fomentar el efecto democratizador de la digitalización, que permita a las pymes y a los autónomos acceder a ciertas tecnologías casi en pie de igualdad con las grandes empresas.

Hay que recordar que los gigantes digitales han sido los mayores ganadores de la crisis económica producida por la pandemia. Se ha producido una preocupante concentración de beneficios en muy pocas empresas. Esto hace necesario gestionar posibles situaciones de dominios oligopolísticos, así como algunos casos de infratributación de las grandes empresas digitales debidos a que sus nuevas formas de crear valor (economía de los datos) han dejado obsoletas las normas de fiscalidad internacional.

Lo anterior no impide aprovechar al máximo el potencial que tiene la UE en este campo por ser unas de las regiones del mundo que más datos genera, priorizando, por ejemplo, la mejora de los algoritmos que se producen en territorio comunitario.

Otro punto importante que merece especial atención es la precarización de las condiciones laborales que se está dando en la economía de las plataformas. Respecto a las plataformas de redes sociales, por otro lado, la Ley de Servicios Digitales recientemente aprobada establece que aquellas deben tener más responsabilidad que las meras páginas web, sobre todo en lo que se refiere a garantizar que el mercado único digital europeo permanezca realmente abierto a todos los operadores.

Conclusión

En definitiva, el año 2021 ha sido el de la puesta en marcha del gran programa de recuperación y transformación NextGenerationEU. A partir de ahora toca ejecutar los planes nacionales de recuperación y resiliencia que han presentado los Estados miembros. Esto va a suponer un enorme reto de gestión para la Administración y un gran desafío para el sector privado. Este va a tener la oportunidad de presentar proyectos alineados con los objetivos descritos más arriba. Proyectos para mejorar la existencia de los ciudadanos y para resolver los problemas reales de las empresas. De esta forma, el NGEU podrá hacer honor a su nombre y transformar la vida de las generaciones futuras en la Unión Europea.

Bibliografía

Borrell, J.: *European Foreign Policy in Times of COVID-19*, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior, 2021.

Bradford, A.: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World,* Oxford, Oxford UP.

Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Shapiro, J., Tacliapietra, S. y Wolff, G.: "The EU Can't Separate Climate Policy from Foreign Policy", *Foreign Affairs*, febrero de 2021.

Fernández, J.: *Volver a las raíces*, Madrid Clave Intelectual, 2021.

Manrique, M.: *Europa Global: la gestación de la nueva arquitectura de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea,* Fundación Cideal, junio de 2021.

Matiesen, K. y Tamma, P.: "Europe's plan to tax the world into climate ambition", *Politico*, abril de 2021.

Sandbu, M.: "The EU's Green Gamble Could Make It a Low-Carbon Leader", *Financial Times,* julio de 2021.

El esfuerzo fiscal contra el coronavirus: Europa y Estados Unidos

Domènec Ruiz Devesa y Rosa Pérez Monclús

Introducción

A diferencia de la crisis del euro de 2010, la Unión Europea ha apostado por el estímulo fiscal y una política monetaria expansiva en su lucha contra la crisis económica derivada de la covid-19. El esfuerzo europeo ha culminado con un Plan de Recuperación de 750 000 millones de euros, financiado mediante la emisión de deuda europea, avalada por el presupuesto comunitario y a devolver mediante la creación de nuevos recursos propios europeos. Características que en su conjunto dotan a la recuperación europea de un carácter intrínsecamente federal.

Pero la Unión Europea no es un continente aislado, sino un actor plenamente integrado en una economía mundial interdependiente. La determinación con la que la Unión propone luchar contra las consecuencias económicas de la pandemia debe ponerse en relación con otros actores a fin de evaluar si el esfuerzo realizado puede considerarse suficiente desde una perspectiva internacional. Estados Unidos es el área geoeconómica natural para el análisis comparado, al tratarse de una economía avanzada, dotada de una estructura federal y con una población dentro del mismo orden de magnitud.

Si bien la crisis del coronavirus constituye un choque simétrico y exógeno que ha afectado a todos los países a la vez, no ha afectado a todos por igual. Tras el inicio de la pandemia, la economía americana sufrió una contracción del PIB real del 5 % en el primer trimestre de 2020, seguido por una debacle del 31,4 % con relación al trimestre anterior (Oficina de Análisis Económico, 2021 [BEA, por sus siglas en inglés de Bureau of Economic Analysis]). Esta caída sin precedentes se acompañó por una recuperación igualmente pronunciada, con un crecimiento del 33,4 % en el tercer trimestre del 2020 y de un 4 % en el cuarto. Con relación al 2019, el PIB estadounidense se redujo en un 3,5 % en 2020. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2021), se prevé que esta tendencia se invierta en el año en curso y el PIB real crezca un 6,9 % en 2021 y un 3,6 % en 2022.

En 2020, el PIB real disminuyó más en la zona euro que en Estados Unidos, y perdió en 2020 un 6,5 %, en el caso de la eurozona, y un 6,1 %, en la Unión Europea, en comparación con 2019. Sin embargo, la Comisión Europea (CE) estima que el crecimiento del PIB en 2021 en la UE y en la zona euro sea del 3,7 % y del 4 %, respectivamente, y que el PIB real alcance los niveles anteriores a la crisis en el segundo trimestre de 2022 (CE, 2021).

Confinamientos más severos en la zona euro, parones productivos de diferente intensidad, la distinta

temporalidad de las olas de contagio, así como las diferentes respuestas políticas pueden considerarse entre los motivos que subyacen a este mayor descenso del PIB en Europa, según el Banco Central Europeo (BCE) (Anderson *et al.,* 2021).

En ambos casos, los estímulos fiscales movilizados son de magnitudes muy considerables. Se estima el volumen de apoyo fiscal total por parte de los Estados Unidos entre el 20 y el 25 % del PIB, tomando en cuenta 2020, 2021 y 2022 (Siklos *et al.,* 2021). La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, afirmó en la Cumbre del G7 del 10 de junio de 2021 que, tomando en su conjunto todo el apoyo financiero y fiscal en la Unión Europea en 2020, 2021 y 2022, el esfuerzo fiscal europeo es equivalente al 18 % del PIB europeo (Von der Leyen, 2021).

Esta afirmación puede sorprender si se considera que el Plan de Recuperación europeo se estima en un 5 % del PIB europeo de 2019. Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos, el peso del esfuerzo fiscal derivado de los estabilizadores automáticos, el refuerzo sanitario y el apoyo a la economía lo han realizado, en gran medida, los Estados miembros, que en líneas generales cuentan con sistemas del bienestar y de protección social más desarrollados que Estados Unidos. Por ello, comparar la respuesta fiscal a nivel federal entre Estados Unidos y la Unión Europea no sería adecuado sin contar con la contribución de los Estados miembros y sin tener en cuenta las medidas adicionales tomadas por la Unión en su globalidad.

Por otro lado, al combinar el nivel federal y nacional se incurre en el peligro de la doble contabilización, así como con la dificultad de no contar con datos consistentes y actualizados a nivel agregado. Además, si bien los Estados miembros anuncian estimaciones de los costes presupuestarios en el momento de anunciar los paquetes fiscales, estas cifras suelen sufrir revisiones importantes debido a índices de absorción inferiores a los previstos, por ejemplo, en el caso de líneas de crédito no utilizadas, garantías no ejecutadas, etc. Sin embargo, y tomando en cuenta estas salvedades, es posible avanzar una estimación global que permita comparar el monto total de la respuesta europea al coronavirus con la de Estados Unidos.

Metodológicamente, es también relevante diferenciar entre medidas que incrementan el gasto público y las reducciones de ingresos fiscales, ya que estas repercuten directamente en la actividad económica a través de los multiplicadores fiscales (llamadas medidas *above the line*) y medidas tales como préstamos y garantías a empresas y bancos (medidas *below the line*), cuyo impacto económico depende del grado de utilización por parte de los destinatarios. Por este motivo, el presente análisis se centrará en la comparación entre medidas con impacto presupuestario directo, aunque se contabilizan también separadamente las medidas *below the line,* que tienen como principal objetivo asegurar la liquidez.

La respuesta fiscal en la Unión Europea

Como respuesta inicial a la pandemia, el 30 de marzo 2020 se creó la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y, posteriormente, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus, que permitieron la trasferencia de hasta 37 000 millones de euros de Fondos Estructurales prefinanciados, pero no ejecutados. Adicionalmente, la Comisión puso a disposición de los Estados miembros 28 000 millones de euros de los Fondos Estructurales procedentes de las dotaciones nacionales 2014-2020 sin asignar todavía a proyectos. También se trasfirieron hasta 800 millones de euros del Fondo de Solidaridad de la UE destinado a los países más afectados y 2700 millones de euros derivados de la reactivación del fondo para emergencias.

El mismo mes se adoptó una flexibilización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que permitió que los gastos extraordinarios para responder a la pandemia no se contabilizaran a la hora de calcular el déficit público estructural, así como la concesión de ayudas estatales a las empresas en dificultades.

Por otro lado, el 9 de abril del mismo año, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) aprobó

tres redes de seguridad para apoyar a los trabajadores, a las empresas y a los Estados miembros. La primera red constituye la creación de un nuevo Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés), que puede conceder préstamos a los países miembros por un importe de hasta 100 000 millones de euros para cubrir gastos relacionados con esquemas de empleo parcial o desempleo temporal. El importe de las garantías de estos préstamos asciende a un total de 25 000 millones de euros. En segundo lugar, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) estableció un fondo de garantía paneuropeo por un importe de otros 25 000 millones de euros, que puede proporcionar hasta 200 000 millones de euros en préstamos para las empresas, especialmente a pymes europeas. El BEI ya había acordado movilizar otros 40 000 millones de euros en el mes de marzo del 2020 para cubrir las necesidades de financiación a corto plazo de las pymes. Por último, se creó un nuevo instrumento de crédito especial del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que permite la financiación de hasta un total de 240 000 millones de euros, por el que cada Estado miembro puede solicitar un importe máximo igual al 2 % de su PIB de 2019 para costes que cubran los costes sanitarios directos e indirectos relacionados con la lucha contra la pandemia.

La lucha europea contra el coronavirus culminó en el Plan de Recuperación y la introducción del instrumento NextGenerationEU. El Plan de Recuperación para Europa supone un total de 750 000 millones de euros repartidos en 390 000 millones en transferencias, 360 000 millones en préstamos, lo que supone alrededor de un 5 % del PIB de la Unión en 2019 (CE, 2020). Los 750 000 millones correspondientes al NextGeneration se financian mediante la emisión de deuda en los mercados financieros, avalada por el presupuesto comunitario, con cargo al presupuesto y a amortizar mediante la creación de nuevos recursos propios comunitarios. El instrumento se habilita para estimular la recuperación, y, por tanto, no es un presupuesto de emergencia. Su objetivo es el fomento de la inversión pública y privada y la implementación de reformas estructurales a nivel nacional, en línea con las prioridades de las políticas marcadas por la UE, es decir, la lucha contra el cambio climático y la digitalización.

Dicho plan, sumado al presupuesto plurianual a largo plazo de la Unión, el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, de 1,1 billones de euros, arrojaría un total de 1,85 billones de euros, cantidades sin precedentes para hacer frente a una crisis económica histórica, dado el parón casi total de la economía europea durante gran parte del 2020.

Según las estimaciones del FMI, el conjunto de medidas a nivel europeo aprobadas entre enero de 2020 y abril de 2021 supondría un 3,8 % del PIB en medidas con impacto presupuestario inmediato y un 6,8 % en medidas de apoyo a la liquidez. Entre las medidas con impacto presupuestario inmediato se incluye la componente de transferencias del NextGenerationEU, 390 000 millones de euros en subvenciones, que principalmente se canalizarán a través del Mecanismo de Recuperación

Tabla 1. Medidas fiscales por parte de la Unión Europea como respuesta a la pandemia de la covid-19 desde enero de 2020 hasta abril de 2021 (en porcentaje del PIB)

Medidas con impacto presupuestario inmediato *(above the line)*				**Apoyo a la liquidez**		
Gastos adicionales o ingresos no percibidos			Aceleración del gasto/ ingresos diferidos	Subtotal	Medidas *below the line* (inyecciones de capital, préstamos, compra de activos o asunción de deuda)	Pasivos contingentes: garantías
Subtotal	Sector salud	Otros				
3,8	0,0	3,8	0,0	6,8	6,2	0,6

Fuente: FMI (2021).

Tabla 2. Medidas fiscales de los Estados miembros como respuesta a la pandemia de la covid-19 en 2020-2022 (en porcentaje del PIB)

Medidas *above the line*				**Apoyo a la liquidez**		
Gastos adicionales o ingresos no percibidos			Aceleración del gasto/ ingresos diferidos	Subtotal	Medidas *below the line*	Pasivos contingentes: garantías
Subtotal	Sector salud	Sector no-salud				
11	1,1	9,0	0,8	19,0	4,8	14,2

Fuente: Elaboración propia a partir de CE (2021).

y Resiliencia (MRR) y que financiará inversiones y reformas de los países miembros por un monto de 312 500 millones de euros para gastar entre 2021-2023 (el 70 % para 2021 y 2022 y el 30 % para 2023). Adicionalmente, el NextGenerationEU incluye 47 500 millones de euros para reforzar los fondos de cohesión (REACT-EU); 10 000 millones de euros para completar el Fondo de Transición Justa; 5000 millones de euros para innovación y desarrollo; 5600 millones de euros para apoyar a la inversión del sector privado; 7500 millones de euros destinados al desarrollo rural, y el rescEU por un monto de 1900 millones de euros. Entre las medidas de apoyo a la liquidez del NextGenerationEU, el FMI incluye en su estimación 360 000 millones en préstamos.

Por otro lado, en 2020, el apoyo fiscal en la UE por parte de los Estados miembros se ha estimado por la Comisión en torno al 8 % del PIB (CE, 2021); la mitad de este esfuerzo fiscal provendría de medidas con impacto presupuestario inmediato, y la otra mitad se derivaría del efecto de los estabilizadores automáticos. El grueso del gasto de las medidas con impacto presupuestario inmediato se concentró en compensar pérdidas de ingresos para sectores específicos y apoyo a planes de trabajo temporales. Los Estados miembros están obligados a presentar sus presupuestos nacionales a la Comisión. De ellos se desprende, siempre según estimaciones de la misma, que las medidas de impacto fiscal para el 2021 ascenderán a un 2,6 % del PIB y a alrededor del 0,6 % del PIB en 2022. Para el periodo 2020-2022, las medidas aprobadas con impacto directo sobre el gasto ascenderían a un 11 % del PIB, excluyendo las medidas tomadas a nivel europeo.

Cabe resaltar que, desde el inicio de la pandemia, las compras totales de bonos soberanos bajo el Asset Purchase Programme (APP) y el Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) por parte del Banco Central Europeo (BCE) durante 2020 ascendieron a 0,9 billones de euros (De Grauwe, 2021). Tras su reunión de política monetaria del 22 de julio de 2021, el BCE confirmó la continuación de su programa de compra de activos, precisando un ritmo de compra mensual para el APP de 20 000 millones de euros, y la compra de bonos soberanos a través del PEPP, cuyo ritmo de compra mensual se ha incrementado desde el inicio de 2021 (de 53 000 millones de euros en enero 2021 a 80 000 millones de euros en junio 2021) (BCE, 2021). De esta manera, al menos hasta marzo de 2022, la mayor parte del estímulo fiscal nacional continuará siendo financiado a nivel europeo.

Contando las medidas europeas, se estimaría el esfuerzo fiscal con impacto directo sobre el presupuesto alrededor del 15 % del PIB. Cabe recalcar que esta cifra podría fácilmente esconder una sobrestimación, ya que puede darse una doble contabilización en los proyectos originalmente previstos para ser financiados a nivel nacional que ahora se incluyen en los planes nacionales de recuperación.

Si bien la presidenta, Von der Leyen, afirmó que, tomado en conjunto, el apoyo financiero y fiscal en la Unión Europea para 2020, 2021 y 2022 es equivalente al 18 % del PIB, el presente análisis concluye que el esfuerzo fiscal conjunto de los Estados miembros y la Unión Europea, contabilizando solamente medidas con impacto directo, asciende al 15 % del PIB. Esta es una

cifra considerable, pero más modesta que la anunciada por la presidenta. Sin embargo, captura de forma más precisa el esfuerzo fiscal incurrido en Europa al no incluir las medidas de apoyo a la liquidez, debido a la dificultad de estimar el montante realmente hecho efectivo. Contabilizando las medidas de apoyo a la liquidez y de gasto conjuntamente, el esfuerzo fiscal total por parte de la Unión Europea se estima en un 10,6 % del PIB, cifra que coincide con la estimada en análisis previos (Ruiz Devesa y Pérez Monclús, 2020).

La respuesta fiscal en Estados Unidos

Como respuesta inicial a la pandemia, la Administración Trump promulgó el Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act el 4 marzo de 2020, compuesta principalmente de medidas con impacto presupuestario inmediato. La ley transfirió 8300 millones de dólares en fondos de emergencia para las agencias de salud pública y para la investigación de la vacuna contra el coronavirus. También asignó 7800 millones de dólares para las agencias de salud federales, estatales y locales y autorizó 500 millones de dólares para gastar a través de Medicare, el seguro médico federal. Este primer estímulo fue seguido el 18 de marzo de 2020 por el Families First Coronavirus Response Act, dotado de un total de 192 000 millones de dólares. La ley aumentaba el gasto federal en Medicaid, programa que proporciona cobertura sanitaria y en seguridad alimentaria a las personas con bajos ingresos, y reforzaba las prestaciones del seguro de desempleo. Igualmente, se exigió a ciertos empleadores que proporcionaran bajas por enfermedad remuneradas y se ampliaron los créditos fiscales para esos empleadores a fin de compensar el coste derivado de dichas bajas, entre otras medidas.

Esta medida fue seguida el 27 de marzo por el CARES Act, un paquete de ayuda de unos 2,2 billones de dólares para hacer frente al impacto económico a corto plazo de la pandemia. El CARES Act se centra en medidas *below the line*, apoyando la liquidez con préstamos y avales. Se destaca la asistencia financiera a grandes empresas y entes públicos de hasta 500 000 millones de dólares, de los cuales unos 450 000 millones de dólares se destinaron a préstamos a empresas, estados y municipios a través de un nuevo mecanismo de préstamo de la Reserva Federal. También se contempló el apoyo económico a las pequeñas empresas mediante una dotación de 380 000 millones de dólares, vehiculado mediante un programa de avales de préstamos de hasta 349 000 millones de dólares (PPP, por sus siglas en inglés). A fin de luchar contra los despidos, el programa de avales condona los préstamos gastados en nóminas, alquileres o servicios públicos.

Tabla 3. Medias fiscales a nivel nacional y europeo como respuesta a la pandemia de la covid-19 en 2020-2022 (en porcentaje del PIB)

	Medidas *above the line*				**Apoyo a la liquidez**		
	Gastos adicionales o ingresos no percibidos			Aceleración del gasto/ingresos diferidos	Subtotal	Medias *below the line*	Pasivos contingentes: garantías
	Subtotal	Sector salud	Sector no-salud				
Estados miembros	11	1,1	9,0	0,8	19	4,8	14,2
Unión Europea	3,8	0	3,8	0	6,8	6,2	0,6
Total	15	1	13	1	26	11	15

Fuente: elaboración propia a partir de FMI (2021) y CE (2021).

Tabla 4. Paquetes de estímulos aprobados en Estados Unidos en 2020-2021

	Inversión en millones de dólares	Fecha de aprobación
Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act	8300	Marzo de 2020
Families First Coronavirus Response Act	192 000	Marzo de 2020
CARES Act	2 000 000	Marzo de 2020
Paycheck Protection Program and Healthcare Enhancement Act	483 000	Abril de 2020
Emergency Aid for Returning Americans Affected by Coronavirus Act	9	Julio de 2020
Coronavirus Response and Relief Supplemental Appropriations Act	900 000	Diciembre de 2020
Total 2020	3 583 309	
% PIB 2019	16,72	
America Rescue Plan	1 900 000	Marzo de 2021
Total 2020 + 2021	5 483 309	
% PIB 2020	26,20	

Fuente: elaboración propia.

También se reforzó el gasto directo, se ampliaron las prestaciones por desempleo por 270 000 millones de dólares, lo que supuso aumentar el seguro de desempleo en duración y en prestaciones (hasta 600 dólares semanales), expandiendo a la vez los requisitos de elegibilidad para incluir más categorías de trabajadores. Se reforzó igualmente la ayuda federal a los hospitales y proveedores de atención sanitaria con 150 000 millones de dólares, además de otros incentivos fiscales. Una de las características diferenciales de la intervención americana, con relación a los modos de intervención priorizados por Europa, fue la introducción de pagos directos a los contribuyentes en el CARES Act por un total de 290 000 millones de dólares. Estos cheques de hasta 1200 dólares para individuos con rentas inferiores a 75 000 dólares (o 150 000 dólares para familias) y de 500 dólares por hijo según requisitos ofrecen cobertura inmediata a las familias vulnerables y estimulan la demanda, especialmente a corto plazo.

Adicionalmente, el 24 de abril de 2020, los legisladores aprobaron el Paycheck Protection Program and Healthcare Enhancement Act, con una dotación de 484 000 millones de dólares. El programa reforzaba el CARES Act con 383 000 millones adicionales de apoyo a las pequeñas empresas (321 000 para el PPP, 60 000 millones para préstamos de emergencia) y dotaba con 75 000 millones de dólares adicionales los programas de financiación para hospitales y unos 25 000 millones para pruebas de la covid-19.

La última ley firmada por Trump, la Consolidated Appropriations Act 2021, fue promulgada el 27 de diciembre de 2020, y supuso unos 868 000 millones de dólares adicionales de apoyo federal. Una vez más, la ayuda a las pequeñas empresas (302 000 millones de dólares) a través del PPP supuso un elemento central del nuevo estímulo, medida acompañada por un aumento de las prestaciones por desempleo (119 000 millones de dólares). También se reforzaron los pagos directos a particulares y familias y se destinó un capítulo a las medidas específicas para la salud (78 000 millones de dólares). El paquete reforzó el apoyo al sector educativo, así como otras medidas de carácter social, como el aumento de las prestaciones de cupones de alimentos, ayudas para el cuidado de los niños, para el alquiler y para el transporte.

El 11 de marzo de 2021, el presidente Biden promulgó el America Rescue Plan, dotado de 1,8 billones de dólares (aproximadamente el 8,8 % del PIB de 2020). El plan, con un componente importante de impacto pre-

supuestario inmediato, centra su inversión en la salud pública, incluyendo recursos para programas de vacunación, y en la prestación de asistencia a las familias, comunidades y empresas. El plan amplía los programas de prestaciones por desempleo, refuerza los pagos directos a personas y familias y proporciona ayuda directa a las Administraciones estatales y locales, a la vez que se aumenta la financiación para la reapertura de las escuelas.

El paquete fiscal total movilizado por Estados Unidos asciende aproximadamente a 5 billones de dólares e incluye medidas de gasto directo y medidas que persiguen favorecer la liquidez. A modo de comparación, cabe recordar que el estímulo de Obama del 2009-2010 tras la crisis financiera ascendió a 831 000 millones de dólares. También ayuda a dimensionar este ingente esfuerzo si tenemos en cuenta que el gasto fiscal de los Estados Unidos en 2020 supone el 45 % del gasto adicional entre los países del G20 frente a un peso del 27 % del PIB del G20 (Van Eijkelenburg y Nauta, 2020).

Las comparaciones puramente basadas en volumen deben realizarse con cautela, ya que elementos como el acceso a la financiación o el tamaño del estado del bienestar determinan las diferentes respuestas fiscales de cada país. En el caso norteamericano, el estímulo se focaliza en el apoyo al tejido empresarial, principalmente ayudas a las pequeñas empresas a fin de mantener el empleo. También es relevante la provisión de asistencia social mediante ayudas directas a individuos y familias, complementada con ayudas al desempleo y el refuerzo del sistema educativo y a la primera infancia.

Igualmente, ha sido importante el gasto en el sistema sanitario. Según el Fondo Monetario Internacional, ha supuesto un 3,3 % del PIB. El gasto federal ha suplementado con financiación adicional a los Gobiernos estatales y locales para garantizar los servicios y el empleo público (Siklos *et al.,* 2021). Frente a crisis económicas agudas las opciones de los estados son limitadas, principalmente porque muchos de ellos deben equilibrar por ley sus presupuestos, por lo que la asistencia federal resulta fundamental para hacer frente a depresiones económicas severas.

Estados Unidos, arquetipo de la economía liberal de mercado, presenta un marco de protección social limitado, con políticas laborales flexibles y con políticas económicas escoradas hacia las grandes empresas y un peso comparativamente menor de las pymes en las mismas. Dado el limitado grado de cobertura automática para trabajadores y pequeñas y medianas empresas, no debe extrañar que el ingente esfuerzo fiscal se destine principalmente a medidas de emergencia destinadas a proteger a estos colectivos.

El nuevo paquete de infraestructuras propuesto por el presidente Biden supone un cambio de orientación del gasto y, con él, Estados Unidos pasa de una política de emergencia a una de recuperación de corte progresista. El programa demócrata de la Administración Biden, además de una fuerte inversión en infraestructuras, contempla también la lucha contra el cambio climático, el refuerzo del programa de salud conocido como Obamacare y el apoyo a la industria y empleo nacional.

Tabla 5. Medidas fiscales en Estados Unidos como respuesta a la pandemia de la covid-19 desde enero de 2020 hasta abril de 2021 (en porcentaje del PIB)

Medidas con impacto presupuestario inmediato *(above the line)*				**Apoyo a la liquidez**		
Gastos adicionales o ingresos no percibidos			Aceleración del gasto/ingresos diferidos	Subtotal	Medidas *below the line* (inyecciones de capital, préstamos, compra de activos o asunción de deuda)	Pasivos contingentes: garantías
Subtotal	Sector salud	Otros				
25,5	3,3	22,2	0,1	2,4	0,3	2,2

Fuente: FMI (2021).

El presidente Biden propuso el 31 de marzo 2021 un ambicioso plan de infraestructuras de 2,6 billones de dólares con el objetivo de estimular el relanzamiento económico y el empleo mediante la renovación de puentes y carreteras, el desarrollo del tren de alta velocidad, los transportes eléctricos, el despliegue del 5G y la inversión en la red eléctrica. El Congreso aprobó el 1 de julio de 2021 un proyecto de ley (INVEST in America Act) por 715 000 millones de dólares centrado en el transporte y las infraestructuras hidráulicas, que debería ser completado con una ley más amplia cuya negociación se está finalizando en el Senado. Queda por definir si el INVEST in America Act será finalmente integrado en el marco presupuestario del Plan de Infraestructuras. En cualquier caso, es ya evidente que este verá su ambición inicial rebajada de 2,6 billones a 1,2 billones de dólares, de los cuales 579 000 millones de dólares serán nuevo gasto, lo que podría suponer alrededor de un 3 % del PIB en estímulo fiscal adicional, lo que contribuye a un aumento del esfuerzo fiscal total de Estados Unidos hasta el 29 % del PIB de 2020.

Apuntes sobre la inflación

Todavía es pronto para evaluar el impacto de los diferentes planes de estímulo en la economía real. Sin embargo, en los últimos meses ha emergido con fuerza un debate sobre sus efectos sobre la inflación. La tasa anual del índice de precios al consumo creció un 5,4 % en junio de 2021 en Estados Unidos (Oficina de Estadísticas Laborales, 2021 [BLS, por sus siglas en inglés de Bureau of Labor Statistics]), el mayor incremento interanual desde 2008. En Europa, el aumento de la inflación ha sido más moderado. En mayo de 2021, el índice de precios al consumo aumentó un 2 % respecto al año anterior, mientas que en junio el crecimiento fue del 1,9 % (Eurostat, 2021).

Es más probable que el aumento de precios se deba a problemas en el suministro a corto plazo, ligados a una reapertura volátil de la economía, más que a un recalentamiento generalizado, ligado a los estímulos fiscales, aunque estos puedan tener un efecto inflacionista. También hay que tener en cuenta el efecto que tiene la comparación interanual sobre el 2020, un año atípico con una economía fuertemente afectada por los cierres parciales. La situación actual, marcada por el hecho de que los consumidores desean gastar los ahorros acumulados durante la pandemia y que los proveedores deben solventar los cuellos de botella derivados de la reactivación de la economía, genera un efecto inflacionario de tipo coyuntural. Es posible que estos desequilibrios se dejen notar en los próximos meses para algunos sectores específicos, pero es de esperar que se solventen paulatinamente los cuellos de botella en la producción de bienes y servicios, lo que moderará a su vez el incremento de los precios.

Por otro lado, la nueva ola derivada de la variante delta y sus efectos sobre la recuperación ha minimizado recientemente las preocupaciones sobre el aumento de los precios, mientras que el temor a una reducción del crecimiento ha aparecido de nuevo con fuerza. Estos vaivenes subrayan la necesidad de proceder con cautela frente a llamamientos a la retirada de estímulos fiscales y monetarios o al aumento del tipo de interés. En la actualidad, la prioridad debe ser afianzar la recuperación de la actividad y del empleo, lo que implica dejar para más adelante la posible modificación de los tipos de interés una vez los datos permitan un análisis estructural sólido que aísle los efectos coyunturales derivados del inicio de la reapertura.

Adicionalmente, para cumplir con el objetivo de una inflación del 2 % de media de la Reserva Federal y del BCE es necesario permitir un cierto margen de aumento de los precios, más aún después de una década con una inflación por debajo de dicho objetivo. El propio BCE ha declarado la necesidad de una cierta flexibilidad en el control de los precios durante el periodo de recuperación, tal como afirmó Christine Lagarde el 8 de julio de 2021 al anunciar el nuevo objetivo de inflación del 2 % a medio plazo como resultado de la revisión de su estrategia.

Conclusiones

El análisis demuestra que tanto las medidas de gasto con impacto directo de Estados Unidos (alrededor del 25 % del PIB) como de la Unión Europea en su conjunto (aproximadamente, un 15 % del PIB) han sido de un volumen sin precedentes. Sin embargo, es evidente que el esfuerzo fiscal de Estados Unidos ha sido considerablemente superior y, en parte, el motivo se debe a la diferente composición del gasto, de tipo federal en su caso, mientras que en el caso europeo han sido los Estados miembros quienes han aportado el grueso del esfuerzo fiscal (alrededor del 11 % del PIB). Este hecho apunta a que el factor diferencial no radica tanto en la política económica, sino que más bien se debe a la dimensión histórico-institucional (Ruiz Devesa, 2021), ya que el desarrollo federal europeo es inferior al alcanzado en Estados Unidos, y, por tanto, constriñe la capacidad de acción de la Unión.

La Unión Europea nace hace 70 años y, por tanto, en el proceso de desarrollo institucional, Estados Unidos cuenta con más de un siglo y medio de ventaja. Desde su Constitución de 1787, Estados Unidos ha experimentado un proceso constante de refuerzo del nivel federal mediante, entre otros, la consolidación de las deudas estatales de 1790, el establecimiento de un impuesto federal sobre la renta y de un banco central en 1913, seguidos por los grandes programas federales de gasto, el New Deal de Roosevelt, de las décadas de 1930 y 1940, y la Gran Sociedad de Johnson, de la década de 1960. El poder del Gobierno central se reforzó adicionalmente tras la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. En cambio, en su proceso de integración, la UE se ha visto lastrada por la prevalencia de la ideología *ordoliberal* alemana que ha dejado su impronta en la "constitución económica" europea. Así, el nacimiento del euro tuvo que compensarse con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establece límites estrictos de déficit y de deuda públicos, además de la prohibición de que el BCE financie a los Estados o a la propia Unión, condiciones que no existen en la Constitución americana.

Estas limitaciones tienen efectos en las opciones políticas que se han privilegiado para luchar contra la covid-19 en Europa. Por ejemplo, en Estados Unidos, la puesta en marcha de programas de transferencias directas a los ciudadanos no afronta grandes obstáculos debido al hecho de que su banco central es emisor de la moneda mundial de referencia, y, por tanto, resulta menos complejo que para algunos países de la zona euro, cuyas primas de riesgo de deuda podrían verse afectadas. Este no sería el caso del BCE, que podría legalmente introducir un programa de financiación directa a los hogares a fin de estimular la demanda agregada en esta coyuntura crítica. Sin embargo, la falsa creencia en que esto podría ser equivalente a la financiación monetaria de los déficits públicos y una política monetaria históricamente rehén del fantasma de la hiperinflación limitan la introducción de medidas de este tipo en Europa.

El miedo a la hiperinflación conlleva también el riesgo de una retirada prematura de los estímulos o una política monetaria restrictiva que podrían comprometer la incipiente recuperación. La retirada de apoyos debiera evitarse cuando las nuevas variantes de la covid-19 introducen incertidumbre sobre la evolución de la economía. Al contrario, en el momento actual, es importante mantener abiertas todas las opciones de política monetaria y económica, incluido un segundo Plan de Recuperación europeo si este se demostrase necesario.

Incluso con las limitaciones derivadas del todavía inacabado proyecto federal europeo, es necesario recalcar la importancia que la Unión Europea ha tenido en la presente crisis, no tan solo por el volumen de apoyo fiscal puesto a disposición de los Estados miembros (sobre el 3,8 % del PIB en medidas de gasto directo y alrededor del 6,8 % en medidas para facilitar la liquidez), sino por su papel en garantizar el equilibrio en la recuperación, principalmente al asegurar que el Plan de Recuperación europeo beneficie a los países que más han sufrido los efectos de la crisis y con capacidad de reacción fiscal limitada. También es imprescindible resaltar el mecanismo escogido para encauzar el esfuerzo fiscal federal: la emisión de deuda europea, que se amortizará mediante

futuros impuestos paneuropeos, lo que evita así aumentar el déficit nacional y otorga a los Estados miembros mayor margen de maniobra durante el grueso de la crisis.

De la presente coyuntura se deriva la necesidad de establecer con carácter permanente el recurso de la deuda europea, no tan solo como herramienta de lucha frente a crisis, sino para financiar el presupuesto ordinario y hacer frente a retos globales como la lucha contra el cambio climático y la transición ecológica de la economía. La creación de deuda federal debería dar paso a un tesoro y una fiscalidad común y permanente.

Es cierto que los Estados miembros son reticentes a ceder prerrogativas fiscales, lo que, sumado a la aversión ideológica de los países "frugales" (Dinamarca, Austria, Países Bajos y Suecia) a todo paso en esta dirección, y teniendo en cuenta que la creación de nuevos impuestos requiere unanimidad en el Consejo y en los 27 Parlamentos nacionales, no hace fácil alcanzar este objetivo. Sin embargo, durante la presente crisis, los Estados miembros han podido evitar el aumento de impuestos a nivel nacional gracias a la solidaridad europea, lo que podría ser un incentivo para optar por un ulterior desarrollo de impuestos europeos que puedan financiar un instrumento anticíclico europeo permanente. Además, la deuda europea constituye un activo seguro denominado en euros del que no sería lógico desprenderse después de la amortización del empréstito.

En este sentido, será necesario encontrar un nuevo equilibrio político, institucional y constitucional, pues, según las normas actuales del Tratado de Lisboa, es el Consejo el único que aprueba la emisión de deuda (artículo 122) y fija los recursos financieros de la Unión (artículo 311). El Parlamento Europeo no desempeña ningún papel en la primera instancia y solo es consultado en la segunda. Sin embargo, sí debe dar su consentimiento al presupuesto plurianual. Es decir, el Parlamento Europeo queda relegado por el lado de los ingresos, pero juega un papel relevante por el lado de gastos.

Más allá de la ineficacia que supone ser rehén de vetos nacionales, se pone de relieve el desequilibrio democrático. Si la deuda pasa a ser herramienta de financiación estándar y los ingresos europeos conjugan contribuciones directas de los presupuestos nacionales e impuestos paneuropeos sobre las actividades transfronterizas (por ejemplo, como el impuesto a las transacciones financieras, a los servicios digitales o al CO_2, e incluso la asignación de los beneficios del BCE a los recursos propios de la Unión), los ciudadanos deben tener asegurada su representación en estas cuestiones. Es pues necesario que se avance hacia una plena unión política federal, que acompañe a la incipiente unión financiera y fiscal, donde el Parlamento Europeo, cámara escogida directamente por la ciudadanía, participe plenamente del diseño y aprobación de gastos e ingresos comunitarios.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa supone una oportunidad única para solventar estas cuestiones, abrir la puerta a la reforma de los tratados y avanzar así hacia una unión política plena y federal.

Bibliografía

Anderson, M. *et al.*: *Economic Developments in the Euro area and the United States in 2020*, Banco Central Europeo, 2021. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2021/html/ecb.ebbox202102_01~922a4dfa85.en.html#:~:text=By%20the%20end%20of%20the,and%20the%20US%20employment%20recovery

Banco Central Europeo (BCE): Monetary policy decisions, 22 de julio de 2021. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.mp210722~48dc3b436b.en.html

Banco Central Europeo (BCE): Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), 2021. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html

Comisión Europea (CE): *Identifying Europe's recovery needs,* 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance

Comisión Europea (CE): *European Economic Forecast. Summer 2021,* 2021. Disponible en: https://

ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip156_en.pdf

Comisión Europea (CE): *One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response,* 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf

Eurostat: *Flash estimate - June 2021. Euro area annual inflation down to 1.9%,* 20 de junio de 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563147/2-30062021-AP-EN.pdf/a5c9961c-4830-854b-1dbe-c60c1aeae03e?t=1625042916418

Fondo Monetario Internacional (FMI): Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, 2021. Disponible en: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19

De Grauwe, R.: *Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times.* Parlamento Europeo, 2021 Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/651393/IPOL_IDA(2021)651393_EN.pdf

Oficina de Análisis Económico (Bureau of Economic Analysis [BEA]): Gross Domestic Product, 2021. Disponible en: https://www.bea.gov/data/gdp/gross-domestic-product

Oficina de Estadísticas Laborales (Bureau of Labor Statistics [BLS]): Consumer Price Index, 2021. Disponible en: https://www.bls.gov/cpi/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE): *Economic Outlook,* vol. 2021, Issue 1, 2021 Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/edfbca02-en/1/3/2/47/index.html?itemId=/content/publication/edfbca02-en&_csp_=db1589373f9d2ad2f9935628d9528c9b&itemIGO=oecd&itemContentType=book

Ruiz Devesa, D.: "Karlsruhe y la carrera de obstáculos del Plan de Recuperación Europeo", *El Confidencial*, 30 de marzo de 2021. Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2021-03-30/karlsruhe-y-la-carrera-de-obstaculos-del-plan-de-recuperacion_3012172/

Ruiz Devesa, D. y Pérez Monclús, R.: "Bienvenido Mr. Hamilton: Hacia la unión financiera, fiscal y política", en: *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2020*. Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020.

Siklos, P. *et al.*: *US Macroeconomic Policy Response to COVID-19: Spillovers to the Euro Area*. Parlamento Europeo, 2021. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662923/IPOL_STU(2021)662923_EN.pdf

Van Eijkelenburg, W. y Nauta, L.: "Comparing G20's cash cannon in 2020", *Rabobank Economic Research*. Disponible en: https://economics.rabobank.com/publications/2021/april/comparing-g20s-cash-canon-in-2020/

Von der Leyen, U.: *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel ahead of the G7 Summit,* 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_2931

La Europa social en acción: una nueva prioridad en la pandemia tras una década perdida

Björn Hacker

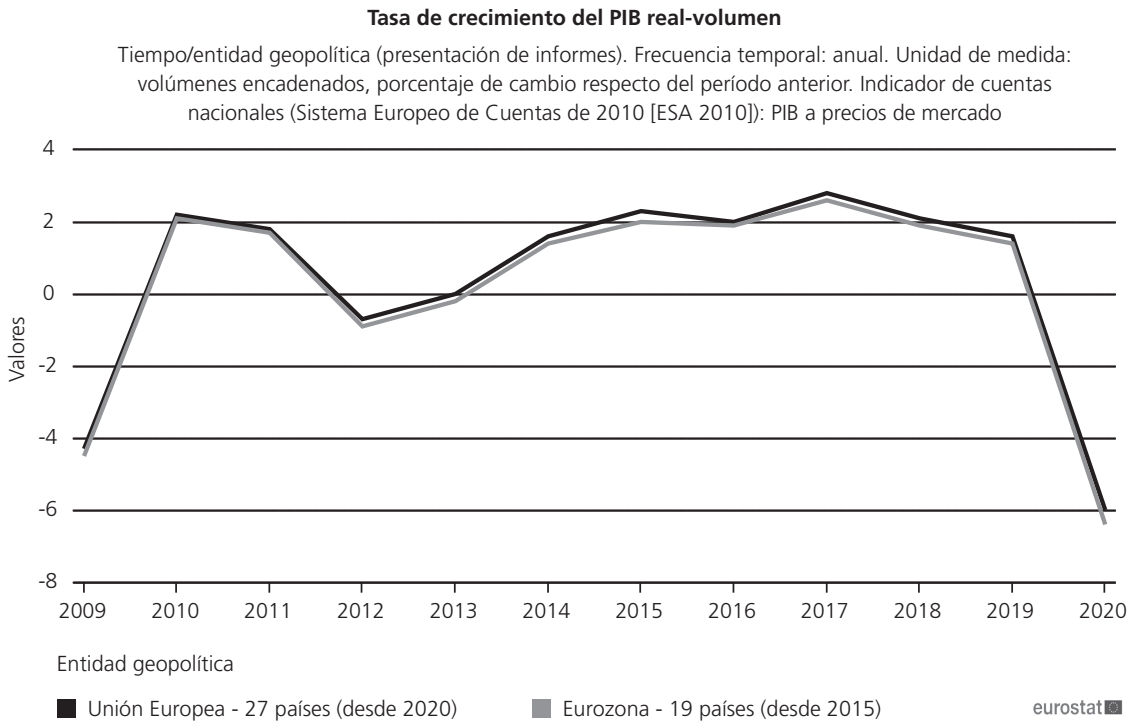
El desplome económico sin precedentes de 2020 vino acompañado de la voluntad declarada de las instituciones de la UE de encontrar nuevas formas de gestión de crisis. Las fórmulas de reducción de jornada y las ofensivas de inversión pública, junto con la suspensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento contribuyen a mantener el empleo. La "Unión Sanitaria Europea" y un Plan de Acción Social pretenden reducir las dificultades sociales y prevenir las futuras. Dejando a un lado la política de austeridad que ha marcado a la UE durante más de una década, la pandemia de la covid-19 podría marcar un radical punto de inflexión en la política social y de empleo europea.

En primer lugar, estudiaremos la evolución socioeconómica desde la crisis financiera y económica global de 2009, y a continuación analizaremos en detalle la situación social de la UE en la pandemia. Luego estudiaremos los componentes sociales de la lucha contra la pandemia y las acciones recientes en el ámbito de la Europa social.

Una década "perdida": la evolución económica

La crisis financiera y económica global golpeó con dureza a la UE en 2009: su producto interior bruto (PIB) se redujo un -4,3% respecto de 2008[1]. No todos los países lograron una auténtica recuperación, y a partir de 2011 la crisis del euro provocó una nueva contracción de la economía en todos los Estados miembros. Poco después de que la mayor parte de los países volviesen a su nivel de crecimiento previo a la crisis llegó la pandemia de la covid-19, que acabó otra vez con la recuperación en 2020. Si observamos el crecimiento económico agregado de los 27 Estados de la UE y de los 19 Estados de la zona del euro entre 2009 y 2020 en el Gráfico 1, se aprecia con toda claridad la triple caída causada por esas tres crisis mencionadas anteriormente. La UE logró salir de la crisis financiera y económica mundial gracias a generosos programas de estímulo económico, normas de reducción temporal de jornada y otras medidas de apoyo en el ámbito de la política monetaria y fiscal. En 2010, ya se alcanzó de nuevo una tasa de crecimiento superior al 2 por ciento, a pesar de la profundidad del desplome del crecimiento, mientras que con la crisis del euro tuvieron que pasar cinco años para obtener tasas de crecimiento del PIB similares a las anteriores. A diferencia de lo sucedido durante la crisis económica mun-

[1] Salvo que se indique otra cosa, todos los datos están tomados de Eurostat.



Fuente: Eurostat.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB real en la UE y la zona del euro 2009-2020.

dial, los países que sufrieron problemas de liquidez no pudieron aplicar programas keynesianos de apoyo a la economía y, a cambio de líneas de crédito de los fondos de rescate abiertos tras iniciales titubeos, se les exigió la implementación de duras políticas de austeridad. El estrangulamiento de la demanda empeoró la recesión en los Estados afectados, lo cual terminó influyendo negativamente también sobre sus socios comerciales en la UE. Esto explica por qué la UE en su conjunto sufrió de un crecimiento débil durante tanto tiempo y por qué la zona del euro no evolucionó mucho peor que el conjunto de la UE en el periodo analizado.

El único aumento notable de la economía se produjo entre 2015 y 2017, alcanzando un pico de crecimiento del PIB del 2,8 por ciento en 2017 en la UE o del 2,6 por ciento en la zona del euro, antes de volver a descender en los dos años siguientes; por lo tanto, se habla de una década perdida o "desperdiciada" desde el punto de vista económico (Herzog-Stein et al., 2020, p. 18): "En consecuencia, en seis de las siete mayores economías, la tasa media anual de crecimiento resultó ser inferior a la del periodo anterior a 2008". Finalmente, el retroceso del PIB en un 6%, provocado por las medidas de confinamiento adoptadas a consecuencia de la crisis del coronavirus y a la incertidumbre generalizada en la economía en el primer año de la nueva década, eclipsa todas las recesiones consideradas anteriormente en cuanto a la gravedad de la desaceleración.

Al mismo tiempo, la dinámica de crecimiento, o de crisis, se distribuyó de forma muy diferente entre los Estados miembros de la UE durante el periodo considerado. Las tasas de crecimiento del PIB de los países seleccionados (véase el Cuadro 1) muestran, para 2009, descensos especialmente graves del PIB en Estonia (-14,4%) y Finlandia

Tabla 1. Tasa de crecimiento del PIB real en países y años seleccionados

	2009	2012	2015	2019	2020
España	-3,8	-3,0	3,8	2,0	-10,8
Italia	-5,3	-3,0	0,8	0,3	-8,9
Francia	-2,9	0,3	1,1	1,8	-7,9
Euro 19	-4,5	-0,9	2,0	1,4	-6,4
UE 27	-4,3	-0,7	2,3	1,6	-6,0
Alemania	-5,7	0,4	1,5	0,6	-4,8
Rumanía	-5,5	2,0	3,0	4,1	-3,9
Estonia	-14,4	3,1	1,8	5,0	-2,9
Finlandia	-8,1	-1,4	0,5	1,3	-2,9
Suecia	-4,3	-0,6	4,5	2,0	-2,8

Fuente: Eurostat.

(-8,1%) y retrocesos del crecimiento inferiores a la media en Francia y España en comparación con el conjunto de la UE. Este último país se vio afectado después en 2010 por la crisis del euro y presentó hasta 2014 tasas de crecimiento inferiores a la media, siendo la contracción del -3% del PIB sufrida en 2012 la de mayor magnitud. Parecido fue el caso de Italia, que no logró recuperarse en la segunda mitad de la década. Francia también mostró tasas de crecimiento continuadamente bajas y en la mayor parte de los casos inferiores a la media.

En cambio, la evolución de Suecia, Estonia y Rumanía tras superar la crisis económica mundial discurrió mejor que en muchos otros Estados miembros de la UE. La situación en Finlandia y Alemania, donde se sucedieron fases de robustez y debilidad del crecimiento, ha sido cambiante. Ambos países terminaron la década con tasas de crecimiento inferiores a la media en 2018 y 2019, pero también les afectó menos la crisis provocada por el coronavirus en 2020. Esto último es lo que sucedió en todos los países aquí considerados, salvo en España (-10,8%), Italia (-8,9%) y Francia (-7,9%). Esto significa que dos de los países especialmente afectados por la crisis más reciente ya estaban en dificultades económicas hace diez años.

Si comparamos la renta per cápita en unidades de poder adquisitivo (UPA) de esos ocho Estados con el promedio europeo (UE 27 2020 = 100), observamos para el año anterior al comienzo de la crisis del coronavirus una brecha entre cuatro países con una riqueza superior a la media (Alemania, Suecia, Finlandia y Francia) y cuatro países con una riqueza inferior a la media, y por lo tanto relativamente pobres (Rumanía, Estonia, España e Italia).

Tabla 2. PIB per cápita en UPA en países y años seleccionados. UE 27 2020 = 100.

	2008	2013	2019
Rumanía	52	55	70
Estonia	70	77	84
España	102	90	91
Italia	108	100	96
Francia	108	110	106
Finlandia	123	115	111
Suecia	129	129	119
Alemania	118	125	120

Fuente: Eurostat.

Ahora bien, eso no siempre ha sido así. Antes del inicio de la década de la crisis, Italia y España pertenecían al grupo de países más ricos que la media de la UE. La Tabla 2 muestra cómo ambos países han retrocedido en

relación con la media de la UE hasta el 96% (Italia) y el 91% (España) del PIB per cápita, resultado directo de la prolongada crisis del euro. Por el contrario, Francia - a pesar de las bajas tasas de crecimiento mencionadas anteriormente- ha sido capaz de mantener su posición en el grupo de los Estados miembros ricos (106% del PIB per cápita en 2019). Rumanía (70%) y Estonia (84%), dos economías en proceso de convergencia se acercaron claramente a la media de la UE en el periodo estudiado. En el caso de Suecia (119%) y Finlandia (111%), la renta per cápita disminuye en relación con la media de la UE de 2008, pero en el caso de Suecia solo después de 2015. Eso tiene por efecto que Alemania (120%) haya logrado ocupar recientemente la primera posición como el país más rico de los aquí considerados desde 2016.

Objetivos no alcanzados: la dimensión social

La desigualdad se mide no solo atendiendo a los criterios del crecimiento y de la distribución per cápita en forma de renta del PIB. También revisten central importancia las condiciones de vida sociales. La tasa de empleo, estrechamente vinculada a los indicadores económicos, permite medir la evolución de la situación social, generalmente como respuesta directa a una desaceleración económica, aunque no proporciona ninguna información sobre la calidad de las condiciones de trabajo, a menos que se diferencie más. En general, la UE no ha logrado el objetivo de una tasa de empleo del 75% fijado en la Estrategia Europa 2020. La Tabla 3 muestra las diferencias en las tasas de empleo de los ocho países aquí seleccionados para el año 2020. Suecia y Alemania encabezan la lista de los países estudiados con valores que rondan el 80%, mientras que España e Italia se sitúan a la cola con valores entre el 63% y el 66% respectivamente. Estonia, duramente afectada por la crisis financiera y económica, sufrió entre 2008 y 2010, pero volvió a alcanzar los niveles anteriores a la crisis a finales de la década. En España e Italia, la caída del empleo fue más larga como consecuencia de la subsiguiente crisis del euro; ninguno de esos Estados miembros se recuperó de sus mínimos de alrededor del 60% antes de 2013 ni volvió a alcanzar el nivel anterior a la crisis hasta 2018/19.

A partir de 2010 Rumanía —gracias a un robusto crecimiento del empleo— consiguió incluso superar y mantener su ventaja sobre España; en 2019, seguía estando tres puntos porcentuales por encima de ese país, con algo menos del 71%. En Francia, Finlandia y Suecia la tasa de empleo fue subiendo hasta 2019 de forma

Tabla 3. Tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años de edad en países y años seleccionados

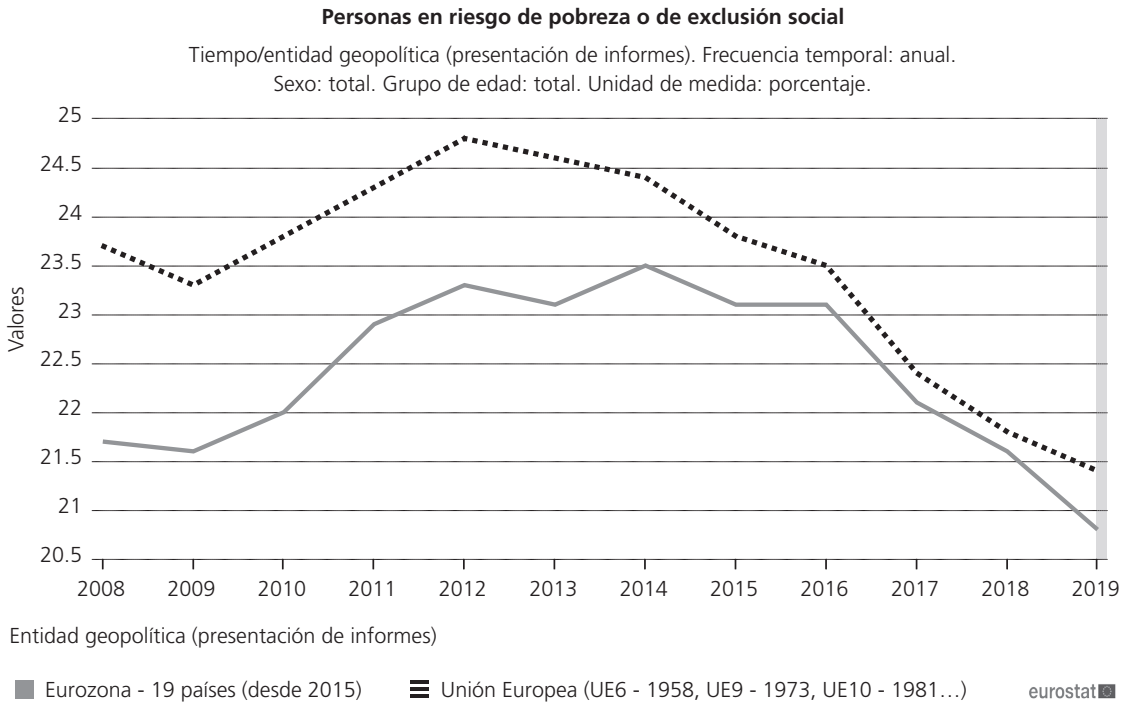
	2008	2012	2019	2020
Italia	62,9	60,9	63,5	62,6
España	68,5	59,6	68,0	65,7
Rumanía	64,4	64,8	70,9	70,8
Francia	69,9	68,9	71,6	71,4
UE 27	69,5	67,6	73,1	72,4
Finlandia	75,8	74,0	77,2	76,5
Estonia	77,1	72,2	80,2	78,8
Alemania	74,0	76,9	80,6	80,1
Suecia	80,4	79,4	82,1	80,8

Fuente: Eurostat.

moderada, pero ininterrumpida hasta 2019, aunque en Francia se mantuvo por debajo de la media de la UE. En Alemania se registró un crecimiento de más de seis puntos porcentuales entre 2008 y 2019, hasta llegar a una tasa del 80,6%. Todas las tasas de empleo se estancaron o disminuyeron ligeramente en 2020, el primer año de la pandemia, pero las medidas de reducción de jornada limitaron la magnitud del descenso.

¿Qué éxito ha tenido la UE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social durante la última década? El indicador correspondiente incluye a todas las personas que se sitúan por debajo del umbral de pobreza del 60% de la renta nacional respectiva después de las transferencias sociales, o que sufren privaciones materiales graves, o que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja. En 2010, la UE fijó en la Estrategia Europa 2020 el objetivo de sacar a un total de 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión social. Entre 2008 y 2019, logró una reducción de algo menos de la mitad del objetivo original. Esto estuvo relacionado con un fuerte aumento de las tasas de riesgo durante la crisis económica, del 23,3% en 2009 al 24,8% en 2012, y un descenso muy lento a partir de entonces (véase el gráfico 2). En cambio, tras el aumento de 2009 a 2011, la Unión Económica y Monetaria (UEM) experimentó un largo periodo de estancamiento de alto nivel debido a la crisis del euro. Entre 2008 y 2019, el número acumulado de personas que salieron del riesgo fue solo de algo menos de dos millones. Desde 2016 se aprecia una importante reducción. La UE pudo volver a su nivel anterior a la crisis; en la zona del euro, esto no fue posible hasta 2018.

La comparación entre la reducción del riesgo de pobreza y exclusión social revela una distribución similar a la ya observada en el caso de la renta per cápita: en cuan-



Fuente: Eurostat.

Gráfico 2. Riesgo de pobreza y de exclusión social en % en la UE y en la eurozona, 2008-2019

to a sus tasas de riesgo, los países del sur y del este de Europa están por encima de la media de la UE; los países escandinavos junto con Alemania y Francia están por debajo de la media. Mientras que los cambios a lo largo del tiempo en el grupo de países que puntúan por debajo de la media (es decir, países con tasas de riesgo relativamente bajas) son de pequeña escala (aunque Alemania logró al menos una reducción de 3,2 puntos porcentuales entre 2014 y 2019), la evolución en los otros cuatro países es más notable. Es el caso de Rumanía, cuya convergencia va a gran velocidad; desde su ingreso en la UE en 2007, su tasa de riesgo ha descendido casi 16 puntos, pasando del 47% al 31,2%. Esto significa que unos tres millones de personas han salido del riesgo de pobreza.

En cambio, en España e Italia, el riesgo de pobreza y de exclusión social ha ido incrementando sensiblemente desde 2009/10 (véase Tabla 4), que solo pudo reducirse de nuevo en una fase posterior. Italia volvió a su nivel anterior a la crisis por primera vez en 2019, mientras que España no lo lograba: de forma agregada, había casi un millón de personas más en situación de riesgo en 2019 que en 2008. En términos relativos, poco más de cinco puntos porcentuales separan a estos dos países del sur de Europa de Rumanía. Estonia, que siempre se encontró en mejor posición que Italia y España en el periodo analizado, experimentó un aumento de su tasa de riesgo hasta 2014, que solo pudo reducir en parte; desde entonces, se mantiene en el grupo de países de la UE donde el impacto es superior a la media.

Un *shock* todavía mayor: la pandemia de la covid-19

El récord negativo de retroceso del PIB alcanzado en la crisis financiera y económica mundial de 2009 se superó en 2020: a causa de las medidas adoptadas para contener la expansión del virus el PIB de la UE cayó un -6,0% (-6,4% en la zona del euro). Al *shock* de la oferta que produce la primera y gran restricción de las actividades económicas y de los desplazamientos en la primavera de 2020 le sigue un fuerte *shock* de la demanda a consecuencia de la contracción del consumo, de las inversiones y de las posibilidades de exportación. Ese mismo esquema se repitió en los confinamientos ulteriores, si bien con diferentes grados de impacto en los diversos sectores y zonas geográficas en función de la respectiva evolución de las olas de infección y de las correspondientes reacciones políticas. En el segundo trimestre (2T) de 2020 la economía de la UE tocó fondo al registrar un descenso del -11,1% interanual. En el tercer trimestre de 2020 creció un 11,7%, para después contraerse de

Tabla 4. Riesgo de pobreza y de exclusión social en % de la población en países y años seleccionados

	2009	2012	2016	2019
Rumanía	43,0	43,2	38,8	31,2
Italia	24,9	29,9	30,0	25,6
España	24,7	27,2	27,9	25,3
Estonia	23,4	23,4	24,4	24,3
UE 27	23,3	24,8	23,5	21,4
Suecia	17,8	17,7	18,3	18,8
Francia	18,5	19,1	18,2	17,9
Alemania	20,0	19,6	19,7	17,4
Finlandia	16,9	17,2	16,6	15,6

Fuente: Eurostat.

nuevo, a causa de la segunda ola de infección sufrida en otoño e invierno, registrando un -0,5% (4T de 2020) y un -0,1% (1T de 2021). La Comisión Europea espera un crecimiento del 1,3% para el segundo trimestre de 2021 y un considerable crecimiento de la UE y de la zona del euro en 2021 (4,8%) y 2022 (4,5%), suponiendo que avance la vacunación y que no surjan nuevas mutaciones del virus que alteren gravemente la actividad económica y la movilidad. Según proyecciones de julio 2021 se prevé que se recupere el nivel de crecimiento del PIB anterior a la crisis ya en el 4T de 2021. Sin embargo, algunos Estados miembros —España, Italia y Portugal— no conseguirán cerrar sus brechas de producción hasta el final de 2022 (Comisión Europea 2021a).

La evolución de la crisis en forma de W se ha hecho sentir, como es lógico, en el mercado de trabajo: en el 2T de 2020 la tasa de crecimiento de la actividad laboral sufrió en la UE una reducción interanual del -2,8% y aumentó después ligeramente (0,9% en el 3T, 0,4% en el 4T de 2020), para contraerse de nuevo en el 1T de 2021 un -0,2%. Paralelamente a la intensidad del desplome de la economía, la tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años de edad experimentó su mayor retroceso en el 2T de 2020, al situarse entonces en el 71,7% tras el 73,2% previo a la crisis (4T de 2019). La tasa de empleo de los jóvenes de 15 a 24 años es la que más ha disminuido en el mismo periodo (del 33,5% al 30,5%). Esto se refleja en la tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 74 años, que alcanza un máximo del 7,6% en el tercer trimestre de 2020 (zona del euro: 8,5%). Tras reducirse en el 4T de 2020 volvió a aumentar hasta febrero de 2021, si bien posteriormente ha disminuido hasta quedar en el 7,3% en la UE y el 7,9% en la zona euro. Se registra un aumento más pronunciado en el caso del desempleo juvenil en la UE, toda vez que pasó del 14,8% (eurozona: 15,5%) en el 4T de 2019 al 18,4 (UE) o el 19,1% (eurozona) en el 3T de 2020. En mayo de 2021 estaba todavía ligeramente por encima del 17%, tanto en la UE como en la zona del euro. Estonia (9,6 puntos porcentuales hasta el 18,9%) y España (8,6 puntos porcentuales hasta el 39,9%) registraron los mayores aumentos en 2020 (Comisión Europea 2021b). Las mujeres se vieron ligeramente más afectadas por la crisis que los hombres.

Gracias a las numerosas medidas de reducción temporal de jornada, cuya implementación recibe ayuda de la UE desde mayo de 2020 mediante un nuevo Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), el incremento del desempleo parece moderado en comparación con la contracción de la economía. No obstante, los 15,3 millones de desempleados (12,8 millones en la zona del euro) —3 millones de ellos jóvenes (2,4 millones en la zona del euro)— que se contabilizan en mayo de 2021 muestran solo una parte del impacto total de la crisis sobre el empleo. Es de temer que, por ejemplo, el cierre de los centros educativos haya producido un descenso de la disponibilidad en el mercado laboral, dado el consiguiente incremento de la necesidad de atender a los niños durante todo el día en el propio hogar y de la educación en casa (*homeschooling*). Cabe suponer, asimismo, que otras personas hayan suspendido la búsqueda de empleo ante la pérdida temporal de oportunidades de contratación. En consecuencia, la proporción de personas de entre 15 y 74 años en la UE que forman parte de la población activa, pero que no estaban buscando activamente trabajo, ha aumentado bruscamente, pasando del 3% en el cuarto trimestre de 2019 al 4,9% en el segundo trimestre de 2020, con un posterior descenso al 3,7% en el cuarto trimestre de 2020. La tasa de personas de entre 15 y 29 años que no tienen empleo, ni educación, ni formación (NEET por sus siglas en inglés, "ninis" en España) también ha aumentado bruscamente en casi todos los Estados miembros durante la crisis, especialmente en Lituania, Malta y España. La tasa de "ninis" es especialmente alta en Italia (22,7%), Grecia (19,0%) y España (18,2%).

También existen considerables diferencias entre los Estados miembros en lo relativo a la tasa de desempleo: en 2020 se incrementó respecto de 2019 especialmente en los países bálticos, en Suecia y en España (Estonia encabezó ese aumento con un 2,4%), mientras que en otros Estados miembros el paro se redujo incluso signi-

ficativamente (en Grecia un -1,0, en Italia un -0,8%). En 2020 los países con mayores tasas de desempleo, en ocasiones muy superiores a la media de la UE (situada en el 7,0%), fueron Grecia (16,3%), España (15,5%) e Italia (9,2%). En el otro extremo, los Estados miembros con menos paro fueron la República Checa (2,6%), Polonia (3,2%), Países Bajos y Alemania (ambos con un 3,8%).

Los ingresos laborales de la población trabajadora antes de las transferencias sociales cayeron alrededor de un promedio de 7% en 2020 en comparación con 2019, y los asalariados de bajos ingresos sufrieron pérdidas de tres a cuatro veces más altas que los de mayores ingresos en la mitad de los Estados miembros. Al mismo tiempo, los estabilizadores automáticos y prestaciones económicas en el marco de la reducción temporal de jornada lograron reducir considerablemente las pérdidas de ingresos. De esta forma, la renta disponible de las familias y la tasa de riesgo de pobreza se mantuvieron estables respecto de 2019 en la UE en su conjunto. Sin embargo, la distribución regional varía mucho. En Croacia, Chipre y Grecia, las pérdidas de ingresos fueron mayores, incluso después de las transferencias sociales. En Portugal, Grecia, España, Italia, Irlanda, Eslovenia, Bulgaria, Austria y Suecia se produjo un significativo repunte del riesgo de pobreza.

Un cambio de rumbo fundamental: la lucha contra la pandemia

Las repercusiones de la crisis, diferentes en función de las distintas zonas geográficas y grupos sociales afectados, plantean a la UE el desafío de una respuesta adecuada. Por un lado, hay que tener en cuenta que algunos Estados -como Italia y España- ya sufrían las secuelas de la crisis de la zona del euro y las políticas de austeridad antes de que comenzara la pandemia. Todavía no habían alcanzado los niveles anteriores a la crisis en todos los indicadores socioeconómicos. Por otro lado, desde una perspectiva social, han surgido nuevos casos problemáticos en algunos Estados miembros, aumentando la desigualdad tanto dentro como entre los Estados miembros.

Para hacer frente directamente al riesgo sanitario que suponen las pandemias, la UE ha puesto en marcha el programa EU4Health, dotado de 5100 millones de euros. Está diseñado para proporcionar preparación y reforzar la resistencia de los sistemas sanitarios en caso de crisis sanitarias transfronterizas. Esto es especialmente importante para los Estados miembros cuyos sistemas sanitarios están infra financiados. Tanto en términos de PIB como de fondos gastados per cápita, el gasto sanitario varía mucho en la UE, con una clara diferencia entre los Estados de Europa Occidental, que invierten mucho, y los de Europa Central, que invierten poco. EU4Health entró en vigor en abril de 2021 y se aplicará a través de programas de acción anuales. Además de los aspectos relacionados con la prevención de enfermedades y la digitalización del sector sanitario, la agenda también incluye cuestiones como el desarrollo de medicamentos y dispositivos médicos, así como la coordinación de los Estados miembros y el almacenamiento de vacunas, ámbitos en lo que la UE no fue capaz de convencer de primeras en la crisis de la covid-19. En junio de 2021, la Comisión también presentó sus propuestas para un marco estratégico revisado para la salud y la seguridad en el trabajo a la luz de la pandemia, incluyendo la mejora de la preparación y la respuesta de emergencia a las crisis sanitarias.

En cuanto a los daños económicos causados por la pandemia, el acuerdo alcanzado en julio de 2020 entre los jefes de Estado y de Gobierno sobre el paquete Next Generation UE fue pionero: por primera vez se pondrán a disposición 390.000 millones de euros en ayuda financiera no reembolsable y 360.000 millones de euros en préstamos para apoyar la economía en un presupuesto temporal paralelo de 750.000 millones de euros al Marco Financiero Plurianual. No será necesario que las deudas asumidas en común por la Unión a tal efecto queden saldadas hasta 2058, lo cual se llevará a cabo probablemente mediante un nuevo impuesto de la UE cuyos detalles aún están por acordar. La mayor parte del dinero (672.500 millones de euros) se proporcionará a través del recién creado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Se aplicará una clave de reparto a la ayuda

financiera que, además de los resultados económicos y el tamaño de la población, tiene en cuenta las diferentes situaciones socioeconómicas de partida al estallar la crisis (desempleo 2015-19) para las asignaciones en 2021 y 2022, así como los efectos de la crisis (disminución del PIB real en 2020, disminución global del PIB real 2020-21) para las asignaciones en 2023. Después de que el Parlamento Europeo y el Consejo dieran su aprobación final al paquete en febrero de 2021, los Estados miembros presentaron a la Comisión Europea los Planes de Recuperación y Resiliencia, notificando proyectos concretos de financiación de inversiones públicas hasta 2026. La Comisión evalúa y el Consejo aprueba los planes con arreglo a unos criterios que vinculan hábilmente las ayudas cíclicas a los objetivos estructurales de la UE a medio plazo. Entre ellos se incluye que al menos el 37% del gasto de inversión nacional debe estar relacionado con los objetivos de protección del clima y al menos el 20% con la transformación digital. Junto a ello desempeñan un importante papel los objetivos de cohesión económica, productividad y competitividad, cohesión social y territorial y resiliencia sanitaria, económica, social e institucional, así como la dedicación de una especial atención a los jóvenes. También se invita a los Estados miembros a tener en cuenta las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo en los ciclos anuales de 2019 y 2020. Se espera que los primeros desembolsos parciales se efectúen en la segunda mitad de 2021. Además, habrá un complemento de 47.500 millones de euros para los fondos de cohesión, que son el segundo componente más importante del paquete Next Generation EU dentro de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU). Esta ayuda se facilitará a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Ayuda a las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

La orientación hacia la situación económica y social y la afectación de los Estados miembros antes y durante la pandemia sugiere un nuevo camino que, a pesar de la orientación temporal del programa, podría cambiar permanentemente los futuros debates en torno a la dotación europea de las ayudas en caso de crisis. A diferencia de la crisis del euro, esta vez no se pone el foco en fijar condiciones de política presupuestaria ni en la disposición a la concesión de créditos. En aquel entonces no se comprendió que los problemas de Grecia, Portugal, Irlanda, España y otros Estados miembros formaban parte de un déficit sistémico de la Unión Monetaria, y que no eran responsabilidad propia de cada uno de esos países. La imposición de condiciones procíclicas erróneas desde el punto de vista de la política de apoyo a la coyuntura, con devastadoras consecuencias para los mercados de trabajo y las políticas sociales, agravaron y prolongaron artificialmente la crisis del euro. La política de austeridad es una razón central de la brecha social que atraviesa el continente y se aprecia hasta hoy en los indicadores socioeconómicos. El paquete de inversión se dirige contra el ulterior agravamiento de esa brecha y con tal finalidad incluye explícitamente la dimensión social.

Para la Comisión, el telón de fondo es, sobre todo, la gran diversidad de formas en que las personas se ven afectadas por la crisis. Las familias monoparentales, los niños y los ancianos, los empleados precarios y los autónomos, los trabajadores móviles y desplazados, los inmigrantes, los discapacitados y las minorías, pero también las personas con escaso acceso a Internet o pocos conocimientos digitales, han estado más expuestas a las consecuencias de las medidas de confinamiento. Una parte de la población ha podido utilizar las herramientas digitales para mantener la distancia social requerida epidemiológicamente y exigida políticamente durante mucho tiempo. Mientras tanto, muchas personas, especialmente en los sectores de servicios de baja remuneración de la sanidad, la asistencia, el transporte público local, la producción y entrega de alimentos, los viajes, el ocio y la cultura, se han visto expuestas a mayores riesgos de infección o se han visto afectadas por la pérdida de ingresos debido a la reducción de la jornada laboral o a la pérdida de puestos de trabajo. Dado que las mujeres trabajan de forma desproporcionada en estos sectores y también han asumido una gran parte del trabajo de cuidados durante la crisis, las arraigadas desigualdades

de género y los modelos de rol tradicionales son evidentes en la pandemia. En este sentido, la Comisión hace hincapié en la lucha contra la pobreza, en permitir la movilidad social a través de salarios mínimos a prueba de pobreza, en crear una mayor igualdad de ingresos y de género en caso de choques económicos y en los próximos procesos de transformación digital y verde de la economía (Comisión Europea, 2020b).

Una perspectiva renovada: el plan de acción para una Europa social

Tras su relevante preparación por las presidencias del Consejo alemana y portuguesa, el tema de la Europa social cobró con la pandemia una nueva importancia en la agenda política. Cuando el virus llegó a Europa, los planes presentados en 2019 en la toma de posesión de la nueva Comisión Europea para un marco europeo de salarios mínimos, un reaseguro de desempleo común y una garantía infantil europea contra la pobreza y la exclusión social no estaban listos, y tampoco lo estaba el plan de acción previsto para la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), proclamado en 2017 pero aún carente de objetivos concretos, de instrumentos y de carácter jurídicamente vinculante (Hacker 2019). Esos proyectos empezaron entonces a implementarse en medio de la crisis, empezando por el SURE, que puede interpretarse como el embrión del seguro europeo de desempleo, para el fomento a escala internacional de medidas de reducción temporal de jornada.

Tras un proceso de consulta con las organizaciones de empresarios y los sindicatos, la Comisión Europea (2020a) publicó una propuesta de directiva europea para un marco salarial mínimo. Si bien es cierto que el artículo 153 (5) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) excluye explícitamente las remuneraciones de la regulación supranacional, también lo es que la Comisión se apoya en los Estados miembros para garantizar unas condiciones de trabajo justas en virtud del artículo 153 (1b), ámbito en el que puede adoptar normas mínimas para su aplicación en los Estados miembros. El objetivo declarado es poder reducir en cierta medida la diferencia entre los salarios bajos y los altos y evitar la pobreza laboral. La crisis de la covid-19 ha proporcionado a la Comisión argumentos adicionales para abordar la cuestión de los ingresos adecuados en el sector de los bajos salarios. Esto incluye disposiciones a nivel de la Unión para la definición a nivel nacional de criterios claros para el alcance y el ajuste de los salarios mínimos legales y para la participación de los interlocutores sociales. Los países que no tienen un salario mínimo legal, como los países escandinavos, Austria e Italia, donde se aplican normas de salario mínimo acordadas a través de la negociación colectiva, no se ven afectados por este mecanismo. En cambio, las otras medidas de control regulado del desarrollo y la aplicación del salario mínimo, así como el refuerzo de la negociación colectiva, están dirigidas a todos los Estados miembros de la UE. Este último criterio establece un límite inferior de al menos el 70% de cobertura de la negociación colectiva de los trabajadores, mientras que la Comisión se abstiene de fijar una norma salarial mínima cuantitativa del 60% del salario medio nacional, como exige la Confederación Europea de Sindicatos (Schulten et al. 2015: 345-348). Ello se debe, por un lado, a la reticencia de muchos Estados miembros frente a una injerencia de la UE en la autonomía de los agentes sociales nacionales a la hora de negociar los convenios colectivos y en los mecanismos nacionales de determinación de los salarios, mientras que, por otra parte, ahí también influye seguramente el hecho de que (según datos de 2018) solo cuatro Estados miembros —Francia, Portugal, Eslovenia y Rumanía— superan ese objetivo mínimo del 60% de la mediana del salario. Se aspira a que el Consejo llegue a un acuerdo sobre ese punto antes de que termine 2021.

En la Cumbre Social de la UE celebrada en Oporto el 7 de mayo de 2021, las instituciones europeas y los Estados miembros se comprometieron con el plan de acción de la ESSR propuesto por la Comisión. El propósito de ese plan es fijar objetivos, en forma de valores cuantitativos que deberán alcanzarse de aquí a 2030, para dotar de

contenido concreto a los derechos sociales del PEDS, hasta ahora difusos al no ser jurídicamente vinculantes. Se han acordado tres objetivos generales de la UE: (1) al menos el 78% de las personas de entre 20 y 64 años deben tener un empleo, (2) al menos el 60% de todos los adultos deben participar en la educación y la formación continua anualmente, (3) al menos 15 millones de personas deben ser liberadas del riesgo de pobreza o exclusión social. Al estilo de las anteriores estrategias decenales (Lisboa, Europa 2020), los Estados miembros deben fijar sus propios objetivos nacionales en materia de empleo, formación continua y reducción de la pobreza, que serán supervisados en el marco del Semestre Europeo. El Cuadro de Indicadores Sociales, que ya se adoptó con el ESSR, debe contribuir a la coordinación de las políticas y ahora se dotará de más indicadores (Comisión Europea 2021c).

Con la declaración de Oporto el PEDS y sus objetivos han adquirido el estatus de elemento central tanto en el ámbito de la recuperación de la pandemia como de cara a la próxima transformación digital y verde de la economía (Consejo Europeo 2021). Por ello, la Comisión se basa en gran medida en sus planes sociales, incluida la creación de una Plataforma Europea sobre las Personas sin Hogar y una recomendación a los Estados miembros para que aborden mejor la pobreza infantil, adoptada por el Consejo en junio de 2021, que anima a los Estados miembros más afectados a destinar al menos el 5% de las asignaciones del Fondo Social Europeo Plus a este fin. Del total de 99.300 millones de euros para los próximos siete años, al menos una cuarta parte se destinará a medidas de fomento de la igualdad de oportunidades para los grupos desfavorecidos y el 12,5% a la lucha contra el desempleo juvenil, dos puntos importantes para el Parlamento Europeo (2021).

Conclusión

El examen de los indicadores socioeconómicos a lo largo del tiempo muestra claramente hasta qué punto las consecuencias económicas y sociales de una gestión errónea de la crisis contribuyen a la persistencia de la desigualdad y a la profundización de las divisiones en la UE. Las políticas de austeridad han hecho retroceder enormemente a algunos Estados miembros y han perjudicado a otros con el estancamiento económico del continente. En términos de crecimiento económico, y también en cohesión social, acabamos de vivir una década perdida. Con la pandemia, el aprendizaje de esta década de crisis parece afianzarse. La política para hacer frente a la crisis del coronavirus con su instrumento central, el fondo NextGenerationEU de 750.000 millones de euros, puede considerarse una oportunidad especial para salir de la depresión económica y apoyar al mismo tiempo los objetivos estructurales, medioambientales y sociales. En lugar de orientarse hacia objetivos de estabilidad presupuestaria de talla única, los criterios de asignación de los recursos financieros a través del Mecanismo de Recuperación y Reactivación permiten registrar las desventajas estructurales y cíclicas de los Estados miembros en un conjunto de indicadores de varios niveles.

La pandemia saca a la luz, además, déficits y riesgos que son otros tantos argumentos a favor de un mayor compromiso social por parte de la UE. La Comisión integra hábilmente esta reivindicación, al menos verbalmente, en la ayuda a la crisis y en los próximos procesos de transformación. El futuro diseño del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que ha quedado en suspenso hasta finales de 2021 debido a la crisis, tendrá un rol fundamental a la hora de demostrar si la formulación de nuevos objetivos blandos en el Plan de Acción para la aplicación de la PEDS es suficiente para desterrar definitivamente las políticas de austeridad (Rainone/Alosi 2021) y dar más peso a los objetivos sociales que a las exigencias presupuestarias.

Bibliografía

Comisión Europea: *Empleo y evolución social en Europa Revisión trimestral*, marzo de 2021. Disponible solo en inglés.

Comisión Europea: *No dejar a nadie atrás y luchar por más: Equidad y solidaridad en la economía social de merca-*

do de la UE. Empleo y desarrollos sociales en Europa 2020, septiembre de 2020. Disponible solo en inglés.

Comisión Europea: *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, 2021.

Comisión Europea: *Previsión económica europea. Verano 2021*, Documento Institucional 156, julio de 2021. Disponible solo en inglés.

Comisión Europea: *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea*, Bruselas, 28 de octubre de 2020, COM(2020) 682 final.

Consejo Europeo: *Declaración de Oporto*, 8 de mayo de 2021, nota de prensa.

Hacker, B.: *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice*, etui Working Paper, mayo de 2019.

Herzog-Stein, A.; Nüß, P.; Stein, U. y Albu, N.: *Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung. Ein gespaltenes Jahrzehnt geht zu Ende – enorme Herausforderungen warten,* IMK Report 158, junio de 2020.

Parlamento Europeo: *Nuevo Fondo Social para apoyar a los jóvenes y los más desfavorecidos*, nota de prensa, 8 de junio de 2021.

Rainoni, S. y Alosi, A.: *Time to deliver? Assessing the Action Plan on the European Pillar of Social Rights*, ETUI Policy Brief, 8 de junio de 2021.

Schulten, T., Müller, T. y Eldring, L.: Prospects and obstacles of a European minimum wage policy. En: van Gyeas, G., y Schulten, T. (eds.): *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, etui, Bruselas, 2015.

El desigual impacto de la pandemia: ¿perspectivas para una recuperación de la UE convergente y resiliente?

Marta Galiano e Inmaculada Ordiales

Introducción

La crisis provocada por la pandemia ha tenido un impacto muy desigual sobre las economías de los Estados miembros desde una triple perspectiva —económica, laboral y social— y anuncia una recuperación igualmente asimétrica que amenaza con ampliar las brechas económicas y sociales entre los socios comunitarios, y asestar nuevamente un revés al proceso de convergencia real intracomunitaria.

El plan NextGenerationEU, sin lugar a dudas un hito histórico para el proceso de construcción europea, constituye el principal instrumento que tiene en sus manos la Unión Europea para afrontar las consecuencias de la crisis con un doble objetivo: por un lado, lograr una recuperación rápida de las economías de los Estados miembros y, por otro, impulsar y consolidar las reformas e inversiones necesarias para conseguir un crecimiento sostenible, integrador y resiliente a medio plazo.

Se constata que el reto de la recuperación no es solo volver a la situación de partida, sino situar a la Unión Europea en una mejor posición y hacerlo además "sin dejar a nadie atrás", cuestión para nada baladí, dado el impacto asimétrico de la pandemia y el esfuerzo de los diferentes Estados miembros, que ha sido y sigue siendo necesariamente distinto, a lo que se suma la pérdida de convergencia experimentada desde la crisis financiera. Por ello, en esta fase de recuperación, la UE debe evitar que la falta de sincronía resulte en una ampliación de las brechas económicas y sociales entre los socios comunitarios.

Cabe preguntarse, entonces, si el plan NextGenerationEU y su concreción en los planes nacionales de recuperación conseguirán responder a la necesidad de afianzar la recuperación y generar, a su vez, un cambio estructural en las economías europeas que a medio y largo plazo mejore el bienestar de todos los ciudadanos y consolide la cohesión social, ambos, elementos fundamentales en la integración comunitaria.

Consecuencias de la pandemia sobre la convergencia intracomunitaria

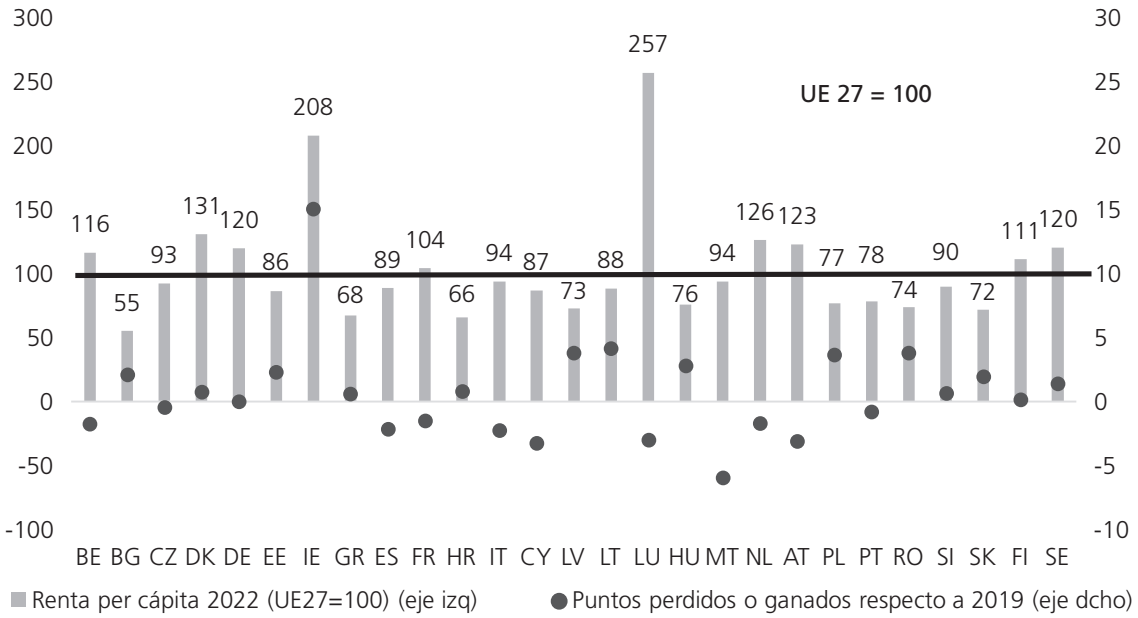
Aunque las más recientes estimaciones sobre la evolución económica de la UE ofrecen margen para el optimismo e incluso revelan fuertes crecimientos para

los países especialmente golpeados por la pandemia, también muestran que, pese a ello, la recuperación va a ser desigual en ritmo y magnitud. Una recuperación desincronizada y asimétrica que amenaza con ampliar las brechas económicas y sociales entre los socios comunitarios, y asestar nuevamente un revés al necesario proceso de convergencia real intracomunitaria.

De acuerdo con las previsiones de la Comisión Europea, España fue el país que más acusó la crisis, con una caída del PIB de dos dígitos (10,8 % en términos interanuales) en 2020, seguido de Italia (8,9 %), Grecia (8,2 %) y Francia (7,9 %). Por su parte, el PIB alemán solamente descendió un 4,8 %, y engrosa el grupo de 14 Estados miembros que registraron descensos inferiores al 5 %.

Casi un año y medio después del inicio de la pandemia, las previsiones de crecimiento anuncian la recuperación generalizada del conjunto de la UE (Comisión Europea, 2021a) a un ritmo medio del 4,8 % en 2021 y del 4,5 % para 2022. Pero la recuperación en términos del PIB per cápita, macromagnitud que se utiliza tradicionalmente para analizar la convergencia intracomunitaria, será muy desigual. Así, la mayor parte de los socios del este lograrán superar en 2022 los niveles de PIB per cápita de 2019, lo que revela crecimientos por encima del crecimiento promedio de la UE-27 y favorece su ritmo de convergencia. En el otro extremo, cinco Estados miembros registrarán todavía caídas de su PIB per cápita en 2022 respecto al nivel prepandemia.

Como consecuencia de todo ello, en 2022, la República Checa, España, Croacia, Italia, Chipre, Malta y Portugal se habrán alejado aún más de la media comunitaria, lo que supone una dificultad para sus procesos de convergencia y, sobre todo, un reto para la fase de recuperación. Y ello a pesar de que incluso estas previsiones ya incorporan los efectos positivos del Plan de



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat y AMECO (datos extraídos en julio de 2020).

Gráfico 1. Nivel de renta per cápita en 2022 (UE27 = 100) y evolución respecto al año anterior a la pandemia (en p. p.)

Recuperación y Resiliencia sobre las distintas economías de la Unión.

En paralelo, la pandemia ha provocado un aumento asimétrico de las tasas de desempleo entre los países de la UE, tanto por la desigual estructura productiva y por la distinta capacidad o eficacia de las medidas de política económica como, por supuesto, por la existencia de muy diferentes vulnerabilidades previas en los mercados de trabajo. Aquellas economías con una mayor especialización en actividades relacionadas con el ocio, el turismo, la hostelería, los viajes o los servicios personales, caracterizadas a su vez, en términos generales, por unos mercados de trabajo con una mayor presencia de trabajadores temporales, jóvenes, ocupados de baja cualificación o con menores destrezas digitales, han sufrido un mayor impacto.

Junto con las diferencias en la estructura productiva de los Estados miembros, la pandemia también ha impactado de manera distinta sobre la salud de los ciudadanos o sobre los sistemas sanitarios y de salud de los diferentes socios comunitarios. Los Gobiernos han mostrado dispares grados de eficiencia a la hora de manejar la crisis, ya sea por la situación previa de las finanzas públicas o por los sistemas de protección social y del empleo existentes antes de la pandemia.

No obstante, las tasas de desempleo no llegaron a alcanzar las registradas durante la crisis financiera, subrayando el éxito de los esquemas temporales de empleo y las ayudas a la liquidez empresarial puestas en marcha (o reforzadas) en la práctica totalidad de los Estados miembros para evitar que el parón de la actividad rompiera el vínculo entre trabajadores y empresas, o bien se llevara por delante negocios solventes. Según las estimaciones de los servicios de la Comisión Europea, el mayor impacto sobre la tasa de paro se dejará sentir en 2021, a medida que se vayan retirando las ayudas. La tasa de desempleo para el conjunto de la UE se situará en 7,6 % y en la zona euro en 8,4 %, en ambos casos 9 décimas por encima del nivel prepandemia.

Aunque el impacto sobre el mercado de trabajo, medido por la tasa de paro, haya podido mitigarse en parte, la crisis ha sacado a la luz las amplias brechas laborales y sociales existentes tanto entre los Estados miembros como dentro de sus territorios. Sobre todo, en cuanto a la menor participación de las mujeres en los mercados de trabajo, la especial incidencia del desempleo sobre los jóvenes, la precariedad asociada a la excesiva temporalidad en algunos segmentos laborales, la desigual protección de los emprendedores individuales o la vulnerabilidad resultante de una baja cualificación o pobre digitalización.

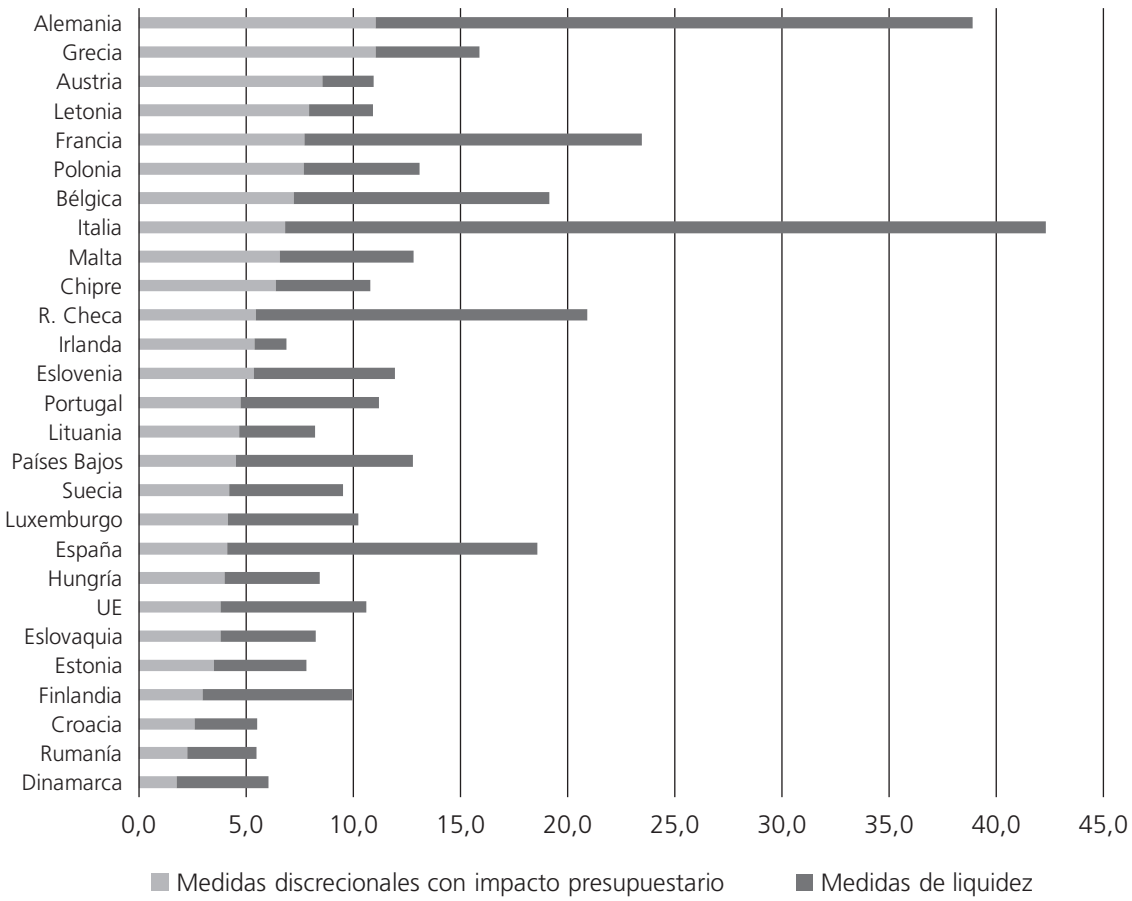
La salida de la crisis deberá acompañarse de medidas que mejoren las perspectivas laborales de los colectivos más vulnerables y eviten la cronificación de situaciones de desempleo sobrevenidas. Además, las consecuencias a largo plazo de la crisis sobre el mercado de trabajo son aún inciertas, puesto que le afectan cambios estructurales relacionados con el envejecimiento de la población o con la rápida digitalización de las economías —algunos de estos últimos se han acelerado durante la pandemia, como la creciente presencia del teletrabajo o la proliferación de nuevos marcos de relaciones laborales—, todo ello con consecuencias imprevisibles sobre la cohesión social y los sistemas de protección social (CES, 2021).

En definitiva, la crisis originada por la pandemia supone un riesgo nada desdeñable de profundización de las divergencias sociales dentro de la UE. Es probable que frene los avances logrados en la convergencia real entre los Estados miembros, y no solo en términos del PIB per cápita, sino también en los difíciles logros en la convergencia social, puesto que se constata que están sometidos al ciclo económico, con avances en las épocas de bonanza y retrocesos en las fases de recesión (Eurofound, 2019). Las crisis provocan divergencia a la baja, es decir, un empeoramiento de los indicadores y un aumento de las disparidades entre los Estados miembros en las tasas de empleo, paro y desempleo de larga duración, pero también en la tasa de NEET (personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación), de la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social o de las necesidades médicas no cubiertas.

La respuesta de la UE: esta vez ha sido diferente

Es cierto que el impacto de la pandemia habría sido mayor de no haberse aprobado una serie de medidas excepcionales que, en el seno de la UE, fueron especialmente contundentes, dejando claro, desde un primer momento, que, en esta ocasión, la respuesta sería diferente a la dada a la crisis anterior y que se habían aprendido las lecciones de aplicar medidas de austeridad en un entorno recesivo.

Resultaba evidente que se necesitaba dar una respuesta rápida y fundamentalmente presupuestaria a la crisis. Las instituciones comunitarias reaccionaron ofreciendo un marco coordinado que diera margen de actuación a los Estados miembros y respaldara el impulso del gasto público. De este modo, se flexibilizaron el marco fiscal de coordinación —activando la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento— y el Marco Temporal de las ayudas de Estado. Además, se movilizaron recursos comunitarios con la creación de una nueva línea de préstamos del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), un fondo para movilizar préstamos a pymes en el marco del BEI (Banco Europeo de Inversiones) o la creación del SURE (Intrumento Europeo



Fuente: FMI: Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic.

Gráfico 2. Respuesta a la crisis en los Estados miembros de la UE (porcentaje del PIB)

de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia) para garantizar las ayudas a trabajadores en los planes de mantenimiento del empleo.

Pero quizá lo que resultó más crucial fue el apoyo del Banco Central Europeo (BCE), fundamentalmente a través de su programa de compras de emergencia frente a la pandemia y las nuevas operaciones de financiación e inyección de liquidez del Eurosistema. Este allanaría el camino para el impulso fiscal de los socios comunitarios al relajar las condiciones de financiación y garantizar la disponibilidad de liquidez suficiente, y evitar así, en última instancia, la tan temida fragmentación financiera de la eurozona.

Todo ello permitió que los Estados miembros desplegaran un amplio conjunto de medidas discrecionales, en apariencia similares, pero que se vieron condicionadas por la diferente capacidad fiscal de cada socio, y ello a pesar de la flexibilidad y el apoyo comunitarios. Los Estados miembros con posiciones fiscales más sólidas, como Alemania o Austria, pudieron proporcionar ayudas directas en mayor medida que otros países, como Italia o España, más golpeados por la crisis y con posiciones fiscales más débiles, que priorizaron las medidas de liquidez como los avales, puesto que su impacto presupuestario era menor (BCE, 2021). En Alemania, las ayudas directas estuvieron disponibles desde el primer momento para la práctica totalidad de tamaños empresariales, mientras que en países como España no se pusieron en marcha hasta 2021, cuando se constató que la prolongación de la crisis llevaba a una situación insostenible a muchas empresas, sobre todo pymes.

En definitiva, las ayudas de los socios comunitarios han sido muy diferentes en tamaño y alcance, sobre todo en cuanto a las ayudas del Estado, en particular a las empresas, lo que supone un riesgo para el funcionamiento del mercado único y los equilibrios competitivos dentro de la Unión Europea. Todo ello sitúa a los Estados miembros en posiciones pospandémicas muy distintas para enfrentar un proceso de recuperación que debería tratar no solo de devolver a las economías y a la sociedad a la situación anterior a la covid-19, sino además hacerlo a un ritmo y de una manera tal que eviten una mayor profundización de las divergencias entre los socios comunitarios.

Un plan para la recuperación: NextGenerationEU

Para propiciar la recuperación, el Consejo Europeo de julio de 2020 alcanzó el acuerdo histórico de articular un plan de recuperación económica a escala europea, conocido como NextGenerationEU (NGEU). El plan supone un hito en la construcción europea y confirma, una vez más, que las crisis actúan como revulsivo para que la Unión Europea se crezca y dé un salto adelante en su proceso de integración.

El plan constituye el instrumento comunitario de política económica más importante de las últimas décadas, y configura un nuevo esquema de gobernanza que se articula a través de distintos programas y mecanismos, cuyo fin es impulsar inversiones y reformas en los Estados miembros para abordar un doble objetivo. De forma inmediata, lograr la recuperación económica tras la crisis y, en el medio plazo, impulsar y consolidar las reformas estructurales necesarias para lograr un crecimiento sostenible, integrador y resiliente a largo plazo y apuntalar una economía resistente, neutral en emisiones y avanzada digitalmente, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Es un instrumento europeo de gasto novedoso, tanto en la cuantía de los fondos que pone a disposición (750 000 millones de euros) como en su instrumentación a través de transferencias —y no solo vía créditos— y en su gobernanza, alineado con el marco financiero plurianual 2021-2027 y el Semestre Europeo. De hecho, el Plan de Recuperación y Resiliencia se integra en el presupuesto a largo plazo de la UE, y se suma a los 1,1 billones del marco financiero plurianual 2021-2027, lo que ofrece un total de 1,84 billones de euros para impulsar la recuperación y la resiliencia de la Unión.

En cuanto a su financiación, contempla la emisión de deuda netamente europea por parte de la Comisión Euro-

pea, lo que la convertiría en uno de los principales emisores supranacionales del mundo. Pero, sobre todo, esta emisión representa el primer paso para contar con un activo seguro europeo, y aunque ahora sea de manera excepcional y temporal, a medio plazo podría convertirse en permanente y ser un instrumento fundamental para impulsar el proceso de integración europea y avanzar en la unión bancaria, con un mercado financiero europeo más profundo y diversificado.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es la principal herramienta para desplegar el NGEU al concentrar el grueso de los recursos, 672 500 millones de euros (312 500 en transferencias y 360 000 en créditos), que deben destinarse a inversiones, principalmente en proyectos medioambientales y digitales, que deben concentrar el 37 % y el 20 %, respectivamente, del total de los recursos; y reformas estructurales que fortalezcan las economías de los Estados miembros y las hagan más resilientes de cara al futuro.

De hecho, el diseño del NGEU se sustenta en las prioridades estratégicas de la Comisión —Pacto Verde Europeo, transición digital, refuerzo del mercado único y recuperación justa e inclusiva—, aunque el protagonismo se ha concentrado en ambas transiciones, verde y digital, que se convierten en vectores clave para canalizar las inversiones de los Estados miembros y orientar el gasto y la inversión pública hacia un nuevo modelo de crecimiento a medio plazo. Es la oportunidad para que la UE lidere la doble transición, ecológica y digital, pero para ello debe llegar a todos los Estados miembros, regiones y personas, garantizando los principios de justicia e inclusión, y afrontar los costes de estas transiciones.

Así mismo, cabe subrayar que el plan se refiere a las inversiones atendiendo al carácter más amplio del término; es decir, va más allá de la tradicional inversión en capital físico o de la algo menos tradicional inversión en intangibles. También apunta a la necesidad de incor-

Tabla 1. Instrumentos del Plan de Recuperación y Resiliencia (en precios constantes de 2018)

Objetivos	Instrumentos	Dotación		Finalidad	Competencia
		Millones de euros	Porcentaje		
1. Apoyo a los Estados miembros en sus inversiones y reformas	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:	672 500	89,7	Inversiones verdes y digitales. Resiliencia económica. Reformas estructurales. Concentración en países más afectados por la crisis	Gestión nacional
	1. Transferencias	312 500	41,7		
	2. Créditos	360 000	48,0		
	Iniciativa REACT-EU	47 500	6,3	Refuerzo de los programas de cohesión	Gestión europea
	Fondo de Transición Justa	10 000	1,3	Paliar los efectos socioeconómicos de la transición ecológica	
	Desarrollo rural	7500	1,0	Refuerzo de la política de desarrollo rural	
2. Relanzar la economía de la UE incentivando las inversiones privadas	InvestEU	5600	0,7	Inversiones estratégicas europeas	
	Horizon	5000	0,7	Investigación y desarrollo en sanidad y medio ambiente	
3. Aplicar las lecciones de la crisis	rescEU	1900	0,3	Respuesta europea ante emergencias	

Fuente: Comisión Europea.

Tabla 2. Los planes de recuperación de los Estados miembros

Estados miembros	Subvenciones		Créditos		Importe total del plan
	Solicitado	Máximo previsto	Solicitado	Máximo previsto	
Alemania	27,9	25,6		240,9	27,9
Austria	4,5	3,5		27,2	4,5
Bélgica	5,9	5,9		32,8	5,9
Bulgaria		6,3		4,2	0,0
Chipre	1,0	1,0	0,2	1,5	1,2
Croacia	6,4	6,3		3,7	6,4
Dinamarca	1,6	1,6		21,9	1,6
Eslovaquia	6,3	6,3		6,3	6,3
Eslovenia	1,8	1,8	0,7	3,2	2,5
España	69,5	69,5		84,8	69,5
Estonia	1,0	1,0		1,9	1,0
Finlandia	2,1	2,1		16,4	2,1
Francia	40,9	39,4		168,4	40,9
Grecia	17,8	17,8	12,7	12,4	30,5
Hungría	7,2	7,2		9,7	7,2
Irlanda	1,0	1,0		18,7	1,0
Italia	68,9	68,9	122,6	122,8	191,5
Letonia	1,8	2,0		2,0	1,8
Lituania	2,2	2,2		3,2	2,2
Luxemburgo	0,1	0,1		2,7	0,1
Malta	0,3	0,3		0,8	0,3
Países Bajos		6,0		55,3	0,0
Polonia	23,9	23,9	12,1	34,8	36,0
Portugal	13,9	13,9	2,7	14,2	16,6
República Checa	7,1	7,1		14,3	7,1
Rumanía	14,3	14,2	15,0	15,0	29,3
Suecia	3,3	3,3		6,3	3,3

Fuente: Comisión Europea, NextGenerationEU, National Recovery and Resilience Plans, Factsheet.

porar la inversión en capital humano y en capital natural o medioambiental, subrayando, en definitiva, la importancia de la cohesión social o de determinados servicios públicos como vías para alcanzar un impacto positivo en la economía y la sociedad.

Para su puesta en marcha se ha previsto que las transferencias se desembolsen en dos fases. Buscando impulsar una rápida recuperación, el 70 % debe comprometerse en un corto periodo de tiempo, antes de diciembre de 2022, dando prioridad en la recepción de recursos a los países más afectados por la crisis, aunque el reparto se lleva a cabo en función de la población, la renta per cápita y la tasa de paro en el periodo 2015-2019. Según la clave de reparto para este primer tramo de subvenciones, Italia, Es-

paña y Francia son los principales beneficiarios, y recibirán conjuntamente más del 50 % del total. La distribución en 2023 del 30 % restante se ajustará teniendo en cuenta la contracción económica efectivamente registrada en los distintos países en 2020 y 2021.

Los créditos pueden solicitarse por cualquier Estado miembro antes de diciembre de 2023 en la cuantía que estimen necesaria y hasta un máximo del 6,8 % de la renta nacional bruta (RNB) del Estado miembro, sin obviar que son préstamos que implican una mayor condicionalidad y que, sobre todo, computan en el nivel de deuda de cada país. Hasta el momento, solo siete Estados miembros han solicitado los recursos vía préstamos, de los que Grecia, Italia y Rumanía lo han hecho por la totalidad de la cuantía asignada; el resto de Estados miembros podrán recurrir a los créditos más adelante si lo consideran necesario. Menos reparos han provocado las transferencias del plan, para las que todos los Estados miembros han solicitado la práctica totalidad de los importes asignados.

Los planes de recuperación de los Estados miembros: en busca de una estrategia conjunta

La gobernanza del Plan de Recuperación y Resiliencia compete principalmente a la Comisión en cuanto a la guía, evaluación y supervisión de la acción de los Estados miembros, con el fin de impulsar reformas estructurales en línea con sus prioridades y recomendaciones. Esta gobernanza se incorpora en el marco del Semestre Europeo como principal instrumento de coordinación de la política económica en la Unión, de forma que todos los Estados miembros deben presentar un plan de recuperación y resiliencia para acceder a los fondos, que es evaluado por parte de la Comisión y, una vez aprobado, da paso a los desembolsos. Además, incluye cierta condicionalidad, ya que los Estados miembros están obligados a presentar estos proyectos de inversión y reformas sobre la base de las recomendaciones formuladas anualmente por la Comisión que, aunque ya estaban presentes en el Semestre Europeo, no eran atendidas suficientemente por los Estados miembros.

Por consiguiente, para el despliegue y acceso a los fondos del MRR, los Estados miembros han elaborado sus planes de recuperación nacionales, donde recogen el conjunto de reformas e inversiones que persiguen realizar. Desde finales de abril se empezaron a presentar los distintos planes y la Comisión ya ha evaluado positivamente muchos de ellos, evaluaciones que han sido ratificadas para su aprobación por el Consejo Europeo, que ha dado luz verde a los primeros desembolsos, correspondientes al 13 % de prefinanciación.

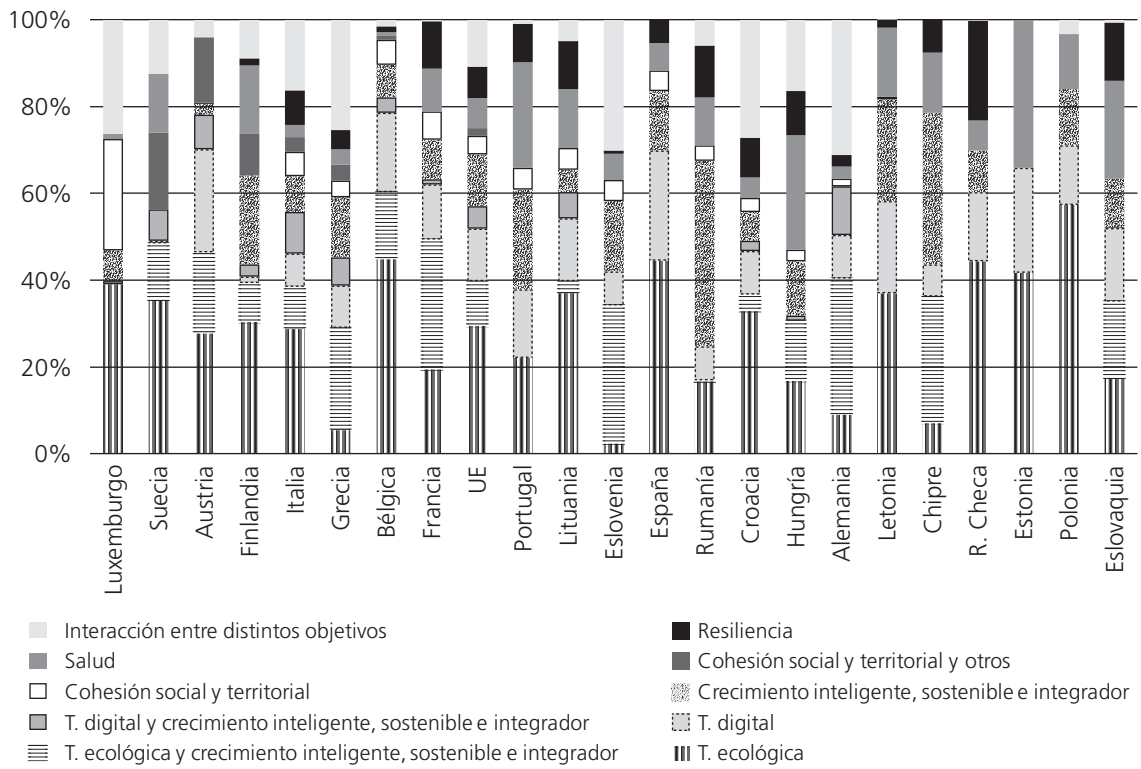
La Comisión ha considerado que dichos planes abordan eficazmente los desafíos identificados en las recomendaciones específicas de cada país, contienen medidas que impulsan eficazmente la transición verde y digital y contribuyen a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado miembro.

Se trata de velar por que el proceso de recuperación y transformación del modelo de crecimiento sea equitativo y evite desigualdades entre los europeos, garantice el apoyo de todos los sectores de la sociedad y contribuya a la cohesión social, económica y territorial. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de asegurar esta recuperación inclusiva que, a nivel europeo, supone abordar cuestiones que afectan a la equidad y a la cohesión, como la preparación y la resiliencia de los sistemas nacionales de salud y protección social, la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y los sistemas de atención a la infancia o el cambio demográfico.

Así, los planes de recuperación deberían incluir medidas orientadas a reforzar la cohesión social y territorial de la Unión, fortalecer la resiliencia económica y social de cara a futuras crisis, así como la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigar el impacto social y económico de la crisis a partir de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyar la transición verde, con el logro de los objetivos climáticos para 2030 y de neutralidad climática para 2050, y la transición digital. Todo ello con el fin de contribuir a

la mejora de la convergencia económica y social al alza en una senda de crecimiento sostenible y de creación de empleo de calidad que impulse la autonomía estratégica de la Unión y una economía que genere valor añadido.

Sin embargo, se constatan oportunidades perdidas en la concreción final de los planes, especialmente en la definición de inversiones específicas para atender a la mejora de la cohesión y la convergencia social y territorial y evitar un incremento de las desigualdades (Darvas y Tagliapietra, 2021) cuando, como se ha indicado, la guía de la Comisión ofrecía un amplio margen en cuanto a este tipo de inversiones. Según el *think tank* Bruegel, que dispone de una base de datos con información precisa sobre los planes de recuperación, solo algo más de un 6 % del total de recursos contemplados en el conjunto de planes se dirigen directa o indirectamente, junto con otros objetivos, a la mejora de la cohesión social y territorial, si bien algunos Estados miembros, como Austria, Luxemburgo o Suecia, sí destinan porcentajes importantes a esta prioridad **(Gráfico 3)**.



***Nota:** resulta difícil delimitar con exactitud los ámbitos de actuación recogidos en el Reglamento del MRR (transición ecológica, transformación digital, crecimiento inteligente, sostenible e integrador, cohesión social y territorial, salud y resiliencia económica, social e institucional) a partir de la información reflejada en los planes nacionales. Por ello, se ha optado por considerar de forma individual los seis ámbitos principales y aquellos en los que coexisten dos ámbitos conjuntamente y destinan un volumen de recursos superior al 5 %, y todos los que contribuyen a la cohesión social y territorial individualmente o conjuntamente con otros objetivos.

Fuente: elaboración propia a partir de Bruegel RRP dataset.

Gráfico 3. Las prioridades de la UE en los planes de recuperación nacionales

Aunque los planes debían atender también al objetivo de lograr economías más resilientes de cara al futuro, con carácter general existe poca concreción de las acciones orientadas a tal fin, y menos aún indicadores que permitan evaluar su logro, cuando la mejora de la cohesión económica, social y territorial es uno de los elementos clave para alcanzar esa resiliencia. De hecho, las orientaciones de la Comisión y los planes de los Estados miembros no definen claramente, ni siquiera a modo de reflexión, cómo alcanzar dicha resiliencia, siendo un objetivo ambiguo que se induce que se logrará con la propia recuperación y las inversiones y reformas adoptadas.

A excepción de algunos países, los planes adolecen de actuaciones claras en el ámbito de la cohesión social y territorial. Sí destaca claramente Italia, cuyo plan contempla como uno de sus objetivos prioritarios superar la barrera norte/sur y reforzar la cohesión territorial a nivel interno (de hecho, el 40 % del plan se destina a las regiones del sur de Italia), o también España y Grecia, que han incluido inversiones y reformas con este fin en los sistemas educativos, el mercado de trabajo, los sistemas de salud y cuidados, la Administración pública, el sistema judicial, el sistema fiscal o el marco regulatorio para la actividad empresarial.

A ello se une, además, que en general todos los planes obvian los riesgos en los que pueden incurrir muchas de las medidas planteadas y los costes que llevan aparejados, pero no se han tenido en cuenta con el fin de anticiparlos o contrarrestarlos. Las orientaciones de la Comisión únicamente recogían la necesidad de garantizar el principio de "no causar perjuicio significativo", referida exclusivamente a que las actuaciones no dañen los objetivos medioambientales de la Unión. A este respecto, las evaluaciones preliminares de los planes concluyen que, en general, los planes no cumplen de forma estricta este principio, ya que no se detallan los riesgos y costes de algunas acciones concretas ni las medidas para contrarrestarlos (ZOE, Institute for future-fit economies, 2021).

Además, falta una visión global a largo plazo de los objetivos de cambio y transformación estructural ante los retos existentes actualmente, especialmente desde la perspectiva de lograr que la Unión Europea en su conjunto transite hacia una senda de crecimiento sostenible e inclusivo. De hecho, el planteamiento que se ha adoptado para los planes de recuperación es a corto y medio plazo, atendiendo a la senda financiera establecida, pero muchas de las actuaciones, sobre todo aquellas que implican un cambio estructural, son proyectos de largo recorrido cuyas consecuencias se proyectarán en los próximos años. De ahí que se eche en falta una evaluación más detenida de los impactos no deseados y de los riesgos de las inversiones proyectadas y la posibilidad de establecer mecanismos compensatorios, garantizando una transición justa hacia el nuevo modelo y atendiendo a una de las prioridades de los planes, que es garantizar la cohesión social y territorial.

La transición ecológica ofrece un claro ejemplo sobre esta cuestión. La lucha contra el cambio climático traerá consigo a medio plazo importantes costes de ajuste que, además, no recaerán de manera homogénea ni en las economías ni en las sociedades de los distintos Estados miembros. Las medidas puestas en marcha para lograr la transformación ecológica han provocado un cierto rechazo social, ya que solo se conocen los costes que generan, mientras que los beneficios de la descarbonización no son aún percibidos por una gran parte de la sociedad. Las protestas de los "chalecos amarillos" en Francia en 2018 por el incremento de los impuestos a los carburantes o el malestar que han generado las subidas de los precios de la electricidad en España, principalmente por el encarecimiento de los derechos de emisiones de CO_2, son muestras de ello. Pero también la rápida transformación digital, otro de los vectores vertebradores del plan, sobre la que el punto de partida de los diferentes Estados miembros es muy dispar, puede provocar exclusión por una menor adaptación por razones socioeconómicas de determinada parte de la población o ampliar las brechas entre los territorios rurales y urbanos, lo que añadiría un desafío más a la hora de que la recuperación favorezca la convergencia intracomunitaria.

En consecuencia, tanto la transición ecológica como la digital van a exigir esfuerzos y sacrificios muy distintos a los ciudadanos y a las empresas de los diferentes Estados miembros. Pero, además, ambas transformaciones son sistémicas y trascienden las fronteras de la Unión, lo que puede convertirse en un ámbito de tensiones geopolíticas sobre las cuales puede no existir una posición unánime entre los socios comunitarios a la hora de establecer acuerdos o alianzas comerciales, industriales o tecnológicas. Esto podría dar lugar a enfrentamientos entre ellos a la hora de emprender esas transformaciones, y dificultar aún más la toma de decisiones, que ya de por sí se toman cada vez más en el ámbito intergubernamental.

A pesar de estas debilidades y carencias, la Comisión ha estimado que, si se gastan todas las transferencias y la mitad de los créditos, el impacto sobre el crecimiento del PIB a corto plazo será del 2 %, por el impulso de la demanda agregada y el efecto arrastre sobre la inversión privada, y del 1 % a largo plazo, por el aumento de la productividad y la resiliencia frente a futuras crisis como resultado de las inversiones llevadas a cabo (Comisión Europea, 2021b). No obstante, este impacto para el conjunto de la Unión Europea se presume a partir del impacto agregado en todos los Estados miembros y no de forma explícita con actuaciones a escala comunitaria que tengan un impacto directo en la Unión.

Cada Estado miembro ha diseñado su plan desde una perspectiva interna, sin considerar la necesidad de impulsar y fortalecer la cohesión económica, social y territorial dentro de la Unión. Pero el hecho de que el Plan de Recuperación y Resiliencia sea el resultado de un acuerdo entre los Estados miembros y tenga una dimensión europea debería asegurar este impacto positivo a escala de la UE que, además, no aparece recogido en ninguno de los planes presentados. A este respecto, las orientaciones de la Comisión podrían haber incluido también de forma explícita el impulso de la convergencia entre los Estados miembros como un objetivo prioritario, sobre todo a tenor del empeoramiento observado en los últimos años.

Precisamente, esta es la principal debilidad que plantea la arquitectura del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que no contempla objetivos ni persigue un impacto directo en la Unión Europea, sino de forma indirecta como resultado del impacto logrado en cada uno de los Estados miembros. La convergencia es uno de los fines del proceso de integración europeo y debería reconocerse de forma explícita en este nuevo instrumento, sobre todo si, como algunos plantean, puede ser el embrión de un instrumento más definitivo. Una mayor convergencia entre los Estados miembros redunda en beneficio para el conjunto de la Unión y los sitúa en mejores condiciones para enfrentar los retos del futuro. Ahí se concreta el objetivo de la resiliencia que también pretende el Plan de Recuperación: una mayor convergencia sustenta el objetivo de cohesión entre las economías y las sociedades de la UE.

Bibliografía

Banco Central Europeo (BCE): "Respuestas iniciales de la política fiscal de los países de la zona del euro a la crisis de la covid-19", *Boletín Económico*, n.º 1/2021.

Bruegel: *Bruegel RRP datasets*, 2021. Disponible en: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/07/Bruegel_RRP_dataset.zip

Claeys, G. *et al.*: *The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union*, Bruegel, Policy Contribution, noviembre de 2021.

Consejo Económico y Social (CES): *Informe 3/2019. La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe Anual,* CES, 2019.

Consejo Económico y Social (CES): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2020,* CES, 2020.

Comisión Europea: *Strategic Foresight Report, Charting the course towards a more resilient Europe*, 2020.

Comisión Europea: *European Economic Forecast. Summer 2021*, Institutional Paper 156, julio, Bruselas, 2021a.

Comisión Europea: *One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response*, Bruselas, 3 de marzo, COM(2021) 105 final, 2021b.

Darvas, Z. y Tagliapietra, S.: *Setting Europe's economic recovery in motion: a first look at national plans*, Bruegel, Blog Post, 29 de abril de 2021.

Eurofound: ¿Una Europa más igualitaria? La convergencia y el pilar europeo de derechos sociales, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea: Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, *Diario Oficial de la Unión Europea,* n.º 57, 18 de febrero de 2021.

ZOE, Institute for future-fit economies: (2021): *A future-fit recovery?* Transformation Report #1-06/2021.

III. Salud, migración y política exterior: tareas pendientes para la UE

La Europa de la Salud

José-Manuel Freire

Introducción

2020 pasará a la historia como el año de la gran pandemia de la covid-19 que sorprendió al mundo del siglo XXI, alertándolo sobre su vulnerabilidad a riesgos que se pensaban de otra época. La pandemia alteró dramáticamente la vida social y económica en todo el planeta. Año y medio más tarde, a pesar de disponer de vacunas efectivas, existe una gran incertidumbre sobre cuándo y cómo será la deseada normalidad pospandemia y sobre la evolución del virus SARS-CoV-2 a corto, medio y largo plazo.

A partir de marzo de 2020, las agendas políticas de la UE y de todos los Gobiernos del mundo han estado monopolizadas por la problemática sanitaria, social, económica y política causada por la pandemia de la covid-19. En la UE, a partir de marzo de 2020, la pandemia obligó a paralizar la casi totalidad de las actividades sociales y económicas, lo que causó una bajada del 11,1 % del PIB en el primer semestre de 2020; de su impacto en la salud da una idea el que, a 2 de julio de 2021, la UE contabiliza 33 184 671 casos y 740 360 muertes.

Los efectos devastadores de una pandemia vírica como nadie había podido imaginar en la UE han mostrado lo crítica que es la seguridad sanitaria para el funcionamiento normal de nuestra sociedad. El reconocimiento de la salud pública como precondición esencial de la viabilidad de las sociedades modernas ha introducido a la salud en el núcleo de las políticas esenciales de la UE, y ha llevado a la presidenta, Ursula von der Leyen, a lanzar el objetivo de una Unión Europea de la Salud (European Health Union).

Aunque nuestro análisis de la respuesta de la UE a la covid-19 durante 2020 se limita a las decisiones y políticas estrictamente sanitarias de la UE, es necesario no perder la perspectiva de la gran trascendencia que tienen, también para la salud, las grandes decisiones de política económica tomadas por la UE para paliar los estragos de la covid-19 en las rentas de las familias, en la economía, en el empleo y en el suministro de bienes y servicios básicos, temas que serán tratados en otros capítulos. Estas decisiones afectan críticamente a los determinantes socioeconómicos de la salud, sobre cuya importancia nunca se insistirá suficientemente.

En este capítulo repasaremos las políticas de salud en la UE durante 2020, centradas todas ellas exclusivamente en los retos sanitarios de la pandemia de la covid-19. Para ello, en primer lugar, haremos una sucinta referencia a la secuencia temporal de las iniciativas más importantes de la UE relacionadas con la salud para hacer frente a la covid-19 durante 2020, por el interés que tiene su cronología. En segundo lugar, repasaremos las actuaciones sanitarias más relevantes de la UE en respuesta a la pandemia, agrupándolas en seis bloques temáticos. Finalmente, concluimos con una recapitulación valorativa del papel de la UE durante este primer año de la pandemia de la covid-19, que destacamos como globalmente muy positivo, especialmente en sus dos temas clave: la Estrategia de vacunación y la respuesta económica a la crisis.

La UE ante la pandemia de la covid-19: secuencia temporal

Como es bien conocido, la pandemia comenzó en Wuhan, China, a finales de 2019. El 31 de diciembre de 2019, el Gobierno chino alertó a la OMS de los primeros 27 casos de "neumonía viral", atribuidos poco después a un nuevo tipo de coronavirus que unos días más tarde fue ya detectado en Tailandia, Japón y Corea del Sur. El 11 de enero de 2020, China informó del primer fallecido, y el día 23 de enero, cuando los fallecidos llegaron a 18, confinó en su domicilio a los 60 millones de habitantes de la provincia de Hubei. La magnitud y el rigor de esta drástica medida debió enviar una potente señal de alarma a todo el mundo, incluida la UE, pero la arrogancia de los países desarrollados occidentales les impidió ver la inminencia de la catástrofe que también les iba a afectar a ellos.

Es inevitable pensar que la UE y otros países desarrollados reaccionaron dramáticamente tarde a las informaciones que venían de China. El primer caso de covid-19 en Europa tuvo lugar el 24 de enero de 2020 en Francia, pero, antes, en los primeros días de enero de 2020, la Comisión había empezado a activar mecanismos de alerta sanitaria. Durante los meses de enero y febrero de 2020 empezó a movilizar ante la amenaza del SARS-CoV-2 algunos de los instrumentos con los que cuenta la UE para hacer frente a situaciones de emergencia sanitaria.

Sin embargo, solo a partir del 2 de marzo de 2020 comenzó la UE a articular una respuesta sanitaria a la altura del desafío existente. Ese día, el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC) elevó a "alto" el nivel de riesgo por covid-19 en la UE y el Consejo acordó la intensificación del Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC) en "modo activación plena" para organizar y movilizar a todas las instituciones y áreas de la UE (desde el 28 de enero, el Dispositivo RPIC había sido activado, pero solo en modo "puesta en común de la información"). La presidenta, Von der Leyen, creó un equipo de respuesta al coronavirus (Corona Response Team) con tres pilares: sanidad, movilidad y economía. A partir de entonces, toda la actividad de la UE y sus instituciones estuvo monográficamente centrada en los problemas de todo tipo creados por la pandemia.

A pesar del gran interés que tiene conocer el flujo temporal de las iniciativas políticas tomadas por los distintos actores institucionales de la UE para el control de la pandemia y hacer frente a sus consecuencias de todo tipo, las limitaciones de espacio nos impiden incluir aquí una secuencia cronológica de las actuaciones sanitarias de la Comisión y otras instituciones de la UE durante el primer año de pandemia. Afortunadamente, la Comisión y la Presidencia del Consejo están publicando una completa relación temporal de sus respectivas actividades y decisiones relacionadas con la covid-19 desde enero de 2020, por lo que remitimos al lector interesado a las páginas web de la Comisión[1] y del Consejo[2].

Respuesta sanitaria de la UE a la pandemia de la covid-19

Durante 2020, la respuesta de la UE y sus instituciones a la pandemia de la covid-19 ha incluido múltiples actuaciones y decisiones sanitarias, pero también fiscales y económicas, estas de una extraordinaria relevancia para la estabilidad y el funcionamiento normal de la sociedad y evitar una gravísima recesión económica.

Las iniciativas de respuesta sanitaria de la UE y de sus instituciones a la pandemia de la covid-19 pueden ser agrupadas en seis grandes bloques: 1) medidas de control de la pandemia; 2) fortalecimiento del sector salud; 3) investigación sobre el SARS-CoV-2; 4) Estrategia europea de vacunación; 5) actuaciones de la UE para el control mundial de la pandemia, y 6) reformas para impulsar la Unión Europea de la Salud.

---

[1] Comisión Europea: Cronología de la acción de la UE. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_es

[2] Consejo Europeo: Cronología: actuaciones del Consejo en relación con la covid-19. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus/timeline/.

Medidas de la UE para el control de la pandemia de la covid-19

La gran contagiosidad del SARS-CoV-2, su alta morbilidad y mortalidad, la ausencia de tratamiento y de vacuna causaron el bloqueo de los hospitales y, en ciertos lugares, del sistema mortuorio, obligando a los Gobiernos a decretar un confinamiento domiciliario estricto de la población como única alternativa para el control de la pandemia. En un mundo tan intercomunicado como el actual, la restricción de movimientos tiene implicaciones internacionales, especialmente en la UE, fundada sobre la libertad de movimientos de personas, bienes y capitales. De ahí la necesidad de buscar acuerdos sobre movimientos transfronterizos y para coordinar y cooperar en todas las medidas de control de la pandemia.

Las restricciones a la movilidad dentro de la UE obligaron a adoptar acuerdos para 1) garantizar la corrección y la consistencia de los test diagnósticos; 2) coordinar la imposición, las excepciones y el levantamiento de las medidas de confinamiento, con una hoja de ruta común europea, y 3) acordar medidas de cooperación transfronteriza en el tratamiento de pacientes y en el desplazamiento del personal sanitario.

Estos y otros temas relacionados han estado constantemente durante 2020 en la agenda de la Comisión, del Consejo de ministros de Sanidad y del Consejo Europeo. Sus resultados, sin embargo, no han sido siempre compartidos ni respetados. Por ejemplo, en la apertura de fronteras o en el reinicio de vuelos, lo que refleja los diferentes intereses nacionales y las presiones internas ante el (falso) dilema de proteger la salud o reactivar la economía.

Fortalecimiento del sector salud

La UE no tiene competencias directas en servicios sanitarios, responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, pero sus decisiones sobre medicamentos y productos médicos, títulos profesionales, política fiscal y contratación tienen un gran impacto en los sistemas sanitarios. La covid-19 ha mostrado la importancia de fortalecer y dotar de resiliencia al sector salud. La UE ha contribuido con recursos al fortalecimiento de los servicios de salud de los Estados miembros, tanto con recursos financieros (2700 millones en abril de 2020) como facilitando la disponibilidad de insumos críticos, como material de protección (equipos de protección individual [EPI]), respiradores, medicamentos y ayuda directa. Por otro lado, la activación del Mecanismo de Protección Civil de la UE, a través del Instrumento de Asistencia Urgente (ESI, por sus siglas en inglés) ha permitido durante los meses más críticos de la pandemia llevar ayuda médica directa a los países en dificultades, como Italia durante el mes de abril, así como contribuir con 60 millones de euros al transporte de vacunas.

La escasez de material sanitario de primera necesidad para hacer frente a la covid-19 expuso con crudeza las carencias y dependencia exterior de la UE en suministros médicos de necesidad vital. Por ello, en las primeras semanas de la crisis existió desabastecimiento, desorganización y prácticas insolidarias entre Estados miembros. Posteriormente, se tomaron medidas para paliar este problema, entre las que destacan: 1) la exigencia de autorización para la exportación de equipos de protección individual (EPI) fuera de la UE; 2) la creación de un sistema de almacenaje estratégico, el *strategic rescEU stockpile,* de equipo médico, como ventiladores y mascarillas; 3) la supresión temporal de aranceles y del IVA para la importación a la UE de material sanitario; 4) poner a disposición de los fabricantes los estándares europeos de productos médicos para incrementar su producción, y 5) la aprobación en tiempo récord del aplazamiento durante un año de la aplicación del Reglamento sobre los productos sanitarios.

En abril de 2020 se reactivó el Mecanismo de Compra Conjunta (Joint Procurement Agreement) de productos médicos de respuesta a epidemias creado en 2014 para hacer frente a amenazas transfronterizas graves, activable con el voto de cuatro Estados miembros y la Comisión.

Por otro lado, la pandemia provocó escasez de determinados medicamentos, correspondiendo a la Agencia Europea del Medicamento (EMA) y a las agencias equivalentes de los Estados miembros tomar medidas para garantizar evitar el desabastecimiento. Para esta tarea, la Comisión creó el EU Executive Steering Group on Shortages of Medicines Caused by Major Events.

Investigación sobre el SARS-CoV-2

Desde el principio de la pandemia, la investigación ha sido considerada por la Comisión un instrumento esencial de la lucha contra la covid-19, siendo una de sus primeras iniciativas la aportación de 10 millones de euros para este fin, a finales de enero de 2020. A lo largo de 2020, la Comisión fue incrementando los proyectos en marcha y los recursos destinados a los mismos, lanzando convocatorias abiertas y apoyando directamente a las empresas farmacéuticas para el gran objetivo de desarrollar vacunas contra la covid-19. Así, en marzo de 2020, CureVac recibió 80 millones para desarrollar una vacuna basada en la innovadora tecnología ARNm.

Para impulsar la investigación sobre la covid-19, la Comisión ha utilizado sucesivas convocatorias del Programa Horizonte 2020, cuyas cuantías han ido creciendo a lo largo del año hasta llegar a 1000 millones de euros los fondos comprometidos e implicar a más de 140 equipos de la UE y de otros países. El destino de estos recursos incluye investigación epidemiológica, preparación y respuesta a brotes epidémicos, desarrollo de métodos diagnósticos y de tratamientos, sobre todo de vacunas, pero también incluye infraestructuras y recursos de todo tipo para la investigación.

Uno de los puntos de más interés de las iniciativas de la UE en investigación ha sido el lanzamiento de la European COVID-19 Data Platform[3], como parte del ERAvsCorona Action Plan[4] para crear un entorno abierto, fiable y escalable para el almacenamiento y acceso mundial a secuencias de ADN, estructuras de proteínas, datos de investigación preclínica y ensayos clínicos, así como datos epidemiológicos. Esta plataforma es el resultado de la colaboración de la Comisión Europea, el Instituto Europeo de Bioinformática del Laboratorio Europeo de Biología Molecular (EMBL-EBI), la infraestructura ELIXIR y el proyecto COMPARE, así como de los Estados miembros y otros socios.

Tiene interés destacar la trascendencia del programa EU4Health 2021-2027, preparado durante el 2020 y aprobado por el Parlamento Europeo el 9 de marzo de 2021, con una dotación de 5100 millones de euros, cantidad tres veces superior al programa previo para 2014-2020. El programa EU4Health 2021-2027, que ha sido presentado por la Comisión como "la ambiciosa respuesta de la UE a la covid-19", tiene como objetivos: 1) fortalecer los sistemas de salud; 2) mejorar los medicamentos, los productos sanitarios y los insumos necesarios en las crisis; 3) proteger a la UE frente a amenazas transfronterizas, y 4) mejorar y promover la salud en la UE.

La Estrategia de la UE para las vacunas contra la covid-19

Sin duda alguna, la Estrategia para las vacunas[5] ha sido la actuación sanitaria más decisiva, de más impacto y más exitosa de la UE frente a la pandemia de la covid-19. Por todo ello quizá sea también una de sus políticas más controvertidas y analizadas, dada su trascendencia sanitaria y sus grandes implicaciones políticas y económicas, tanto para la UE y sus Estados miembros como en el contexto internacional.

---

[3] European COVID-19 Data Portal. Disponible en: https://www.covid19dataportal.org/

[4] Comisión Europea: DG Research. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/covid-firsteravscorona_actions.pdf

[5] Comisión Europea: Estrategia de la UE para las vacunas. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_es

La Estrategia de la UE para las vacunas contra la covid-19 responde a tres objetivos: 1) garantizar la calidad, la seguridad y la efectividad de las vacunas; 2) garantizar a todos los Estados miembros un acceso rápido, y contribuir además a la solidaridad internacional en el acceso global a la vacuna, y 3) garantizar la equidad en el acceso a la vacuna lo antes posible.

Alcanzar estos objetivos requería aportar recursos y garantías a las compañías para posibilitar la producción de vacunas en la UE que garantizase suministros suficientes para todos los Estados miembros; para ello se utilizó el Instrumento de Asistencia Urgente y los Acuerdos de Adquisición Anticipada (APA, por sus siglas en inglés, de Advanced Purchase Agreements). También era necesario flexibilizar la legislación medioambiental y el marco regulatorio de la UE para acelerar el desarrollo, la autorización y la disponibilidad de vacunas, sin comprometer sus estándares de calidad, seguridad y efectividad, medidas aprobadas en el Consejo del 14 de julio de 2020.

A partir del segundo trimestre de 2020, la Comisión emprendió negociaciones con todas las principales compañías farmacéuticas con proyectos para desarrollar vacunas contra la covid-19: Sanofi-GSK, Johnson & Johnson, Pfizer-BioNTech, AstraZeneca y Moderna. En nombre de los Estados miembros, la Comisión negoció y firmó contratos APA con estas compañías, y compró las dosis necesarias para toda la población de la UE. Estos contratos han sido criticados por su opacidad y secretismo, por lo cual la Comisión ha decidido publicarlos todos, aunque censurados y expurgados[6].

El primer contrato APA para una vacuna contra la covid-19 lo firmó la Comisión en agosto de 2020 con AstraZeneca por un total de 400 millones de dosis; posteriormente vinieron otros contratos similares con Pfizer-BioNTech, Moderna y Janssen, todas ellas compañías cuyas vacunas han sido autorizadas por la UE tras su evaluación positiva por la EMA[7]. Se han firmado también contratos con Sanofi-GSK y CureVac, farmacéuticas cuyas vacunas estaban todavía en fase de desarrollo a finales de junio de 2021. Además, están en curso negociaciones con Novavax, compañía con una nueva vacuna innovadora, basada en la proteína de la espícula, que ha mostrado una eficacia de casi un 90 % en un reciente ensayo fase-3; también con Valneva, que está desarrollando una vacuna de virus inactivado. El conjunto de contratos de vacunas firmados por la Comisión garantiza casi 4400 millones de dosis a los Estados miembros de la UE, dosis que estos, a su vez, pueden donar a otros países.

Es importante destacar que la buena marcha de la vacunación ha sido posible gracias a acuerdos internos sobre temas de gran trascendencia para la implementación armónica, cooperativa y coordinada de la vacunación contra la covid-19 en toda la UE. Los cuatro aspectos más relevantes de estos acuerdos han sido: 1) bases para el reparto justo de las vacunas entre los Estados miembros; 2) criterios comunes sobre grupos prioritarios para acceso a la vacuna (personas más vulnerables, de edad avanzada, etc.); 3) previsiones para la logística de la distribución y posibles cuellos de botella, y 4) una estrategia contra la desinformación en relación con las vacunas. Esta política, compartida por todos los Estados miembros, en un tema tan crítico, constituye un importante logro histórico de la UE.

Un proceso tan complejo como la Estrategia de la UE para las vacunas no ha carecido de tropiezos, siendo el más destacado el contrato con AstraZeneca. No obstante, pasados los primeros meses, el balance global, a finales de octubre de 2021, es muy positivo, con el 75 % de la población adulta de la UE con la pauta de vacunación completa, lo que ha redundado en un drástico descenso de contagios y de pacientes covid-19 en los hospitales y en las UCI, lo que permite vislumbrar el fin de la pandemia.

---

[6] Comisión Europea: Acuerdos de Adquisición Anticipada (información expurgada). Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_es#documents

[7] El 12 de diciembre de 2020, la UE autorizó la comercialización de la primera vacuna contra la covid-19, la de Pfizer-BioNTech, tras la evaluación de la EMA. Posteriormente, ya en 2021, han sido autorizadas también las vacunas de Moderna (21 de enero de 2021), AstraZeneca (29 de enero de 2021) y la de Janssen (11 de marzo de 2021).

La UE en la lucha global contra la pandemia

Los virus no conocen fronteras. Las vacunas contra la covid-19 son muy efectivas, pero están muy lejos de llegar más allá de los países ricos, y el SARS-CoV-2, por su alta contagiosidad y mutagenicidad y su difusión mundial, explosiva en algunos países, indica claramente que nadie estará protegido hasta que lo estemos todos La amenaza de la covid-19 persistirá mientras su control no sea global y la vacunación llegue a todos los rincones de la tierra.

La UE es un actor global de primer orden como primer donante mundial a la cooperación para el desarrollo. En esta pandemia ha impulsado y liderado iniciativas mundiales contra la covid-19 en colaboración con los actores internacionales más relevantes (G-7, G-20, OMS, ONU, Banco Mundial, FMI, Gavi, filántropos privados, etc.). Además, ha dedicado una importante cantidad de recursos al control mundial de la covid-19 y a paliar sus consecuencias socioeconómicas. La iniciativa Respuesta Global al Coronavirus es sin duda la de más impacto, al haber alcanzado, a 27 de junio de 2020, más de 15 900 millones de euros, 6,5 de los cuales eran de contribución europea (1,4 de la Comisión, 3,1 de los Estados miembros y 1,9 del Banco Europeo de Inversiones)[8].

Especialmente positivo ha sido el apoyo de la UE a la OMS, particularmente en dos de sus iniciativas de más calado: un tratado internacional de pandemias[9] para mejorar la capacidad internacional de prevención y respuesta internacional a las crisis y de reducir sus riesgos, y la colaboración mundial ACT-A (Acelerador del acceso a las herramientas contra la covid-19) cuyo objetivo es "acelerar el desarrollo y el despliegue de vacunas, pruebas y tratamientos contra la covid-19, así como mejorar los sistemas sanitarios"[10]. El apoyo de la UE ha sido decisivo para reunir los más de 29 000 millones de euros necesarios para reforzar ACT-A.

Dentro de ACT-A tiene un gran peso la iniciativa COVAX (Fondo de Acceso Global para Vacunas covid-19), a la que la UE contribuye con 1000 millones de euros y Team Europe con otros 2200 millones con el propósito de lograr 1300 millones de dosis a finales de 2021 destinadas a 92 países de bajos ingresos. El abismo entre las necesidades mundiales de vacunación contra la covid-19 y la realidad actual y previsible a medio plazo, ha llevado a varios países, a la OMS y otras voces muy cualificadas a criticar la insuficiencia del programa COVAX, reclamando la supresión, al menos temporal, del derecho a las patentes de vacunas, un tema controvertido dentro de la UE, a pesar de que la presidenta de la Comisión mostrara su disponibilidad a debatirlo, después del apoyo dado por la Administración Biden, el 5 de mayo de 2021, a la suspensión temporal de las patentes de las vacunas contra la covid-19.

Reformas para impulsar la Unión Europea de la Salud

"No podemos esperar el final de la pandemia para reparar los daños y prepararnos para el futuro. Tenemos que construir las bases de una **Unión Europea de la Salud** *más fuerte que permita a los 27 países colaborar para detectar, prepararse y responder colectivamente"*, afirmó Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, en la Cumbre Mundial de la Salud del 25 de octubre de 2020[11]. Esta reflexión está en la base de las

[8] Unión Europea: Coronavirus Global Response Pledge. Disponible en: https://global-response.europa.eu/pledge_en

[9] Consejo de la Unión Europea: *La UE apoya la iniciación del proceso de la OMS para el establecimiento del tratado sobre pandemias: Decisión del Consejo,* Bruselas, 20 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/20/eu-supports-start-of-who-process-for-establishment-of-pandemic-treaty-council-decision/

[10] Comisión Europea: *Coronavirus Global Response: WHO and Commission launch the Facilitation Council to strengthen global collaboration,* Bruselas, 10 de septiembre de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1581

[11] Comisión Europea: Unión Europea de la Salud. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_es

propuestas presentadas al Parlamento Europeo por la Comisión durante el cuarto trimestre de 2020 para fortalecer el sistema de seguridad sanitaria y la preparación de la UE frente a las crisis. En el documento de trabajo *Hacia la Unión Europea de la Salud*[12], publicado en mayo de 2021 por la Fundación Alternativas, se exponen y analizan estas iniciativas presentadas por la Comisión, que están referidas a tres ámbitos:

1. Mejora de la coordinación de la UE frente a las amenazas transfronterizas para la salud, reforzando la preparación y la vigilancia epidemiológica, la notificación de datos y regulación de la declaración de situación de emergencia en la UE.
2. Refuerzo del ECDC y de la EMA, las dos agencias clave para la salud de la UE, revisando sus mandatos actuales.
3. Creación de una nueva agencia de la UE (HERA) para la preparación biomédica, con cinco prioridades: identificar variantes del virus; adaptar las vacunas si es necesario; realizar ensayos clínicos; promover la aprobación exprés de vacunas y producirlas a gran escala.

Otro pilar central de la Unión Europea de la Salud es la Estrategia Farmacéutica para Europa. Presentada en noviembre de 2020, contiene medidas para "garantizar la accesibilidad, la disponibilidad y la asequibilidad de los medicamentos. Además, fomenta unas cadenas de suministro diversificadas y seguras que garanticen la autonomía estratégica abierta de la UE en el mundo y promueve productos farmacéuticos medioambientalmente sostenibles"[13].

Este conjunto de iniciativas constituye la respuesta de la Comisión a las necesidades de la UE para disponer de instrumentos eficaces ante los retos de la pandemia de la covid-19, y para estar mejor preparados para futuras pandemias.

Recapitulación y lecciones del primer año de la pandemia de la covid-19 en la UE

Ningún país occidental, y menos la Unión Europea, estaba preparado para afrontar una pandemia de la magnitud, gravedad y contagiosidad vertiginosa que ha tenido la covid-19. En el imaginario colectivo europeo este escenario pandémico pertenecía a un remoto pasado histórico, o era propio de países en desarrollo, a pesar de que los científicos (y las últimas crisis sanitarias) venían advirtiendo de la necesidad de prever para la próxima pandemia mundial.

La crisis sanitaria de la covid-19 ha sometido a una dura prueba de estrés a todos los sistemas nacionales de salud. También a los Gobiernos, a las instituciones de la UE y a los Estados miembros, que han tenido que improvisar iniciativas para mantener el funcionamiento de los servicios básicos, para garantizar ingresos a las familias confinadas y para evitar una crisis económica de consecuencias catastróficas. Para todo ello, tanto para la crisis sanitaria como para su consiguiente crisis socioeconómica, ha sido crucialmente positiva la existencia de la UE y el desempeño de sus instituciones: Comisión, Consejo, Parlamento, agencias como la EMA, el ECDC y otras.

No es necesario realizar un ejercicio contrafactual sobre cómo hubiera sido la crisis de la covid-19 sin la existencia de la UE para visualizar rápidamente las muchas cosas que hubieran salido mucho peor sin el papel activo que las instituciones europeas han tenido en la pandemia. Hay dos aspectos en los que la intervención de la UE ha sido crítica para dar una salida razonablemente positiva a la grave crisis causada por la pandemia: el abordaje de las consecuencias económicas de la crisis sanitaria y la vacunación. La estrategia que ha hecho posible la existencia y la distribución equitativa de una vacuna efectiva contra el SARS-CoV-2 está siendo un

---

[12] Freire, J.-M., Infante, A.: *Hacia la Unión Europea de la Salud,* Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 109/2021, mayo de 2021. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/fbc69b319970c15331847917412d89e0.pdf

[13] Comisión Europea: *Una Unión Europea de la Salud: Una estrategia farmacéutica para Europa,* Bruselas, 25 de noviembre de 2020, Hoja informativa. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs_20_2201 Comunicado de prensa, 25/11/2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2173

gran éxito de la UE, un logro extraordinario, por ser la vacunación esencial para poner fin a la pandemia, por disponer de la vacuna, por el alto ritmo de la vacunación, pero también por el valor mismo del proceso seguido para todo ello: negociación única en nombre de los veintisiete Estados miembros, reparto equitativo, criterios de prioridad comunes, etc. Es fácil imaginar cuál hubiera sido el escenario sin este papel de la UE: retraso en la disponibilidad de la vacuna, precios más altos, competencia entre países, desigualdad en el acceso y menos peso internacional para llevar la vacuna a los países en desarrollo.

Además, como hemos visto arriba, el papel de la UE ha sido muy positivo en otros aspectos sanitarios de la crisis: suministros y producción de equipos de protección, de material médico, coordinación y liderazgo para el control de la pandemia, acción sanitaria internacional, etc. Así, las iniciativas de la Comisión fueron importantes para garantizar la disponibilidad de equipos de protección, material médico, medicamentos y otros insumos sanitarios de primera necesidad. Precisamente, la actuación de la UE vino a solucionar la situación de desabastecimiento, descoordinación e incluso competencia no muy leal entre los Estados miembros, que se dio en los primeras semanas de la crisis.

El 15 de junio de 2021, la Comisión[14] envió una comunicación al Parlamento Europeo y otras instituciones de la UE con diez lecciones iniciales sobre la pandemia de la covid-19. En este documento, la Comisión hace un ejercicio de autocrítica, asumiendo que se ha ido aprendiendo a medida que se tomaban decisiones; en cada una de las diez lecciones se incluye un pequeño análisis, junto con propuestas muy concretas y específicas para que la UE esté mejor preparada ante futuras crisis sanitarias. Casi todas las propuestas son ya conocidas, pero en este documento la Comisión incluye fechas-objetivo para su puesta en marcha. Entre las propuestas novedosas destacan: 1) la creación del cargo de epidemiólogo jefe europeo (*European Chief Epidemiologist*) para facilitar las decisiones políticas y la comunicación; 2) la presentación al Parlamento de un informe anual sobre el estado de preparación de la UE para situaciones de crisis, y 3) la puesta en marcha de un mecanismo para activar un estado de emergencia pandémica en la UE.

Sin lugar a dudas, la implementación de todas las propuestas de la Comisión será un importante avance en la capacidad de la UE ante crisis futuras. Sin embargo, aunque la lección número 8 se refiere a la necesidad de fortalecer los sistemas de salud, este punto carece de concreción, más allá de la recomendación de utilizar las inversiones de recuperación y resiliencia para fortalecer los sistemas sanitarios, en absoluto atendida en el Plan de Recuperación español. Otro tema que la Comisión no aborda suficientemente es una gobernanza más efectiva y ágil del sector salud dentro de la propia Comisión, aunque cabe esperar un avance de la "la estructura de gobernanza correspondiente" que se adjunta a la figura del epidemiólogo jefe europeo.

Afortunadamente, la Comisión incluye entre las prioridades de la UE la acción internacional de apoyo a la OMS contra las crisis sanitarias, asumiendo la reflexión del vicepresidente y alto representante de la UE, Josep Borrell, sobre la pandemia: "Esta es una lucha global que ganaremos o perderemos juntos. La cooperación y los esfuerzos conjuntos a nivel internacional y las soluciones multilaterales son el camino a seguir para una verdadera agenda mundial para el futuro control mundial de las pandemias"[15]. Es de lamentar, sin embargo, que no incluya referencia explícita al tratado internacional sobre pandemias propugnado por la OMS.

Finalmente, aunque la vacuna permite vislumbrar el fin de la pandemia de la covid-19, dieciocho meses des-

[14] Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Las primeras experiencias de la pandemia de la covid-19,* Bruselas, 15 de junio de 2021, COM(2021) 380 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0380&from=EN

[15] Comisión Europea: *Coronavirus: EU global response to fight the pandemic,* Bruselas, 8 de abril de 2020, comunicado de prensa. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_604

pués sigue activa en los países desarrollados con altas tasas de vacunación, pero, sobre todo, en el resto del mundo, donde el descontrol sanitario favorece la emergencia de variantes, alguna de las cuales podría eludir la protección de las vacunas. Por ello es perentorio que la vacunación llegue a todos los rincones del planeta cuanto antes, siendo este un gran objetivo para la acción internacional de la UE.

En conclusión, aunque no sin problemas, insuficiencias y errores, en perspectiva y en conjunto, el papel de la UE en este primer año de crisis por la pandemia de la covid-19 ha sido —y está siendo— extraordinariamente positivo e insustituible, tanto para la protección de la salud de los europeos como para la estabilidad y recuperación de la economía. La UE está siendo durante esta gravísima crisis pandémica un referente de estabilidad y seguridad. Es previsible y deseable que esta crisis contribuya, incluso en mayor medida que otras anteriores, a fortalecer la UE, especialmente en salud, sin duda el sector en el que la Unión precisaba un mayor impulso.

Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo

Paloma Favieres

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció en julio de 2019 un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ante el Parlamento Europeo con la premisa de establecer "fronteras fuertes de la Unión Europea, un nuevo inicio para la política de migración, ofrecer asilo a aquellas personas que necesiten una protección internacional, reformar el Sistema Europeo de Asilo guardando en mente los valores de solidaridad y responsabilidad" y una visión de la inmigración que "combine humanidad y eficacia".

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentaba el anunciado Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Tanto la presidenta de la Comisión Europea como la comisaria Johansson definieron esta nueva propuesta como un "nuevo comienzo" para la política migratoria y de asilo de la UE. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea retomaba varias de las propuestas anteriores e invitaba a alcanzar acuerdos sobre las negociaciones ya avanzadas. Además, propuso nuevos elementos con el objetivo de solventar otras cuestiones y propuestas.

A pesar de las esperanzas que despertó aquel discurso de Von der Leyen, el texto propuesto por la Comisión, que deberá ser debatido en el Parlamento Europeo y en el seno del Consejo, conserva el núcleo actual de las políticas comunitarias. Es más, profundiza, desde una perspectiva aún más restrictiva de derechos, en materias clave como el retorno, sobre el que pone un énfasis desmedido, o la externalización del control de las fronteras, con el acuerdo entre la UE y Turquía suscrito en marzo de 2016 como paradigma. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo dibuja un panorama aún más sombrío para la protección internacional en la Unión Europea.

El objetivo y las prioridades del pacto quedaron establecidos en los siguientes puntos:

1. Un marco común para la gestión de la migración y el asilo

Necesidad de establecer un nuevo procedimiento en frontera, un nuevo mecanismo de *pre-entry screening* (control previo a la entrada) que se debe aplicar a todos los nacionales de terceros Estados que crucen la frontera exterior sin autorización. Incluye controles de identidad, salud y seguridad, toma de huellas dactilares y registro en Eurodac.

El establecimiento de procedimientos acelerados en frontera constituye uno de los aspectos más controvertidos del pacto, y las normas sobre los procedimientos de asilo y retorno se reunirán en un único instrumento. El objetivo es que aquellas solicitudes con pocas posibilidades de obtener resolución positiva sean examinadas con celeridad y sin permitir la entrada de las personas en territorio de la UE. A aquellas personas que no soliciten protección internacional y a las que se les deniegue la misma se les aplicará un procedimiento de retorno. Para que se respeten todas las garantías, incluido el principio de *non-refoulement*, se establecerá un mecanismo

de monitoreo orientado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

El pacto plantea un marco común de solidaridad y reparto de responsabilidades. Por ello, retira la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento de Dublín, que será sustituido por un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración. Sin embargo, la solidaridad se basará en la reubicación o en los "partenariados de retorno", que, bajo circunstancias específicas, aplicarán las contribuciones económicas y técnicas enfocadas en el refuerzo de capacidades y en el apoyo operativo en gestión migratoria. A través del "partenariado de retorno", los Estados miembros colaborarán en los retornos con apoyo técnico o económico para su efectividad.

La Comisión plantea ese marco de solidaridad y responsabilidad compartida en aras de la existencia y necesidad de una "confianza mutua a través de una gobernanza sólida y un seguimiento de la implementación". Sin embargo, cabe recordar que desde 2016 la Comisión planteó como objetivo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) "avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana, una política que funcione eficazmente tanto en tiempos de calma como en épocas de presión migratoria".

El entonces comisario europeo de Migración y Asuntos de Interior (Dimitris Avramópulos) abogaba por "crear un sistema común, rápido y eficiente sobre la base de normas armonizadas y de confianza mutua entre los Estados miembros". Ninguno de los documentos propuestos por la Comisión en la Agenda Europea de Migración en 2015 y 2016 fueron aprobados durante la legislatura anterior. La reforma del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, adoptada por el Consejo en noviembre de 2019, es el único texto que ha sido objeto de un acuerdo definitivo entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

La Comisión considera las nuevas normas de asilo y retorno como una oportunidad para fortalecer las garantías y la protección de niños y niñas, y manifiesta que se tendrán en cuenta sus necesidades en todas las etapas, prestando alternativas a la detención, promoviendo la reunificación familiar ágil y asegurando el derecho de los niños y niñas a ser oídos. Se les proveerá de acceso a la educación y a los servicios de integración de una manera rápida. La identificación temprana de víctimas de trata, que afecta especialmente a mujeres y niñas, será una prioridad.

No obstante, ese marco común para la gestión de la migración y el asilo tiene, desde nuestro punto de vista, un punto de partida erróneo, sustentado en el establecimiento de un sistema conjunto y efectivo de retornos sobre la base de la propuesta de reforma de 2018 de la Directiva de Retorno. La propuesta es la construcción de un sistema común europeo de retornos que combine estructuras dentro de la UE y una mayor cooperación con países de origen y de tránsito en lo relativo al retorno y a la readmisión, en el que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) mantendrá un rol principal en materia de retornos. El retorno voluntario es a su vez un objetivo estratégico.

2. Un sistema sólido y robusto de preparación y respuesta a las crisis

El pacto plantea un Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias que se base en dar una respuesta coordinada, de prevención y no reactiva, que establecerá medidas de carácter temporal y extraordinarias para las crisis. Permitirá que los Estados miembros respondan ante situaciones de crisis y fuerza mayor y establecerá un mecanismo para dar protección de manera inmediata. A la vez, reforzará la solidaridad de acuerdo con el nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración. La Directiva de Protección Temporal será derogada y se aprobará una nueva norma que establecerá nuevos mecanismos para otorgar de manera inmediata la protección internacional en situaciones de crisis.

3. Gestión integrada de fronteras

El pacto propone incrementar la eficacia de la gestión de las fronteras exteriores de la UE: se establecerá un documento para un marco plurianual de estrategia política

y ciclo de implementación para el primer semestre del 2021, en el que se establece un marco estratégico para todos los actores principales a nivel europeo y nacional en las áreas de gestión de fronteras y retorno. Respecto a las operaciones de búsqueda y rescate, el pacto aboga por un sistema de solidaridad más predecible de desembarco, mayor apoyo de Frontex y cooperación y coordinación entre los Estados miembros. A su vez, la Comisión presentará una estrategia para el futuro del espacio Schengen y establecerá un programa de cooperación y apoyo en este sentido. Además, creará un Foro Schengen que reúna anualmente a todas las autoridades competentes, como los ministros del Interior de los Estados miembros.

4. Refuerzo de la lucha contra el tráfico de personas

La Comisión anunció un nuevo Plan de Acción contra el Tráfico Ilícito de Migrantes 2021-2025 y el refuerzo de la Directiva de Sanciones a los Empleadores, con el objetivo de impedir la contratación de personas en situación irregular. También fortalecerá la cooperación con terceros países para así combatir mejor el tráfico de personas a través de pactos para contrarrestar el tráfico de personas y de políticas de seguridad común y defensa.

5. Trabajo con socios internacionales

El pacto pone especial énfasis en reforzar la cooperación bilateral, regional y multilateral entre la UE y los Estados miembros con los países de origen y tránsito, Turquía, norte de África, Balcanes, así como la Estrategia Conjunta UE-África o los pactos con países de Asia y Latinoamérica.

Una vez más, con el objetivo prioritario de incidir y avanzar en las políticas de retorno, plantea maximizar el impacto de los acuerdos a medida para así satisfacer las necesidades de ambas partes.

Las referencias a vías legales y seguras se limitan a potenciar el refuerzo de los compromisos de reasentamiento por parte de los Estados, así como de otras vías complementarias, como los esquemas de admisión humanitaria o de estudio y trabajo, el *sponsorship* comunitario o privado, y la atracción de capacidades y talento a la UE.

Sin embargo, la propuesta de la Comisión no es un nuevo comienzo sino una continuación de la Agenda de 2015, que profundiza en cuestiones relativas al retorno y la externalización. Queda por delante un periodo intenso de reformas legislativas, como la relacionada con la propuesta de reforma del Reglamento de Procedimientos de 2016 sobre el uso eficaz y flexible de procedimientos fronterizos, único instrumento legislativo de las normas sobre los procedimientos de asilo y de retorno en frontera. Se retirará la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento de Dublín y se relanzará la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, que se sustituirá por un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, y por la propuesta de aprobación de un Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, además, la Directiva de Protección Temporal será derogada.

No se ha puesto remedio a los fallos evidenciados desde entonces, sino que se repite un modelo de gestión restrictivo en términos de derechos, de excesivo enfoque en los retornos, de mayor refuerzo en el control y en la externalización de las fronteras, y de riesgo de vulneración del principio de no devolución y de las garantías en frontera. El nuevo procedimiento de control previo a la entrada (*pre-screening*) y el procedimiento acelerado propuesto pueden conllevar un uso excesivo de la detención y un grave riesgo de reducción de las garantías procedimentales debido a los breves plazos establecidos y posibles incumplimientos del principio de no devolución. Se corre el riesgo de replicar la situación de las islas griegas en todas las fronteras mediante situaciones de detención prolongadas.

¿Qué ocurrirá con las personas a las que se les deniegue la solicitud de protección internacional pero que no puedan ser devueltas por estar protegidas por el principio de *non-refoulement*?

El nuevo procedimiento en frontera se basa en la premisa de que la mayoría de las personas que llegan a

la UE no tienen necesidades de protección. Esta premisa prejuzga situaciones que deben ser analizadas individualmente y en los plazos necesarios que no permiten los procedimientos acelerados. A ello hay que añadir que la posibilidad de emitir una decisión sobre el asilo y sobre el retorno en el mismo acto reduce las garantías y pone en riesgo el principio de *non-refoulement*. Los países sobre los que los nuevos procedimientos de frontera serán aplicados en su mayoría son esencialmente los países de primera llegada.

Por su parte, el sistema de solidaridad propuesto supone un menú a la carta para los Estados que pone el foco especialmente en el retorno y deja en un segundo plano la protección de las personas que llegan. Es una oportunidad perdida en la que los Estados podrían haber acordado un mecanismo obligatorio de reubicación. El principio de solidaridad europeo ha quedado en entredicho. Además, preocupa el término "partenariado de retorno" y las consecuencias que pueda tener.

A su vez, el nuevo Reglamento propuesto sobre la gestión del asilo y la migración pretende sustituir al modelo fracasado del sistema de Dublín III, pero no parece estar proporcionando una solución real y efectiva a las deficiencias que dicho sistema ya ha demostrado, como es el establecimiento de la responsabilidad del estudio de las solicitudes en el primer país de entrada. Todas estas medidas no son medidas reales y efectivas que puedan poner solución a la situación de los Estados del sur (Grecia, Italia, Malta y España).

Pese a que se han recomendado y establecido propuestas en relación con la prevención y gestión de las situaciones de crisis o de riesgo de crisis, nuevamente se ha perdido la oportunidad de establecer un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco seguro y de posterior reubicación obligatoria. Un aporte positivo es la mención a las operaciones de búsqueda y rescate y de desembarco en todas las propuestas, aunque no se aborda el tema de la búsqueda y rescate de manera coordinada y financiada por la UE. También es bienvenida la mención a la no criminalización de la acción humanitaria en el mar Mediterráneo, aunque conviene no olvidar que los Estados tienen obligaciones de búsqueda y rescate en el mar, de acuerdo con el Derecho internacional.

En cuanto a la posibilidad de derogación de la Directiva de Protección Temporal y su sustitución por otro instrumento para hacer frente a las situaciones de crisis, se corre el riesgo de que no se aplique, tal y como sucedió con la mencionada directiva incluso en los momentos más críticos para las personas refugiadas en 2015, que trataban de salvar su vida y ponerse a salvo en Europa mientras muchas de ellas morían en el intento.

Las propuestas de relación con terceros países siguen teniendo un enfoque basado en la externalización de la gestión migratoria, sin propuestas que garanticen la protección de las personas migrantes y refugiadas en el marco de la aplicación de estos acuerdos. Además, sigue existiendo un elevado riesgo de condicionar la ayuda al desarrollo a la colaboración en materia de gestión migratoria, obligando a que países que no pueden garantizar el debido respeto a los derechos humanos asuman cargas excesivas de acogida de personas en necesidad de protección internacional. Un claro ejemplo es el acuerdo UE-Turquía y su impacto negativo en los derechos humanos, ejemplo que pudiera replicarse en la relación con terceros Estados.

El énfasis excesivo en el incremento de los retornos conlleva un riesgo de que estos se realicen a países no seguros. Además, pese a que es pronto para determinar si ciertos países admitirán dichos retornos o no, en el caso de que se nieguen, se corre el riesgo nuevamente de mantener a las personas en situaciones de detención prolongadas, en los casos de los procedimientos en frontera, o en situaciones de limbo jurídico.

Nuevamente, volvimos a echar en falta propuestas efectivas sobre vías legales de acceso, pese a que se haya publicado una recomendación en relación con el reasentamiento, cuyo marco normativo no establece una cuota obligatoria para los Estados miembros.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acogió de forma positiva el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, pero afirmó que las propuestas que presenta serán difíciles de aplicar y no pueden considerarse un avance claro para crear en la UE una estrategia común resiliente y con visión

de futuro en materia de migración y asilo. El CESE reconoce la importancia de que las propuestas tengan el estatuto jurídico de reglamento, que es vinculante y directamente aplicable en los Estados miembros. Sin embargo, para constituir una verdadera política, todos los reglamentos pertinentes propuestos deberán adoptarse de forma conjunta.

Entre otros aspectos, el CESE cuestiona la política propuesta de retorno a los países de origen, que puede acarrear problemas, ya que la UE se verá obligada a confiar en la voluntad de estos países, ya sean de origen o de tránsito, para colaborar. Por esa razón, a dichos países deberían ofrecérseles incentivos y desincentivos claros. Si bien ofrece una oportunidad para una solidaridad vinculante, el Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor contempla ayudas en materia de procedimientos, más que medidas de solidaridad de emergencia. La solidaridad se ve socavada por los complejos y burocráticos procedimientos necesarios para su aplicación.

El CESE expresó igualmente su preocupación por los nuevos procedimientos fronterizos, especialmente respecto a la protección del derecho a solicitar asilo. También se opuso al uso de conceptos jurídicos indeterminados, como "amenaza para la seguridad" y "orden público", o del concepto erróneo de "países con bajas tasas de reconocimiento de asilo", que genera inseguridad jurídica. Apeló a la necesidad de la solidaridad obligatoria en caso de reubicación porque, sin esa disposición, o si no se crean procedimientos que permitan a las personas solicitar asilo en los Estados miembros sin necesidad de cruzar fronteras de la Unión, en la práctica, el reglamento no funcionará. Además, el CESE insta a la Comisión a que preste especial atención a las familias con niños y a los menores no acompañados, y afirma que es inaceptable que un niño solo se considere como tal si es menor de 12 años, y no menor de 18 años, lo que es contrario al Derecho internacional.

Es especialmente relevante la primera discusión sobre el pacto migratorio, en el mes de marzo de 2021, del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de la Unión Europea, celebrada bajo la Presidencia alemana, en la que ya se vislumbraron las deferencias e intereses de los Estados ante las propuestas del pacto anunciadas.

Los ministros del Interior y de Migración de Chipre, Italia, Malta, España y Grecia, seis meses después del lanzamiento oficial de la negociación de un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, manifestaron sus principales preocupaciones sobre los desequilibrios en los textos propuestos, que estarían "lejos de regirse plenamente por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad. A este respecto, reiteramos nuestra enérgica petición de un verdadero equilibrio, necesario, entre solidaridad y responsabilidad, ya que en su formato actual el pacto no ofrece suficientes garantías a los Estados miembros de primera línea".

La declaración incluyó una serie de propuestas que merecen especial atención para comprender las consecuencias que las propuestas anunciadas tendrían también para los Estados que constituyen frontera exterior en la UE:

- Solo aumentando la cooperación con los países de origen y de tránsito podremos evitar los movimientos primarios y secundarios, el tráfico y la trata de inmigrantes y la pérdida de vidas, así como la promoción del retorno efectivo. Es necesario garantizar el apoyo a los terceros países en nuestras fronteras exteriores para que desarrollen sus capacidades en materia de gestión de la migración, lucha contra el tráfico y el contrabando (en consonancia con la Conferencia Ministerial UE-África de 2020 sobre la lucha contra el contrabando, organizada por Italia), control de fronteras y asilo.
- Acogemos con satisfacción la iniciativa de la Presidencia de intensificar nuestro trabajo con los Estados del norte de África, así como la iniciativa Team Europe, lanzada por España junto con la Comisión para los países de la ruta atlántica. También debemos dar prioridad a nuestra cooperación con los países de la Ruta de la Seda y la región del Sahel. Además, debemos tratar de establecer un diálogo más estrecho con los países vecinos a lo largo de la ruta del Mediterráneo oriental y de los Balcanes occidentales, garantizando al mismo tiempo que la Declaración

Conjunta UE-Turquía de 2016 sea aplicada plena y coherentemente, en su totalidad, tanto por la UE como por Turquía, hacia todos los Estados miembros indiscriminadamente y bajo una clara condicionalidad y supervisión.

- Al mismo tiempo, debemos seguir centrados en nuestra determinación de controlar eficazmente las fronteras exteriores de la UE, con el apoyo de Frontex cuando sea necesario. El énfasis debe ponerse en la gestión de las fronteras, mediante una mayor vigilancia en origen y la prevención de los cruces ilegales, no en los procedimientos fronterizos.
- El pacto se centra de forma prescriptiva en las responsabilidades de los Estados miembros de primera línea, que ya están expuestos a presiones desproporcionadas, mientras que el mecanismo de solidaridad sigue siendo incierto en lo que respecta a la adopción real de los actos de ejecución por parte de la Comisión, y voluntario en lo tocante a la reubicación.
- Aunque acogemos con satisfacción el reconocimiento de la especificidad de los desembarcos tras las operaciones de búsqueda y rescate (SAR), debemos garantizar una solidaridad europea efectiva con respecto a todos los migrantes y solicitantes de asilo, independientemente de la forma en que hayan llegado al territorio de la UE, teniendo en cuenta la necesidad de establecer un mecanismo de reubicación automático y obligatorio.
- La situación, ya de por sí desfavorable, de los Estados miembros de primera línea se agravará aún más debido a la propuesta de Reglamento de *screening* y al carácter obligatorio de los procedimientos previstos de frontera, asilo y retorno. Creemos que las soluciones basadas en la ficción jurídica de que los solicitantes de asilo no han entrado en la UE hasta la finalización del proceso ignoran las realidades sobre el terreno en cuanto a los procedimientos y plazos propuestos y suponen una carga desproporcionada en las fronteras de la UE, que no pueden transformarse en zonas de tránsito cerradas.

A su vez, en el mes de junio, la Comisión Europea presentó una nueva estrategia para hacer más fuerte y resiliente la mayor zona de libre circulación del mundo: el espacio Schengen. Para la comisaria de Migración y Asuntos de Interior, Ylva Johansson, la estrategia Schengen conllevará mayor fortaleza de cara al exterior para ser más libres de cara al interior. Los sistemas informáticos modernos mejorarán la gestión de las fronteras exteriores, al tiempo que una mayor cooperación policial y la gestión común de la migración contribuirán a reforzar el espacio Schengen sin controles fronterizos.

La estrategia tiene entre sus objetivos garantizar una gestión eficaz de las fronteras exteriores de la UE mediante el despliegue en curso del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, instando de nuevo a los colegisladores a adoptar rápidamente la propuesta del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo relativa al control de las personas que cruzan sin autorización. Una vez más, apela a un mecanismo de evaluación revisado para aumentar la confianza común en la aplicación de las normas de Schengen y asegurarse de que se detectan y corrigen rápidamente las deficiencias. Esta estrategia alude al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, y, tras su aprobación, insta a establecer un enfoque común para la gestión de la migración, elemento importante para el buen funcionamiento del espacio Schengen.

El 9 de junio se reunió el primer Consejo presencial desde marzo de 2020 de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), celebrado en Luxemburgo. El ministro del Interior español, Grande-Marlaska, solicitó a sus homólogos europeos "priorizar la dimensión exterior de su política migratoria" basada en la cooperación con los países de origen y tránsito de la migración para prevenir las salidas y evitar la pérdida de vidas. Respecto al nuevo pacto europeo insistió en alcanzar un "mayor nivel de claridad y firmeza" en la cooperación y la prevención en origen. Grande-Marlaska defendió también la necesidad de compartir la responsabilidad migratoria y definir reglas de solidaridad claras y realistas.

Todo ello ha vuelto a poner de manifiesto la falta de un acuerdo unánime entre los veintisiete Estados miem-

bros, que parece aún lejos de llegar a término, y, una vez más, la falta de una interpretación uniforme sobre el principio de solidaridad compartida y las diferencias norte-sur en el propio seno de la Unión Europea.

Bibliografía

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2020): *Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo*. Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/10/NUEVO-PACTO-UE-SOBRE-MIGRACIO%CC%81N-Y-ASILO.pdf

Comisión Europea (2020a): *Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo*, Bruselas, 23/9/2020 COM(2020) 613 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_of_the_council_addressing_situations_of_crisis_and_force_majeure_in_the_field_of_migration_and_asylum.pdf

Comisión Europea (2020b): *Propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración,* 23/9/2020 COM(2020) 610 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf

Comisión Europea (2020c): *Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la UE para la preparación y la gestión de las crisis relacionadas con la migración (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias)*, Bruselas, 23/9/2020 C(2020) 6469 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_an_eu_mechanism_for_preparedness_and_management_of_crises_related_to_migration_migration_preparedness_and_crisis_blueprint_0.pdf

Comisión Europea (2020d): *Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas,* Bruselas, 23/9/2020 C(2020) 6468 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-recommendation-_cooperation-operations-vessels-private-entities_en_0.pdf

Comisión Europea (2020e): *Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promover el reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias,* Bruselas, 23/9/2020 C(2020) 6467 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_legal_pathways_to_protection_in_the_eu_promoting_resettlement_humanitarian_admission_and_other_complementary_pathways.pdf

Comisión Europea (2021): *Estrategia Schengen,* Bruselas, 2/6/2021 COM(2021) 277 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/02062021_strategy_towards_fully_functioning_and_resilient_schengen_area_com-2021-277_en.pdf.

Comité Económico y Social Europeo (CESE) (2021a): *Asylum and migration management regulation and crisis and force majeure regulation (Dictamen sobre la gestión del asilo),* Bruselas, 24/2/2021 SOC/669. Disponible en: https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/asylum-and-migration-management-regulation-and-crisis-and-force-majeure-regulation

Comité Económico y Social Europeo (CESE) (2021b): *Screening regulation, amended proposal revising the asylum procedures regulation and the amended proposal revising the Eurodac regulation (Dictamen sobre los procedimientos de asilo),* Bruselas, 24/2/2021 SOC/670. Disponible en: https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/screening-regulation-amended-proposal-revising-asylum-procedures-regulation-and-amended-proposal-revising-eurodac

Ministerio del Interior de España (2021): *Declaración conjunta. Reunión ministerial Med-5 de Atenas,* 19-20/3/2021. Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/10180/12986337/Med-5+Joint+Statement+ESPA%C3%91OL.pdf/e78302ff-c2e5-4ff8-808b-50c1dcf98219

La futura arquitectura de seguridad europea

José Enrique de Ayala

En enero de 2021 se produjeron dos hechos que van a influir, en distinto grado, en el inicio de una nueva etapa en la Unión Europea (UE): la salida del Reino Unido (RU), que se completó el día 1 tras la aprobación en diciembre de 2020 del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre ambas partes, y el acceso a la presidencia de Estados Unidos (EE. UU.) de Joe Biden, que tomó posesión el día 20, aunque tal vez para la UE lo más importante fuese la salida de la Casa Blanca de su predecesor, Donald Trump. Ambos acontecimientos van a tener también consecuencias en el futuro de la arquitectura de seguridad europea, que en su configuración actual ya venía mostrando ciertas disfuncionalidades y recibiendo críticas de diversos sectores políticos y sociales de la UE, y que deberá necesariamente evolucionar para adaptarse al nuevo escenario geopolítico. Las dudas sobre la solidez de un sistema defensivo que data de hace setenta años se han incrementado en los Estados europeos a raíz del caótico final de la presencia de la OTAN en Afganistán, que culminó el 30 de agosto.

Las consecuencias del Brexit en la seguridad europea

Los efectos del Brexit tardarán aún algún tiempo en mostrarse en toda su dimensión, especialmente en algunos ámbitos, como el de seguridad y defensa, en los que no se han suscrito acuerdos específicos. No obstante, hay algunas consecuencias que se pueden ya valorar. La primera es que ha dejado la UE un Estado con una capacidad militar muy importante, la mayor de todos sus miembros en muchos aspectos. El RU dispone de unas fuerzas armadas muy potentes y bien entrenadas, especialmente las navales, aunque sus nuevos (dos) portaaviones no son nucleares y necesitan al avión F-35B estadounidense para operar. Tiene también una importante capacidad de ataque con armas nucleares, basadas en submarinos, si bien en este caso también depende del suministro de los misiles Trident D5 de EE. UU. El RU es además una potencia en términos de ciberseguridad y de inteligencia, especialmente de señales, y tiene una potente industria de defensa. La pérdida para la UE sería importante en este campo si la UE tuviera una defensa común. Pero aún no la tiene. Y como el RU sigue perteneciendo a la OTAN, en realidad, la pérdida —por el momento— es solo teórica.

La política común de seguridad y defensa (PCSD), que es el único intento de la UE —tímido por ahora— de tener una mínima autonomía en este campo, ha contado en sus limitadas actividades con la cooperación del RU, que ha participado en algunas operaciones de la PCSD y dispuso de uno de los cuarteles generales de nivel operacional ofrecidos a la UE por los Estados miembros. El cuartel general de Northwood dirigió la operación Atalanta —una operación militar naval ejecutiva de lucha contra la piratería en el océano Índico occidental— durante más de diez años, hasta marzo de 2019, cuando

fue relevado por Rota (España). La salida de la UE no impediría al RU seguir participando en operaciones de la PCSD si tuviera interés en ello. De hecho, en la mencionada operación Atalanta han participado —entre otros— buques de Noruega y de Ucrania, que no son miembros de la UE. Pero, lógicamente, ya no podría tener responsabilidades de mando en estas. Por otra parte, la salida del RU tampoco impedirá mantener la colaboración en aquellos temas de seguridad que afecten a ambas partes y en los que la cooperación se hace imprescindible, como el terrorismo, la delincuencia organizada o el tráfico de personas o de drogas.

En realidad, el RU fue uno de los fundadores de la política europea de seguridad y defensa —como se llamó en sus orígenes— cuando acordó con Francia en Saint Malo, en diciembre de 1998, poner en marcha una iniciativa de defensa europea limitada a operaciones de crisis, mientras que la OTAN se mantendría como la única garante de la defensa colectiva[1]. Cuando ha estado en la UE, la política del RU en este aspecto —siempre en línea con su principal aliado, EE. UU.— se ha dirigido exclusivamente a tratar de mejorar las capacidades de las fuerzas armadas europeas para reforzar, con un reparto de cargas más justo, a la OTAN. El RU siempre ha considerado a esta la única organización responsable de defender al continente europeo, y se ha opuesto sistemáticamente a cualquier iniciativa que pudiera aumentar la autonomía europea en materia de defensa, como la creación de un cuartel general de operaciones europeo. No es que no creyera en la posibilidad de que Europa asumiera su propia defensa, sino que esa alternativa no era deseable para Londres, que sustentaba —y sustenta— su fortaleza en su relación con EE. UU.

En este sentido, la salida del RU puede ser positiva para el desarrollo de la PCSD. Su oposición a cualquier decisión que supusiera un alejamiento o una disminución del peso de EE. UU. en la seguridad europea, secundada por varios Estados miembros del este de Europa e incluso del norte, como Dinamarca, impedía en la práctica cualquier avance hacia una mayor unidad en temas de defensa en el seno de la UE y, por tanto, hacia la autonomía estratégica, que sin un componente de defensa estaría naturalmente incompleta.

En marzo de 2021, apenas tres meses después de consumado el Brexit, Londres publicó la Estrategia Integrada de Política Exterior y Defensa[2], que se define como la revisión más completa en materia de seguridad y política exterior llevada a cabo por el RU desde el final de la Guerra Fría, y que señala las líneas estratégicas que marcarán el futuro del país después de la salida de la UE. Es un documento muy optimista que muestra entusiasmo por la nueva etapa, en la que el RU desea volver a ser una potencia global con presencia e influencia en todo el mundo. Una especie de vuelta a la época victoriana, al menos en sus deseos o intenciones. Sitúa el centro de gravedad del nuevo e "independiente" RU en el área del Indo-Pacífico, una preferencia que se ha concretado en septiembre con el acuerdo estratégico suscrito por el RU con EE. UU. y Australia (Aukus). Apenas trata de la UE, y desde luego nunca en términos de defensa, sino solo de sus Estados miembros de forma individual. Del texto se deduce que el Gobierno británico contempla la posibilidad de llegar a acuerdos bilaterales con algunos países europeos, al modo de los acuerdos de Lancaster House, de noviembre de 2010, con Francia, pero no con la PCSD en su conjunto. El documento señala a Rusia como la principal amenaza, en línea con la tradición británica, e insiste reiteradamente en que la organización que tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad europea es la OTAN, en la que el RU ejercería de líder en Europa, dado que es uno de los miembros que más gasta en defensa.

---

[1] *Joint Declaration on European Defence,* 4 de diciembre de 1998. Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html

[2] *Global Britain in a competitive age,* marzo de 2021. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf

El futuro de la OTAN como garante de la defensa colectiva

Lo que el RU propone, después de su salida de la UE, es que se mantenga en Europa la misma arquitectura de seguridad que en 1949. Es decir, la OTAN como única organización, dirigida por Washington como máximo patrón y responsable de la decisión última, con Londres como su representante y delegado en Europa, y el resto de los miembros actuando individualmente con una influencia reducida, si no nula. Desde luego en estas siete décadas ha habido algunos cambios sustanciales: el Pacto de Varsovia no existe, la URSS tampoco, y la Europa destrozada y dividida de después de la Segunda Guerra Mundial —para la que la protección de EE. UU. era una necesidad existencial— se ha convertido en una Unión que es, en su conjunto, la segunda potencia económica y comercial del mundo. Pero el RU pretende eludir esta realidad y mantener el *statu quo* previo, que sin duda le conviene más que una UE convertida en potencia global autónoma.

Muchos en Europa, incluidos algunos Gobiernos, comparten este punto de vista. Unos, porque confían menos —por razones históricas o prácticas— en sus vecinos y socios que en EE. UU. a la hora de garantizar su defensa. Otros, porque se sienten muy cómodos con la situación actual de dependencia sin querer ver los riesgos que conlleva; es decir, prefieren seguir siendo consumidores de seguridad sin tener que asumir mayores responsabilidades. Finalmente, algunos, porque identifican el estrecho vínculo atlántico actual con una determinada orientación política, ideológica y económica que les resulta atractiva o conveniente.

Pero ni siquiera los más atlantistas pueden obviar los problemas con los que se encuentra la OTAN para adaptarse a un marco geopolítico muy diferente del que existía cuando se fundó y a una evolución tecnológica y estratégica que hace obsoleta buena parte de sus procedimientos y de su estructura, que tiene todavía un carácter básicamente territorial. Los sucesivos Conceptos Estratégicos que se han ido aprobando desde la disolución de la URSS han tratado de buscar nuevas misiones fuera del área cubierta por el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte (TAN)[3] —el fundamento de la OTAN—. Pero el tratado es el que es, y por eso las nuevas misiones solo pueden ser de participación voluntaria, con lo que la OTAN se convierte en una coalición *ad hoc*, aunque utilice recursos de mando comunes. De igual modo, el intento de introducir nuevas misiones acordes con los tiempos choca con la literalidad del TAN. En la última cumbre de la Organización, el 14 de junio de 2021, se estudió cómo se podrían incluir los ataques cibernéticos en el supuesto que contempla el artículo 5, que no es otro que un "ataque armado" en el territorio de un aliado. Difícil de encajar.

La tendencia ha llegado más lejos, hasta el punto de proponer —en la cumbre citada— la utilización de la OTAN para combatir el cambio climático. Pero ¿qué medios tiene la OTAN para cumplir esa tarea? Parece que vamos a tardar en ver tanques eléctricos, aviones de caza movidos por hidrógeno y, sobre todo, armas nucleares que no contaminen. Parece más bien que se trata desesperadamente de dotar de contenido a la OTAN para mantenerla unida: no es que haya una amenaza y necesitemos una organización para combatirla —como pasó después de la Segunda Guerra Mundial—, sino que hay una organización, con intereses políticos y económicos muy poderosos, y hay que buscar alguna amenaza o cometido para que sobreviva. Se ha intentado también buscar otros propósitos comunes, como la intención, expresada en la misma cumbre, de "plantar cara a los regímenes autoritarios", en referencia a China y Rusia. Esto es sin duda muy razonable, pero se podría aplicar también a ciertos países, por ejemplo, de Oriente Próximo (Egipto, Arabia Saudí, etc.), con los que la mayoría de países de la OTAN, incluido Estados Unidos, mantienen excelentes relaciones.

La OTAN ha sufrido un duro golpe durante la presidencia de Donald Trump en EE. UU., un tiempo en el que

[3] Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

se tomaron en Washington decisiones unilaterales que podrían poner en riesgo la seguridad de los europeos, como la ruptura del acuerdo nuclear con Irán o la retirada del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF) que firmaron Washington y Moscú en 1987. Esta última decisión fue tomada por Trump, aunque luego consiguiera fácilmente en la OTAN el respaldo de los países europeos, que son en realidad los únicos afectados por esta clase de armas, dado su alcance. Trump mostró un gran desdén por la Alianza, hasta el punto de poner en duda públicamente el automatismo de su compromiso con el artículo 5 del Tratado de Washington, piedra angular de la OTAN, aunque no dejara de exigir que los países europeos aumenten su gasto en defensa.

El compromiso alcanzado para este capítulo en la cumbre de Gales (2014) fue una muestra más de la obediencia de los países europeos en el seno de una OTAN en la que no tienen ningún peso real mientras actúen individualmente frente a la hegemonía de EE. UU. El 2 % del PIB acordado para los presupuestos de defensa de los países miembros es una cifra arbitraria, sin fundamento, y no el resultado de ningún estudio profundo de las amenazas y de las capacidades para enfrentarse a estas que ponga de manifiesto las carencias, convenientemente analizadas y evaluadas, para justificar una cifra de inversión relativamente elevada que en algunos países puede ir en detrimento de gastos sociales más prioritarios.

Pero el planteamiento de Washington era aún más atrevido. Cuando el Parlamento Europeo aprobó, en abril de 2019, el Reglamento del Fondo Europeo de Defensa (EDF), que permite la participación de empresas extracomunitarias en los proyectos financiados pero exige que la propiedad intelectual del proyecto sea exclusivamente europea, el Departamento de Defensa de EE. UU. reaccionó con una carta durísima dirigida a la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en la que conminaba a revisar estas condiciones y las de los proyectos englobados en la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), con amenazas de posibles represalias políticas y comerciales. No se trata solo, por tanto, de que los Estados europeos gasten más en defensa, sino de que gasten más en equipos y sistemas de armas estadounidenses, tal vez la industria con mayor influencia política en EE. UU. Es decir, la receta de siempre: hegemonía militar, subordinación económica.

Evidentemente, la llegada al poder en EE. UU. de la Administración demócrata, presidida por Joe Biden, ha cambiado sustancialmente el clima de entendimiento entre ambas orillas del Atlántico y ha dado un respiro a los atlantistas. Biden se muestra dialogante y esgrime la vuelta al multilateralismo y la importancia de la OTAN para su país, para Europa y para el mundo. Pero tal vez sea demasiado tarde. Muchos europeos —entre ellos algunos líderes— se han dado cuenta de que la dependencia de EE. UU. puede no resultar fiable a largo plazo. Trump, o alguien parecido, puede volver, puesto que el Partido Republicano ha asumido definitivamente su ideario político. Y, además, con cualquier Administración, los intereses esenciales de EE. UU. siguen siendo los mismos y en este tiempo esos intereses no están en Europa sino en el área del Indo-Pacífico. Y más concretamente en su pugna con el gran poder emergente, China. El reciente acuerdo con Australia y Reino Unido (Aukus) es una clara demostración de la dirección de su estrategia. Un acuerdo, por cierto, para el que no se consultó con la OTAN, y que demuestra que EE. UU. hace los acuerdos defensivos que le parecen oportunos sin dejar por eso la Alianza Atlántica, lo mismo que podría hacer la UE si lo deseara.

El viaje de Biden a Europa entre los días 11 y 15 de junio, su primer viaje al exterior como presidente, tuvo en sus tres foros —económico con el G7, político con la UE y militar con la OTAN— un mismo objetivo principal: recabar el apoyo de Europa en su inevitable enfrentamiento con China, que se va a dilucidar sobre todo en los campos comercial y tecnológico. Este apoyo decantaría la competición a favor del país americano, al menos durante algunos años, pero habría que concretar un poco qué obtiene Europa de ese alineamiento, porque, si la respuesta es nada, o incluso desventajas para sus relaciones comerciales con China, es posible que el apoyo no se produzca, o no en los mismos términos que

desearía Washington. En todo caso, plantear este asunto en la OTAN es estirar demasiado el Tratado. Como dijo el presidente francés, Emmanuel Macron, "China poco tiene que ver con el Atlántico Norte". Desde luego, existe el mecanismo de consultas previsto en el artículo 3 del TAN, pero esas consultas ya existen entre los aliados a niveles bilaterales, que suelen ser más efectivos.

Finalmente, la OTAN tiene una vulnerabilidad muy importante y muy difícil de superar: Turquía. El presidente, Recep Tayyip Erdogan, ha emprendido —desde el intento de golpe de Estado de 2016— una política internacional unilateral e intervencionista sin tener en cuenta a sus aliados de la OTAN, como prueba su ataque en el norte de Siria a las milicias kurdas de las Unidades de Protección Popular (YPG, por sus siglas en kurdo), apoyadas por EE. UU., con quien colaboraron estrechamente en la derrota del Estado Islámico. La entrada de sus buques en aguas del Mediterráneo oriental, reclamadas por Chipre y que no tiene reconocidas internacionalmente, para hacer prospecciones de hidrocarburos ha causado mucho malestar en algunos aliados, principalmente Grecia. Su intervención en el conflicto civil libio, con el apoyo al Gobierno de Acuerdo Nacional, de Fayez al Sarraj, estuvo a punto de provocar un enfrentamiento armado con Francia[4]. Aunque la OTAN ha tenido una enorme paciencia con Ankara, va a ser muy complicado llegar a consensos y a acciones comunes con un aliado que ha decidido claramente actuar por su cuenta y en su exclusivo beneficio. Pero, sin un mínimo consenso entre todos sus miembros, la OTAN ve muy recortada su capacidad de acción.

Lo cierto es que la OTAN se creó para hacer frente a la amenaza de un ataque masivo de la URSS contra Europa occidental, y esa amenaza terminó hace treinta años. Las amenazas ahora tienen una índole muy distinta: terrorismo, tráfico de personas o de drogas, conflictos híbridos o asimétricos, ataques cibernéticos, desinformación o el uso de las tecnologías terrestres o espaciales para dominar al adversario. Este tipo de amenazas no requieren grandes flotas ni arsenales de armas nucleares para hacerles frente, sino avances en innovación, recursos, investigación e inteligencia. Y los riesgos para Europa no provienen del área del Indo-Pacífico, sino de la inestabilidad del norte de África, del Sahel o de Oriente Medio. Y, por supuesto, también del este del continente, donde existe una línea de ruptura con su vecino más poderoso, la Federación de Rusia.

Las relaciones UE-Rusia y la seguridad de los países de la Asociación Oriental

En los últimos años, la deriva de Rusia hacia una política internacional más asertiva —incluso agresiva—, especialmente en su entorno geográfico inmediato (Georgia, Ucrania), pero no solo (Siria, Libia), ha dado alas a los más atlantistas para reafirmarse en su idea de que la OTAN sigue siendo imprescindible. Ciertos países europeos, como los Estados bálticos, que fueron miembros de la URSS —especialmente Estonia y Letonia, que tienen frontera con Rusia e importantes minorías rusas en su territorio—, o Polonia, por sus experiencias históricas, ven a Rusia como una amenaza real e inmediata y confían su seguridad a la OTAN, refiriéndose en realidad a EE. UU., al que consideran el único país realmente capaz de disuadir a Rusia de cualquier actitud ofensiva hacia ellos.

Es lógico que la anexión de Crimea y el apoyo militar, económico y político de Moscú a los secesionistas prorrusos del Dombás, en Ucrania, y de Osetia del Sur y Abjasia, en Georgia, causen preocupación y rechazo, y que la UE no pueda permanecer pasiva ante la agresión a la soberanía de un país europeo. Pero de ahí a pensar que Rusia puede atacar a la UE hay un abismo. Rusia es ciertamente muy sensible a los cambios en países que considera dentro de su esfera de influencia, pero no tiene actualmente los medios —excepto los nucleares, que no utilizaría en este contexto— ni probablemente ningún interés en atacar a la UE, que es su primer socio comercial.

El fondo de la cuestión es que es muy difícil —por no decir imposible— conseguir un entorno de seguridad

[4] Incidente entre la fragata francesa Courbet, que formaba parte de la operación Sea Guardian de la OTAN para el embargo de armas a Libia, y la fragata turca Oruçreis en junio de 2020.

duradero y estable en el continente europeo sin contar con Rusia, que no es una potencia mundial y no puede suceder a la URSS como el enemigo al que batir, pero sí es una potencia regional con intereses en su entorno más inmediato que exige ser respetada. Es necesario reconocer que ni en Georgia, en 2008, ni en Ucrania, en 2013, fue Rusia la que inició la desestabilización del *statu quo* existente, sino que, en el primer caso, la iniciativa del presidente georgiano, Mikheil Saakashvili, para recuperar la soberanía sobre los territorios de Osetia del Sur y Abjasia —que forman parte de su país oficialmente—; y, en el segundo, la revolución del Maidán, que derrocó al presidente legítimo de Ucrania, Víktor Yanukóvich, y provocó el rechazo de la población prorrusa mayoritaria en algunas regiones del país, fueron los detonadores de los conflictos.

En ambos casos, especialmente en el segundo de forma más explícita, los sectores sociales y los dirigentes opuestos a Rusia fueron apoyados políticamente por Estados miembros de la OTAN. El resultado es conocido: Rusia intervino en 2008 para mantener la independencia de facto de Osetia del Sur y Abjasia, y apoyó en 2013 a los secesionistas del Dombás y se anexionó Crimea, que había sido rusa hasta 1954. El desarrollo de los acontecimientos demostró que el apoyo de los países occidentales a esas rupturas del *statu quo* fue un error que aumentó la inestabilidad en el este de Europa, aunque quizá no lo fuera tanto para aquellos que aspiran a mantener a Rusia en el papel del chico malo y amenazador que la OTAN necesita para mantenerse unida.

Es posible que estos últimos estén mayoritariamente en Washington y en Londres, y por eso la OTAN no es la organización más adecuada para resolver las tensiones en esa zona. El secretario general de la OTAN prometió a Ucrania y a Georgia en la cumbre de Bucarest de 2008 que se unirían a la OTAN (aunque sin fijar fecha). Si esto finalmente se produjera, sería un error gravísimo, puesto que sería percibido por Rusia como una amenaza, y ambos países podrían pedir inmediatamente después de su ingreso la aplicación del artículo 5 de defensa mutua, por tener tropas extranjeras en su territorio, lo que podría conducir a una guerra que nadie desea.

La UE sí que puede y debe dialogar con Moscú sobre la seguridad del continente, e incluso sobre un marco general de relación cooperativa, sin perjuicio de mantener por el momento las sanciones económicas, que son muy importantes para Rusia por su enorme vinculación económica con la Unión. Uno de los puntos centrales de ese diálogo debe ser la seguridad de los países de la Asociación Oriental de la UE: Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán. La base de la discusión no puede ser otra que el respeto integral a la soberanía de estos países, sin perjuicio de que, en cualquier iniciativa que se tome respecto a ellos, Rusia sea escuchada como parte interesada y sus puntos de vista sean valorados. Este acuerdo debería estar enmarcado en uno más amplio que sustituya y mejore el Acuerdo de asociación y cooperación[5], suscrito entre ambas partes en 1997, y que está obsoleto. Cuantos más lazos se establezcan con Rusia, más se acercará esta a los estándares europeos y más le costará mantener actitudes agresivas hacia Europa. Una confrontación con Rusia no le interesa a la UE. Por eso, presionar demasiado a Moscú no es buena idea. Consentirle demasiado, tampoco. Una combinación de diálogo y firmeza, manejada desde la unidad de todos los Estados miembros, podría dar los resultados deseados.

La OTAN no puede llevar a cabo esta tarea de estabilización y distensión, primero porque algunos de sus Estados miembros no tienen interés en mejorar las relaciones con Rusia (EE. UU., el RU), pero también porque la Alianza es vista desde Moscú como hostil y agresiva. La UE puede hacerlo, y por eso debe recaer sobre ella la responsabilidad de ser el núcleo duro de la seguridad del continente, contando siempre con el apoyo de otros países europeos y de aliados externos. Pero para ello necesita disponer de unas capacidades suficientes en algunos ámbitos, especialmente en el de la defensa, que desde luego aún no posee.

[5] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A21997A1128%2801%29

La repercusión del final de la ocupación de Afganistán

El fracaso de la intervención militar y humanitaria de la OTAN en Afganistán, que ha vuelto después de veinte años a caer bajo el poder de los talibanes y, sobre todo, su desastroso final van a tener sin duda repercusiones en Europa. Una vez más, la debilidad de los aliados europeos ante la hegemonía de EE. UU. los ha empujado a un seguidismo acrítico de las decisiones que se toman en Washington tanto sobre dónde y cuándo se entra como sobre cuándo se sale y en qué condiciones. No obstante, los países europeos son los que sufren después la mayor parte de las consecuencias de estas intervenciones, como en el caso de Irak, Libia o Siria, en el campo económico o en el de la migración que reciben. Además, este episodio ha hecho crecer las dudas, que ya habían surgido durante la presidencia de Donald Trump, sobre la solidez del compromiso de EE. UU. en la defensa de sus aliados cuando este compromiso no responda a sus intereses.

A raíz de este asunto, el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se han manifestado a favor de una capacidad militar propia de la UE que permita alcanzar, en el campo de la defensa, la deseada autonomía estratégica, necesaria para jugar un papel propio en el escenario global. Un posicionamiento claro que viene a sumarse a los que han hecho públicos en los últimos años dirigentes europeos tan importantes como la canciller alemana, Angela Merkel, o el presidente francés, Emmanuel Macron.

Existe, por tanto, un importante consenso político sobre la necesidad de una Unión Europea de Defensa, que debería permitir, en un primer momento, respaldar la acción política exterior de la UE, y con el objetivo final de hacerse cargo de la defensa colectiva de los Estados miembros, aunque se pueda reclamar el apoyo de otros aliados cuando sea necesario, igual que se haría en sentido contrario.

El desarrollo de una Unión Europea de Defensa

En este escenario, es decir, si la UE ha de hacerse cargo de garantizar la seguridad del continente, es imprescindible el desarrollo de una defensa común europea suficiente, autónoma y creíble que respalde también su política exterior común. La política de seguridad y defensa está inexorablemente vinculada a la política exterior; ambas interaccionan y se realimentan mutuamente. No puede existir una Unión Europea de Defensa sin una política exterior común que la dirija, ni una política exterior común es creíble y eficaz sin el respaldo de una capacidad de acción suficiente y proporcionada en el campo de la seguridad, incluido el militar, cuando sea necesario.

La capacidad de acción exterior de la UE se basa en su potencia económica y su influencia política y normativa, usando una combinación de capacidades comerciales, cooperación, ayuda al desarrollo, asistencia civil y mediación. Pero esto no es suficiente en el mundo multipolar que se está perfilando, en el que la coacción directa o indirecta continuará siendo un instrumento de la política internacional. No fue suficiente para evitar las guerras de los Balcanes ni para detener y revertir el conflicto de Ucrania. En el aspecto militar, inherente a la resolución de la mayoría de las crisis, la UE, como actor internacional, es extraordinariamente débil. Las operaciones de paz lanzadas en el marco de la PCSD han sido casi siempre de continuación o de adiestramiento, raramente ejecutivas —y de baja intensidad—, y han ido perdiendo relevancia desde su puesta en marcha, en lugar de ganarla. Cuando los países europeos han tenido que intervenir militarmente en su entorno geográfico por razones de seguridad inmediata, como en Libia, Líbano o Siria, lo han hecho siempre fuera del marco de la UE, bien en coaliciones *ad hoc*, bajo la autoridad de las Naciones Unidas (ONU), o dirigidas por EE. UU.

Siempre que la UE se involucra en una crisis, todas las partes implicadas saben que no dispone de fuerza militar propia para respaldar o hacer valer en caso necesario sus posiciones. En consecuencia, estas pierden efectividad en favor de otros actores, como pasa, por ejemplo, en Siria,

donde la UE apenas tiene ninguna influencia —a pesar de que sufre las consecuencias del conflicto—, mientras que Rusia, con una capacidad económica, demográfica y política mucho menor (y cuyo presupuesto de defensa es muy inferior al agregado de la UE), juega un papel decisivo. Surgen incluso iniciativas europeas de defensa formadas *ad hoc*, como la misión europea de vigilancia marítima en el estrecho de Ormuz (EMASOH), lanzada por Francia en enero de 2020, a la que se unieron otros siete países de la UE, lo que no hace sino confirmar la debilidad de la PCSD.

En lo que se refiere a su propia defensa, la UE sigue dependiendo de la OTAN —es decir, de EE. UU.—, a pesar de que hay seis Estados miembros de la UE que no forman parte de la Alianza Atlántica, lo que produce una evidente disfuncionalidad, ya que, desde el Tratado de Lisboa, la Unión Europea es también en sí misma una alianza defensiva que compromete a todos sus miembros. El Tratado de la Unión Europea (TUE) refundido dice, en su artículo 42.7, que, si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados deberán proporcionarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. Con todas las salvedades que lo acompañan, referidas a los Estados miembros que lo son también de la OTAN o a los considerados neutrales, esta es la formulación clásica de una cláusula de defensa mutua que obliga a las partes, aunque no se han tomado las medidas de desarrollo organizativo ni la normativa que permitirían hacer efectiva esta obligación.

A pesar de reiteradas declaraciones de importantes líderes europeos a favor del desarrollo de una defensa común europea e incluso de un ejército europeo, lo cierto es que las medidas estrella del relanzamiento de la PCSD acordadas en 2017, la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y el Fondo Europeo de Defensa (EDF), están exclusivamente dirigidas a mejorar las capacidades militares mediante la cooperación en proyectos conjuntos de los Estados miembros, fomentando una base industrial y tecnológica de la defensa europea competitiva y eficiente, lo que sin duda es positivo y redundará en una mayor autonomía respecto a terceros países. Pero no tienen carácter operativo, no representan ninguna estructura de mando o fuerzas que pudiera entenderse como un mayor compromiso en la defensa mutua, y no pretenden ser el fundamento de una defensa común europea, y menos de un ejército europeo, lo que exigiría un compromiso político que aún no existe. Es decir, se trata de buenas iniciativas, ya que una de las condiciones para la autonomía estratégica es la autonomía industrial, al menos en sectores esenciales, pero a todas luces insuficientes.

En noviembre de 2019 se aprobaron 13 nuevos proyectos en el marco de la CEP, lo que hace un conjunto de 47, si bien algunos de ellos son puramente teóricos o doctrinales y otros llevan un importante retraso. Desde entonces no ha habido nuevos proyectos y uno ya ha sido completado. Por otra parte, la dotación del EDF, una importante iniciativa que emplea —por primera vez— recursos del presupuesto común de la UE en financiar la investigación y el desarrollo de equipos de defensa, que la Comisión evaluó en principio en 13 000 millones para el periodo 2021-2027, se vio reducida casi un 40 %, hasta 8000 millones, en la versión final del marco presupuestario plurianual, aprobado en diciembre de 2020, que sufrió un recorte debido a la aprobación de los fondos de recuperación NextGenerationEU. Finalmente, el cuartel general de operaciones europeo, imprescindible para dotar a la UE de una capacidad operativa propia creíble, ha quedado reducido a la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC), con escasos efectivos, solo apta para la dirección de misiones no ejecutivas. El avance, por tanto, es más que discreto.

La UE tiene potencial económico, industrial, tecnológico y humano suficiente para construir una defensa colectiva autónoma que pueda garantizar por sí sola su seguridad ante los riesgos actuales y previsibles, entre los que no se encuentra la posibilidad de una guerra de alta intensidad en el continente, sin perjuicio de que sus aliados exteriores pudieran acudir en su auxilio si fuera necesario, lo que harían seguramente por su propio interés, del mismo modo que lo haría la UE en sentido contrario, en su caso. No es cierto que Europa no pueda defenderse sin el apoyo de EE. UU. o que esta opción

sea mucho más cara. Baste decir que el presupuesto de defensa de Rusia en 2020[6] (61 713 millones de dólares) no fue demasiado superior al de Francia (52 747) o Alemania (52 765), y supuso poco más de la cuarta parte del agregado de los 27 miembros de la UE (232 807), excluyendo ya a Reino Unido. No parece que Rusia tenga problemas para defenderse a sí misma con ese presupuesto. Ciertamente no sería necesario gastar ni un euro más para tener una defensa común europea autónoma capaz de proteger de forma suficiente a los ciudadanos europeos. Probablemente se podría ahorrar bastante dinero aprovechando las sinergias de la Unión. Es cierto que existen vulnerabilidades en algunas capacidades, pero no lo es que no puedan ser superadas con recursos puramente europeos.

Tampoco es difícil de hacer, solo hay que crear una estructura de mando propia, que naturalmente podría utilizar los recursos europeos existentes y empezar a coordinar capacidades, industrias, servicios y doctrinas, lo que no debe de ser demasiado complicado considerando que la gran mayoría ya siguen procedimientos de la OTAN. Los obstáculos son más bien de índole política e ideológica y se resumen en una falta de confianza mutua entre los Estados miembros de la UE.

Pero esos obstáculos tendrán que ser superados, porque la seguridad europea no puede seguir dependiendo de una potencia externa cuyo interés en ella puede cambiar con los movimientos políticos hasta llegar a tener una prioridad muy baja. Sin una capacidad propia de defensa colectiva, la UE nunca será completamente soberana, su política exterior estará condicionada siempre por esta carencia y por ende subordinada a la de EE. UU., que, evidentemente, priorizará sus propios intereses. Así, la Unión Europea se verá incapaz de jugar el papel global que, por su economía, su demografía y su potencial político, le corresponde, en beneficio del interés y de la seguridad de sus ciudadanos.

Conclusión

El Brexit no ha cambiado el hecho de que la arquitectura europea de seguridad siga siendo la misma que en los años cuarenta del siglo pasado, a pesar de que el marco estratégico ha cambiado radicalmente. Al contrario, un RU fuera de la UE promueve más que nunca la influencia de EE. UU. en Europa y, por tanto, a la OTAN como única garante de la seguridad del continente.

Pero la OTAN, tal como se creó hace más de setenta años, en plena posguerra mundial, es disfuncional. El fracaso de Afganistán es una nueva prueba de ello. Ni tiene objetivos claros, ni tiene medios para alcanzar los nuevos que se propone (y que no están contemplados en el Tratado), ni tiene unidad de propósito, ni de intereses (recordemos de nuevo el caso de Turquía). No se puede intentar atraer a los países europeos al área del Indo-Pacífico, donde se dirimen asuntos que no interesan a la mayoría de los aliados de este lado del Atlántico. Agitar el fantasma de una Rusia hiperagresiva que podría poner en riesgo la seguridad europea no es suficiente, porque lo que le interesa a Europa es una Rusia cooperativa, lo más próxima posible a los estándares políticos europeos y eso solo se puede lograr a través del diálogo. En las condiciones actuales, el intento de continuar manteniendo a la OTAN como la única arquitectura de seguridad en el continente europeo es difícilmente justificable y solo puede responder a intereses políticos.

Es necesario reiterar que la creación de una Unión Europea de Defensa no conllevaría ninguna ruptura. Esta iniciativa no debería acabar con la relación trasatlántica, tampoco en materia de defensa, sino solo mejorarla. La OTAN actual —una potencia hegemónica y 29 acólitos— ya no se corresponde con la realidad geopolítica en esta región del mundo. Una UE dotada de una capacidad de defensa propia suficiente estaría en condiciones de suscribir un tratado de defensa mutua con EE. UU., una nueva alianza en igualdad de condiciones, a la que podrían asociarse otros países no miembros de la UE —con el Reino Unido en primer lugar, por supuesto—, lo que constituiría una garantía de seguridad

[6] Según datos del Instituto Internacional para la Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI) para 2020, último año disponible, en dólares corrientes.

común muy deseable. Más aún si esta se enmarcara dentro de un acuerdo más ambicioso de cooperación y asociación que estableciera vínculos sólidos y equitativos entre ambas partes. La autonomía europea en materia de defensa no tiene por qué perjudicar a la cooperación con EE. UU. Del mismo modo que EE. UU. tiene capacidad suficiente de autodefensa, y puede actuar solo —lo hace— sin que eso perjudique su compromiso transatlántico, la UE podría actuar sola cuando lo considerara conveniente y en alianza con EE. UU. cuando fuera necesario.

El núcleo central de la arquitectura de seguridad europea en las próximas décadas no puede ser otro que una Unión Europea de Defensa autónoma, sólida y creíble en la que puedan participar otros países europeos no miembros de la UE. Europa ha llegado ya a su mayoría de edad y debe completarla asumiendo la responsabilidad de su propia defensa para convertirse en un actor global independiente, con una estrategia propia en beneficio exclusivo de sus ciudadanos y de la paz, sin perjuicio del respeto a las alianzas existentes o a otras que se pudieran suscribir en el futuro. Ese es el camino.

Recomendaciones

1. La ciudadanía europea y la Conferencia sobre el futuro de Europa

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

– La Conferencia sobre el Futuro de Europa 2021-2022 debería significar un ejemplo de la Unión al mundo sobre cómo se construye una auténtica democracia participativa en una organización internacional.
– La conferencia no debe quedarse en una mera operación consultiva más por parte de las instituciones a la sociedad civil y debería proponer a las instituciones la celebración de la Convención prevista en el artículo 48.3 del Tratado de la Unión Europea, lo que supondría un refuerzo importante de la legitimidad ciudadana de la Unión.
– Aunque no se llegue a una reforma de los tratados, las propuestas sobre cada uno de los grupos temáticos que salgan de la conferencia deberían poder aumentar la legitimidad institucional de la gobernanza y de las políticas europeas.
– Especialmente en materia de gobernanza europea, la conferencia debería proponer una serie limitada de mejoras, en su mayoría realizables sin necesidad de cambiar los tratados.

Mejorar los fundamentos democráticos de la Unión Europea

– Hay que extender el método comunitario a todas las áreas políticas que todavía no prevén la participación del Parlamento o están sometidas a procedimientos legislativos especiales, cuando sea posible, mediante la aplicación de pasarelas.
– Así mismo, hay que institucionalizar primero, y luego constitucionalizar la práctica de los "cabezas de lista" o candidatos de los partidos políticos europeos a presidir la Comisión, de manera que el candidato del partido político más votado sea propuesto por el Consejo Europeo para presidir la Comisión; y aprobar una circunscripción transnacional que, mediante una lista transnacional, complementaria de las nacionales y presidida por el "cabeza de lista", permita dar una dimensión europea a las elecciones. En ese sentido, ha de avanzarse en la aprobación de una ley electoral uniforme para la elección al Parlamento Europeo que permita asegurar la igualdad de todos los diputados y, por tanto, de todos los ciudadanos.
– Debe acomodarse el marco financiero plurianual al ciclo electoral europeo, de manera que un Parlamento y una Comisión que salen de las urnas puedan trasladar las preferencias del electorado a la acción política europea, junto con el Consejo Europeo.
– Hay que reforzar el debate sobre políticas europeas y la rendición de cuentas en los Parlamentos nacionales a través del compromiso de celebrar al menos dos sesiones anuales de debate, con el jefe de Gobierno y un comisario, sobre el estado de la Unión Europea.

2. NextGenerationEU y la recuperación y transformación de la economía europea

El fondo de recuperación Nueva Generación UE

– El NGEU supone un salto cualitativo en la construcción europea. Habilita a la Comisión para emi-

tir deuda en nombre de la UE, con condiciones de financiación muy ventajosas. En este sentido, el NGEU puede considerarse el embrión de un tesoro europeo.

– Aprovechando el debate sobre la revisión de las normas fiscales en la UE que se acaba de abrir, el NGEU debería convertirse en un fondo de carácter permanente, y no solo en un instrumento temporal para hacer frente a la crisis de la covid-19. Con ello se dotaría a la UE de capacidad fiscal para financiar las inversiones públicas necesarias en coyunturas de recesión.
– Se echa en falta una perspectiva europea en el despliegue del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Si bien el NGEU ha sido articulado en el marco de la UE por las instituciones comunitarias, el grueso de los recursos se canalizará a escala nacional a la vista de los planes de recuperación de cada uno de los Estados miembros. Por ello, deben definirse también objetivos y acciones conjuntas a escala europea, dentro del ámbito de competencias de la Comisión, que doten a los planes de una perspectiva comunitaria, más allá de la mera asignación de recursos y supervisión del diseño y ejecución de los planes, lo que permitiría asegurar un impacto conjunto por sí mismo y no solo como impacto agregado de los planes nacionales.
– Se debe hacer un esfuerzo especial por promover y dar más visibilidad al principio de solidaridad inherente a la construcción europea, así como afrontar la dificultad que supone integrar la necesidad de propiciar la cohesión económica, social y territorial de la UE dentro de unos planes diseñados en clave nacional.
– Un instrumento como el plan NGEU debería incorporar una visión de más largo plazo, y no solo respecto a los objetivos de cambio y transformación estructural de las economías, sino también sobre los riesgos y costes que suponen muchas de estas transformaciones, casi todas de largo recorrido y con impactos intermedios inciertos, especialmente en el terreno social y laboral. Asegurar unas transiciones justas, en su sentido más amplio, y consolidar la cohesión social cobran especial importancia para evitar el desapego o desafección hacia el proyecto comunitario.

El esfuerzo fiscal contra el coronavirus

– Debe reforzarse el nivel federal de la Unión mediante la emisión de deuda europea permanente como herramienta de lucha frente a las crisis, permitiendo a los Estados miembros un mayor margen de maniobra fiscal como instrumento para afrontar retos globales, como la lucha contra el cambio climático y la transición ecológica de la economía.
– Proponemos introducir nuevos recursos propios comunitarios, entre ellos, el impuesto a las transacciones financieras, un arancel en frontera al CO_2 importado, una fracción de la base consolidada común del impuesto sobre sociedades dirigido a grandes empresas y un impuesto a los servicios digitales, así como la asignación de los beneficios del BCE a los recursos propios de la Unión, que permitan amortizar la deuda europea, constituyendo la unión fiscal sobre la que apoyar la unión financiera creada con el Plan de Recuperación.

3. Salud, migración y política exterior: tareas pendientes para la UE

Unión Europea de la Salud

– Dotación de una mejor gobernanza a las agencias y unidades responsables de los temas de salud en la UE.
– Hay que fortalecer los sistemas de salud de la UE y crear un grupo de trabajo (*EU Health Systems Task Force*) con el objetivo de estudiar y hacer propuestas para extender la acción de la UE a garantizar estándares comunes en los sistemas sanitarios de todos los Estados miembros.

- Debe mostrarse un firme apoyo a la OMS en su objetivo de aprobar un tratado internacional sobre pandemias (este tema no está incluido en la Comunicación del 15 de junio de 2021, COM(2021) 380).
- Debe darse la máxima prioridad en hacer de COVAX un programa exitoso en llevar la vacunación contra la covid-19 a los países de bajos y medios ingresos y realizar una propuesta de estrategia global de acceso equitativo a las vacunas y medicamentos, incluyendo la reforma de la situación actual de las patentes de los medicamentos.

Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo

- Debe impulsarse la adopción de un mecanismo de responsabilidad compartida que establezca cuotas de reubicación obligatorias entre los Estados miembros para evitar una solución de solidaridad a la carta, inaceptable para abordar el fenómeno migratorio.
- Han de adoptarse medidas para que el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo garantice plenamente el cumplimiento de las obligaciones de protección de derechos humanos en relación con el nuevo procedimiento de control previo a la entrada (*pre-entry screening*) y al procedimiento acelerado en frontera.
- Deben adoptarse medidas para garantizar el análisis individualizado, el principio de no devolución y la detección temprana de las personas en situación de especial vulnerabilidad.
- Deben corregirse las deficiencias del sistema de Dublín con la propuesta de un nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, especialmente en cuanto a la excesiva responsabilidad puesta en el primer país de entrada sobre el estudio de las solicitudes de asilo.
- Los Estados miembros deberían asumir un mayor compromiso en materia de reasentamiento, única vía legal y segura accesible; elevar las cuotas acordadas; aumentar el número de personas definitivamente reasentadas, y ampliar el número de nacionalidades elegibles.
- Debe ponerse fin a las políticas de externalización de fronteras y a la firma de acuerdos con terceros países que no respetan los derechos humanos ni garantizan una adecuada protección a las personas migrantes y refugiadas. Las políticas europeas en materia de gestión de fronteras han de respetar el principio de no dejar a nadie atrás y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Debe garantizarse la coherencia entre la política europea de asilo y migración, la Agenda 2030 y los pactos mundiales de migración y refugio, asegurando en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.

La futura arquitectura de seguridad europea

- Los Estados miembros de la UE deben suscribir un acuerdo político para la puesta en marcha de una Unión Europea de Defensa, cuyo objetivo final ha de ser alcanzar la autonomía de la UE en materia de seguridad y defensa, incluida la defensa colectiva de sus miembros, sin perjuicio de respetar los compromisos adquiridos con las alianzas ya suscritas o que puedan suscribirse en el futuro, aunque algún o algunos Estados miembros no lo suscriban. Después, será necesario establecer una hoja de ruta lo más precisa posible y empezar a aplicarla cuanto antes, ya que el proceso completo llevará muchos años.
- La relación con EE. UU. en materia de seguridad y defensa debe revisarse, de modo que una de las partes sea la UE —con una sola voz— y siempre manteniendo el principio de soberanía de todos los Estados europeos.
- Se debe restablecer cuanto antes el diálogo con Rusia para la resolución de los contenciosos existentes, sin perjuicio de mantener en el ínterin las sanciones necesarias.

Biografías

Francisco Aldecoa Luzárraga es presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde 2019, al que pertenece desde los años setenta. Actualmente es el representante de los eventos nacionales y de la sociedad civil en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE) y miembro del Board del Movimiento Europeo Internacional. Anteriormente, fue secretario general del Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EuroBasque) entre 1994-2002. Catedrático Jean Monnet de la Unión Europea, catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde el año 2000 y, anteriormente, en la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) desde 1990, en la que fue vicerrector y rector en funciones. En la UCM ha sido decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología desde 2002 a 2010 y presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (2006-2010). Ha sido director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la UCM (2011-2015).

José Enrique de Ayala. General de brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania, y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

José Candela Castillo es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Ha sido funcionario de la Comisión Europea en activo desde 1986 hasta 2014, como miembro del gabinete del vicepresidente de la Comisión y como jefe de las Unidades de Aplicación del Derecho Comunitario y de Gobernanza en la Secretaría General de la Comisión. Participó en el grupo de comisarios encargado de preparar la elaboración del Tratado de Maastricht en 1992, presidido por Jacques Delors, y fue redactor del *Libro blanco de la gobernanza europea* en 2001 y asistente de la representación de la Comisión Europea en la Convención sobre el futuro de Europa que elaboró el proyecto de Constitución Europea en 2003. Es profesor titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Carlos Carnero González es *senior advisor* en Vinces Consulting. Ha sido eurodiputado y fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Fue embajador de España en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea. Fue vicepresidente del Partido Socialista Europeo. Ha sido diputado a la Asamblea de Madrid. Fue presidente de la Comisión de Recuperación de la Asamblea de Madrid y portavoz de economía del Grupo Socialista. Ha sido miembro del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid. Ha sido director gerente de la Fundación Alternativas. Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. Es profesor en el Máster en Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo. Es profesor en el Programa Integral Unión Europea de Deusto Business

School. Ha escrito en colaboración varios libros sobre temas europeos y escribe habitualmente en diversos medios de comunicación. Ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo. Es diplomado universitario en Turismo.

José Luis Escario. Profesor de Fiscalidad Internacional en la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), experto en asuntos tributarios en el Consejo Económico y Social Europeo, miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y *fellow* de Aspen Institute España. Ha sido consultor del Parlamento Europeo sobre temas tributarios (TAXE 1, 2 y 3 y PANA), investigador asociado en la Fundación Carolina y responsable de Fiscalidad para el Sector Privado en Oxfam Intermón. Autor del libro *Paraísos Fiscales* (Catarata, 2011), ha publicado numerosos artículos sobre temas relacionados con la Unión Europea, América Latina, la cooperación al desarrollo, la gobernanza global y la lucha contra los paraísos fiscales.

Paloma Favieres es directora de Políticas y Campañas y coordinadora estatal del Servicio Jurídico de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Letrada ejerciente del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1990 y abogada experta en derechos humanos, migraciones y asilo.

José-Manuel Freire ha sido jefe del Departamento de Salud Internacional de la Escuela Nacional de Sanidad y, entre otras actividades relacionadas con la salud en Europa, ha sido miembro del Alto Comité de Salud de la UE y del Grupo Chief Medical Officers, así como miembro en representación de España del Comité Permanente de la Oficina Europea de la OMS. También ha presidido la EHMA (European Healthcare Management Association) y el Grupo de Expertos del Consejo de Europa en Buena Gobernanza de los Sistemas de Salud. Es médico y ha sido consejero de Sanidad del País Vasco y director general de la Escuela Nacional de Sanidad.

Marta Galiano Sevilla es doctora en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y posgrado en Especialización en Unión Económica y Monetaria por la UNED. Economista del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España desde 2006 y profesora asociada de Economía Aplicada en la Facultad de Económicas de la Universidad San Pablo CEU. Lleva más de veinte años dedicada al análisis de la economía y de la política económica tanto en el contexto internacional como en el nacional, con un conocimiento destacado del marco de la Unión Europea, habiendo participado de forma regular en la elaboración de los informes del CES sobre la gobernanza económica de la UE.

Mercedes Guinea Llorente es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en el estudio de la integración europea, sus principales líneas de investigación son el modelo político de la Unión Europea y la política exterior europea. En el año 2016 colaboró con la Fundación Alternativas, junto con Francisco Aldecoa, en la elaboración del estudio *Renegotiation by the United Kingdom of its constitutional relationship with the European Union: Issues related to Sovereignty,* encargado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

Björn Hacker es profesor de Política Económica Europea en la Universidad de Ciencias Aplicadas (HTW) de Berlín. Es miembro del consejo asesor académico del Institut für Europäische Politik (IEP). Sus principales áreas de investigación incluyen la gobernanza económica europea, la política social europea y el estudio comparativo de las políticas del estado de bienestar en la UE. Anteriormente trabajó para la Friedrich-Ebert-Stiftung en Berlín. Sus últimas publicaciones principales son: *¿Un semestre social europeo? El pilar europeo de derechos sociales en la práctica* (ETUI Bruselas, 2019), *Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren*, (J.H.W. Dietz Nachf. Bonn, 2018), *La eurozona dividida. Mapeo de intereses en conflicto sobre la reforma de la Unión Monetaria* (junto con Cédric M. Koch, FES Bruselas, 2017).

Inmaculada Ordiales Hurtado es doctora en Economía por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y posgrado en European Business por la École Supérieure du Commerce Extérieur de París. Desde 1999 forma parte del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España, donde coordina y participa en análisis e informes sobre economía internacional, europea y española, entre los que destacan los informes anuales sobre la gobernanza económica de la Unión Europea.

María Pallares es coordinadora de programas de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Madrid. Anteriormente, ha trabajado como investigadora en Notre Europe (París), la Fundación Rafael Campalans (Barcelona) y como consultora independiente. Es Máster de Asuntos Europeos por Sciences Po (París).

Rosa Pérez Monclús es asesora política en el Parlamento Europeo en el área de libertades civiles, educación y cultura. Es licenciada en Economía y en Dirección y Administración de Empresas por la Pompeu Fabra, y máster en Industrias Culturales y Creativas por el King's College London. Ha sido consultora estratégica para diversas empresas internacionales y directora de políticas para la red europea de cultura.

Domènec Ruiz Devesa es licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III y en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, máster en Relaciones Internacionales por la Johns Hopkins University, con especialidad en Estudios Europeos, y diploma en Estudios Avanzados en Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible por la UNED. Ha sido vocal asesor del ministro de la Presidencia (2011), asesor de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo (2014-2018) y director adjunto para Asuntos Políticos y Parlamentarios en el gabinete del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. En la actualidad es miembro del Comité Federal de la Unión de los Federalistas Europeos de Europa y de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. En 2019 fue elegido diputado al Parlamento Europeo, donde es portavoz de la Comisión de Asuntos Constitucionales y miembro titular de la Comisión de Cultura y Educación. También desempeña sus responsabilidades parlamentarias desde la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, así como de las delegaciones de Irak, de la que es vicepresidente, Máshreq y Palestina.

Luise Rürup trabaja en la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) desde principios de los años noventa. En septiembre de 2020 fue nombrada representante en España de dicha organización. Previamente a su puesto en la FES Madrid, Luise Rürup dirigió la oficina de enlace de la FES con Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, situada en Nueva York (EE. UU.). Anteriormente ocupó varios cargos en la FES, entre ellos, jefa de departamento en la sede central en Berlín (Alemania), representante de país y directora ejecutiva en Santiago de Chile (Chile), Nueva Delhi (India), Erfurt/Thüringen (Alemania) y Estambul (Turquía). Después de estudiar ciencias políticas, estudios regionales, filosofía y geografía en la Universidad Libre de Berlín, la Universitá di Urbino (Italia) y la Universidad de Hamburgo, Luise Rürup se licenció en ciencias políticas con un diploma de la Universidad de Hamburgo. Complementó su formación con un programa de posgrado vocacional de un año en el Centro de Formación Avanzada en Desarrollo Rural/Cooperación Internacional en Desarrollo Sostenible (SLE/Universidad Humboldt) en Berlín. Antes de su compromiso con FES, Luise Rürup estuvo involucrada en investigación y consultoría multidisciplinaria en áreas rurales de Costa Rica y Tanzania. Luise Rürup es miembro desde hace mucho tiempo del sindicato alemán Ver.di y del partido socialdemócrata alemán SPD.

9 788418 677335

El *Informe sobre el estado de la Unión Europea*, que cada año realizan dos fundaciones europeas —la española Fundación Alternativas y la alemana Friedrich-Ebert-Stiftung—, sitúa en 2021 a una Unión Europea ante un periodo de transición.

La crisis originada por la pandemia ha abierto la puerta a un nuevo paradigma de gobernanza económica en el seno de la Unión, ilustrado en el fondo NextGenerationEU, cuyo potencial tratarán de aprovechar los Estados miembros a través de sus respectivos planes de recuperación, transformación y resiliencia. Sin embargo, aún no sabemos si el paso adelante —en cuanto a la integración económica y política del continente— que supone esta histórica emisión de deuda comunitaria será la semilla de un giro definitivo o si, por el contrario, se trata de una respuesta más coyuntural.

El panorama global se transforma a gran velocidad y la Unión Europea sigue buscando su lugar en el terreno geopolítico, pendiente de avanzar en la construcción de su autonomía estratégica en una cumbre anunciada por la presidenta, Von der Leyen, para 2022. Retos como el gran desafío del cambio climático, la protección de la salud frente a esta y futuras pandemias, y la gestión de los flujos migratorios también requieren de acción coordinada por parte de los Estados miembros.

La agenda política de la Unión Europea en estas y muchas otras áreas tendrá que tomar en cuenta las conclusiones y recomendaciones que salgan de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un ejercicio democrático que no debe quedarse en una mera operación consultiva. De esta conferencia saldrán propuestas, debatidas y consensuadas por la ciudadanía europea, a las que se otorgará un valor importante a la hora de trazar algunas de las líneas que se deben seguir en la construcción del proyecto europeo. Del mismo modo, este Informe —el décimo Informe sobre el estado de la UE— ofrece análisis y recomendaciones para el desarrollo de la Unión Europea.

Dirección: Diego López Garrido

Coordinación: Mateo Peyrouzet y María Pallares

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA

indra

FUNDACIÓN alternativas