

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Los Estados europeos ante las
reformas de la Unión



El estado de la Unión Europea

Los Estados europeos ante la
reforma de la Unión

El estado de la Unión Europea

Los Estados europeos ante la reforma de la Unión

Director:

Diego López Garrido

Codirección:

Gero Maass y Nicolás Sartorius

Coordinación:

María Pallares

Asistente de coordinación:

Tram Anh Nguyen

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Traducción: NARTRAN Translations

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: 978-84-947465-7-4

Depósito legal: M-17254-2018

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** **Presentación**
Gero Maass y Nicolás Sartorius
- 13** **Introducción. El resurgimiento del nacionalismo**
Diego López Garrido
- 19** **Los Estados ante el futuro de Europa**
José Candela y Carlos Carnero
- 31** **Portugal, cultura y desarrollo**
Guilherme d'Oliveira Martins
- 39** **Líneas de conflicto en Alemania sobre la reforma de la UE**
Björn Hacker
- 49** **El objetivo de Macron para la UE: devolverles el orgullo a los europeos**
Sébastien Maillard
- 55** **Las negociaciones del *brexit* en la primavera de 2018: avances y perspectivas futuras**
Mercedes Guinea Llorente
- 69** **La UE tras el *brexit*. Resultados de una encuesta representativa en ocho Estados miembros**
Jérémie Gagné y Richard Hilmer
- 81** **Los estados y los valores de la UE. El reto nacionalista**
José Enrique de Ayala
- 91** **Propuestas y perspectivas para la reforma y culminación de la unión monetaria europea**
Manuel de la Rocha Vázquez

- 99** **Crisis del multilateralismo y proyección exterior de la UE**
Vicente Palacio
- 111** **Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)**
Francisco Aldecoa Luzárraga
- 121** **La innovación digital precisa el estado de bienestar**
Daniel Buhr
- 133** **Estado actual de la lucha contra los paraísos fiscales en Europa**
José Luis Escario Díaz-Berrio
- 147** **Un sistema europeo común de asilo a la deriva**
Estrella Galán y Paloma Favieres
- 157** **Recomendaciones**
Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- 165** **Biografías**
- 171** **Acrónimos y siglas**

Presentación

En la última década, la crisis financiera y la del euro han cambiado la faz de la Unión Europea. Se han producido genuinos éxitos en la profundización a pesar de las tendencias centrífugas.

La divergencia en la evolución del sector real de la economía ha aumentado dentro de la zona euro. Algunos países meridionales continúan sumidos en graves problemas económicos y la distancia que los separa del norte de la zona del euro está creciendo. No obstante, y en términos de crecimiento del PIB, España es una excepción, ya que en ese sentido acorta distancias.

El retroceso de la producción industrial en el sur de la zona euro ha ido acompañado por un auge de la industria sobre todo en Europa Central y Oriental. La integración de los países de esa zona en las cadenas de creación de valor de las grandes empresas europeas se ha intensificado. Entre los factores que explican ese desplazamiento geográfico la existencia de salarios y estándares sociales más bajos no es el menos importante. El peso económico de Europa Central y Oriental es cada vez mayor.

La gestión en el rescate del euro ha llevado a una nueva profundización en la zona euro. Han aumentado tanto la interdependencia entre esos países como las esperanzas de resiliencia frente a nuevas crisis. En cambio, no se ven por ningún lado iniciativas que hayan tenido éxito de cara a fortalecer el pilar social de la Unión.

El peso económico y político de Alemania ha crecido a causa de los problemas económicos en el sur de la zona euro y la salida del Reino Unido de la UE. Al mismo tiempo, el país germano también se beneficia de una moneda considerablemente infravalorada en el comercio intraeuropeo, cuyo valor no refleja los excedentes de exportación de Alemania.

Desde el otoño de 2015, la política migratoria alemana, llevada a cabo de forma unilateral, ha generado un nuevo escenario de tensiones en el seno de la Unión Europea. Anteriormente existía un conflicto latente, especialmente entre las expectativas del norte y del sur de la eurozona en cuanto a la mutualización del riesgo y a la responsabilidad por la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La política alemana de apertura de fronteras y la subsiguiente exigencia a los países de Europa Oriental de que

se adhiriesen a ella han conducido a nuevas tensiones políticas entre el oeste y el este del continente. Estas tensiones solo encontrarán vías de arreglo con una política común de inmigración y asilo.

Durante los años de crisis, el euroescepticismo de la sociedad creció. No obstante, en los últimos tiempos, a causa de las crisis de política exterior y del éxito electoral de Donald Trump, su actitud hacia la Unión Europea vuelve a ser netamente más positiva. Sobre ese trasfondo se abren nuevas opciones para iniciativas europeístas: necesitamos una política dotada de sentido de la proporción, que avance paulatinamente sobre la base de coaliciones políticas flexibles entre los distintos Estados miembros. Las cooperaciones estructuradas o reforzadas pueden ser un instrumento útil.

Ahora bien, esa opción de pequeños pasos debería combinarse con una mirada clara hacia adelante. La Unión Europea se ha quedado sin objetivo y sin visión. Se ha convertido en un tema negativo que utilizan, una y otra vez, los dubitativos y los escépticos. Pero la nueva Europa ya viene de camino: surge atravesando sus crisis y no contra los Estados nacionales, sino de forma transversal a ellos. Una de las esperanzas de Europa radica en las ciudades y regiones europeas, como unidades no independientes, sino recíprocamente dependientes. Los actores deben ser sus ciudadanos. La Europa del futuro no será un Estado tradicional, ni tampoco un club de separatistas regionales, sino un proyecto en red del siglo XXI, de inspiración federal.

En el otoño de 2017, el presidente francés Emmanuel Macron presentó su visión de una refundación de Europa en un discurso que tenía por destinataria sobre todo a Alemania. Macron aspira a fundamentar la Unión Europea ya no desde el pasado, sino mirando al futuro: Europa debe ser “más soberana, más unida y más democrática”, es decir, más independiente hacia fuera y más dependiente hacia dentro.

El proyecto de Macron también se alza contra el nuevo populismo de derecha, el nacionalismo y el separatismo en Europa. Estas tendencias se alimentan no solo de la crisis económica o la creciente desigualdad social, sino también del rechazo de la política abierta de inmigración e integración y la indignación frente a una política hecha “desde arriba”, sin contar con la ciudadanía. Se trata de un populismo de raíces culturales e irracionales. Pero más peligroso que los populistas y los separatistas mismos es tenerles miedo. El resultado de las elecciones italianas abunda en las incertidumbres. Que la tercera economía del euro tenga que elegir entre una ultraderecha euroescéptica y un movimiento confuso que hasta hace poco tampoco era europeísta es inquietante. El hundimiento de la socialdemocracia en

Francia, en Italia y el debilitamiento en Alemania no es bueno para el futuro de la UE. No obstante, el acuerdo de gobierno en Alemania, con un programa avanzado en lo social y de corte europeísta, ofrece una perspectiva positiva para el conjunto de Europa si dicho programa se cumple con diligencia y audacia.

La democracia necesita posibilidades de elección, la soberanía necesita significado y la globalización necesita legitimación. La democracia se enfrenta en Europa a la contradicción de que los ciudadanos son cada vez más libres pero al mismo tiempo se sienten cada vez más impotentes. Los ganadores de la nueva brecha entre las élites políticas y económicas y los ciudadanos son los populistas, que prometen identidad, patriotismo, sentimiento y pertenencia.

En épocas de grandes crisis lo que genera inseguridad no es un exceso de cambios, sino el aferrarse a las mismas políticas de siempre. Lo que quieren las personas no es “nada de Europa”, sino una Europa de nuevo cuño. La refundación de Europa apuesta por un nuevo equilibrio de soberanía compartida, democracia y subsidiariedad. Europa ha de ser en el futuro más grande, y al mismo tiempo más pequeña. “Más grande” en lo que respecta a las cuestiones globales, y “más pequeña” en lo que se refiere a las cuestiones locales. La Europa del futuro no es un Estado en sentido jurídico o centralista, sino un conjunto articulado, simultáneamente supranacional y federal.

Europa tiene que ser más soberana y estar más unida a la hora de enfrentarse a los desafíos globales: migración, pobreza, terrorismo, clima, proteccionismo comercial y digitalización. Tendrá que pensar más a lo grande y con mayor amplitud de miras si los Estados Unidos se retiran del continente y potencias como China, India o Rusia se hacen más fuertes a escala global. Actúa “soberanamente” quien apuesta por una política de la reconciliación y la concertación, en lugar de por una política de la unilateralidad y la coacción.

La unión monetaria es incompleta sin la unión fiscal y social. En vista de la nueva situación de seguridad global también se debe incluir en la agenda la unión de seguridad, de defensa y energética. También hay otra cuestión ineludible: la Unión Europea tiene que hacerse más “democrática”. Para ese relanzamiento, Europa necesita, a medio plazo, una declaración de dependencia recíproca. Lo que da su fuerza a Europa no es la independencia de los países en cuanto Estados nacionales, sino la dependencia unos de otros y la cooperación concreta de unos con otros, que es un fenómeno histórico sin parangón. Los afanes de independencia regional, como el que hemos vivido recientemente en una parte de catalanes, son expresión de un nuevo nacionalismo excluyente que también aparece en otras partes

de Europa. Pero lo que ha hecho a Europa fuerte e innovadora no es el nacionalismo, sino un equilibrio inteligente y de impronta federal entre autonomía y dependencia.

Nicolás Sartorius

*Vicepresidente Ejecutivo
Fundación Alternativas*

Gero Maass

*Representante en España
Fundación Friedrich Ebert*

Introducción. El resurgimiento del nacionalismo

Diego López Garrido

El presente Informe del estado de la Unión Europea (2018), opera, en su conjunto, con una perspectiva algo diferente a los anteriores. Es la perspectiva desde los Estados miembros, no únicamente desde las instituciones propiamente europeas que tienen su sede en Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo.

Los estudios sobre la Unión olvidan que la política europea tiene como sujetos no solo a la Comisión, al Parlamento Europeo o al Tribunal de Justicia; no solo al Consejo Europeo o al Consejo de Ministros. Los otros sujetos son los Estados y sus poderes. Las políticas que estos desarrollan no son estrictamente nacionales. Aplican normas jurídicas europeas –a veces bien y a veces mal–; adoptan posiciones que condicionan la acción y el enfoque de la Unión, favoreciéndolo (por ejemplo, seguridad y defensa) o poniendo obstáculos (por ejemplo, refugiados); haciendo posible la propia existencia y evolución del proyecto europeo (por ejemplo, política económica y presupuestaria).

La política que se impone en Europa, y la opinión pública sobre la misma, es una simbiosis inevitable –y deseable a la vez– entre la visión nacional y la comunitaria. Entre el derecho europeo y el derecho estatal, incluso en el máximo nivel constitucional, ya que la Unión es una comunidad basada en los valores del *rule of law*, los derechos humanos, la separación de poderes y la democracia. No hay otra construcción regional parecida en el mundo.

La forma en que hemos abordado este Informe 2018 desde la Fundación Alternativas y la Friedrich-Ebert-Stiftung implica a autores españoles, alemanes, portugueses y franceses en un intento de ver la realidad presente de la Unión desde ángulos y culturas diversas.

Este enfoque desde los Estados no es una opción casual. Asistimos en los últimos años a lo que podríamos llamar resurgimiento de los poderes

nacionales con un ímpetu inédito en la historia, siempre irregular, nunca monótona, de la Unión Europea. Una historia que, desde la II guerra mundial, ha ido generando más y más cooperación y convergencias (acercamiento de rentas per cápita en un contexto de crecimiento económico), políticas compartidas (monetaria, comercial, libre circulación de personas) y solidaridad (política de cohesión, ayuda al desarrollo).

La gran crisis económica y su legado (degradación del estado de bienestar con la desigualdad al frente, crisis fiscal y hegemonía de las entidades financieras y las grandes compañías tecnológicas norteamericanas) interrumpieron esa dinámica. Y cuando pensábamos que la salida trabajosa de la recesión y la reducción del paro y los déficits iban a derrotar a la errada política de austeridad, e iban a permitir lo que en el Informe 2017 calificamos de “relanzamiento de Europa”, nos hemos encontrado con una Unión Europea rodeada de amenazas políticas e ideológicas. Amenazas que confrontan con la cultura integradora de la Unión y que nacen de la fuerte impronta estatista de la vieja Europa.

Lo han hecho en el peor momento. Porque 2018 es un año decisivo para diseñar las reformas que Europa necesita y que se deben consolidar en forma de propuestas presupuestarias (2021-2027) y debates ante las próximas elecciones al Parlamento Europeo de 2019. Estas elecciones debieran dotar a las reformas de la legitimidad democrática necesaria para llevarlas a cabo.

¿Cuáles son esas amenazas que, sin reservas, podríamos vincularlas al más reaccionario antieuropeísmo?

La primera de todas es el nacionalismo populista. De nuevo ese sospechoso habitual. Procesos tan distantes como los buenos resultados de la ultraderecha en Polonia, en Hungría, en Austria, en la República Checa, o el movimiento independentista en Cataluña y en la propia Italia del Norte, o el *brexit*, tienen en común esa apuesta identitaria excluyente que tan alejada está de la sensibilidad europeísta y sus objetivos supranacionales.

Es coherente, aunque paradójico, que esta vena conservadora nacionalista empatice visiblemente con líderes no precisamente destacables por lo libertario como es el caso de Trump o Putin, portadores de una preferencia por la centralización del poder.

Unido a lo anterior indisolublemente está la amenaza de un renacido autoritarismo en el interior del continente. No es una amenaza imaginaria o virtual. La Comisión Europea ha abierto un expediente (artículo 7 del Tratado de la Unión Europea) a Polonia, como manifestación de la gravedad de la involución de un principio constitucional tan imprescindible como el de la separación de poderes y la independencia de los jueces.

El autoritarismo es el entorno más adecuado para la explosión de la xenofobia, que tan tristemente se expresa en el boicót a la política migratoria y de asilo de la Comisión Europea, que ha llevado particularmente a cabo el grupo de países llamado de Visegrado, algunos de los cuales, sin embargo, son grandes beneficiarios de los fondos estructurales y de inversión de la UE (un 60 % de la inversión pública polaca nace de esos fondos). Pero el reparto de la carga que implica para Italia o Grecia la llegada de millones de personas que piden asilo huyendo de las guerras de Oriente próximo, no la quieren asumir, vulnerando de paso el Convenio de Ginebra sobre refugiados.

Además de lo anterior, desde el mundo de la economía, un fenómeno surge fuera de la Unión que tiene como campeón a Donald Trump: el proteccionismo. Nada hay más alejado de la filosofía comercial comunitaria.

El proteccionismo comercial es una expresión más del nacionalismo populista, esta vez proveniente del exterior de la UE.

Este conjunto de problemas que acechan a la idea de Europa alienta la enfermedad que más puede dañarla: la división entre los Estados de la Unión. La vuelta a la Europa de Westfalia.

Vemos, efectivamente, que, cada vez con mayor intensidad, los Estados miembros se agrupan en "clubes" por afinidades, que destilan propuestas diferentes y, en ocasiones, incompatibles, sobre las políticas de la Unión: económica, exterior, migratoria, etc. Y así, tenemos a los países nórdicos (Suecia, Finlandia, Dinamarca), a los bálticos (Estonia, Letonia, Lituania), a los de Visegrado (República Checa, Hungría, Eslovaquia, Polonia), a los centroeuropeos (Alemania, Austria, Holanda), a los del sur o mediterráneos (Francia, España, Italia, Grecia, Malta, Chipre, Portugal), etc., etc.

Es verdad que existe el otro lado de la moneda. Que es innegable el deseo de las ciudadanas y ciudadanos europeos de permanecer en la Unión, y en el euro, y su satisfacción por formar parte del proyecto europeo (más del 70 % como media a favor en la población). Que es también un hecho que en los países líderes (Alemania y Francia en primer plano, pero también en España) las fuerzas políticas mayoritarias tienen convicciones europeístas. Que hay indudables avances en las políticas de seguridad y defensa y en cooperación internacional. Que hay consenso en abordar el desafío del *brexit*. Que el Banco Central Europeo es una Institución poderosa que transmite la seguridad que faltó durante los primeros años de la crisis. Todo eso es cierto, pero lo es también que el proyecto europeo desfallecerá si no se afrontan los desafíos de la globalización desde la atalaya de la Unión Europea, y no desde el estrecho espacio estatal o nacional. Es este un ámbito posible para potencias emergentes como China

o Rusia, y, naturalmente, como la superpotencia norteamericana. No lo es desde luego para los Estados de la magnitud de los europeos.

Así que, a pesar del resurgimiento del nacionalismo, el futuro de Europa, y de sus Estados miembros, por tanto, pasa por dar los pasos que la era de la globalización exige. La UE necesita reformas. Esa es la alternativa que se ha de plantear en los próximos Consejos Europeos de junio y diciembre.

¿Qué reformas? Básicamente en cuatro aspectos, que planteamos en este Informe; en sus capítulos y en las recomendaciones finales. El primero y más relevante es la reforma del euro, para dotar a los países europeos de la seguridad y solidaridad que faltaron cuando se desató en 2007-2008 la peor crisis financiera que hemos conocido. Esto exige, a pesar de las reticencias alemanas, a medio plazo, algún tipo de eurobonos, y, a corto plazo, un fondo o presupuesto específico anticrisis y dos instrumentos para la unión bancaria: un fondo de resolución bancaria y un fondo de garantía de depósitos europeo. Las propuestas que vienen del FMI son bastantes acertadas sobre la magnitud de las aportaciones de los Estados: un 0,35 % del PIB de cada país; 40.000 millones de euros.

En estas reformas económicas hay que incluir la de la difícilísima –hay que admitirlo– armonización fiscal, la tributación directa de las multinacionales tecnológicas y la lucha decidida contra los paraísos fiscales, en lo que ya ha habido avances (listas de la Comisión).

El segundo ámbito de reformas debe ser el de la Europa social. Es el agujero negro de la Unión. Un salario mínimo y pensiones armonizadas desde Europa, y la consiguiente edificación de un pilar social en la UE, están esperando hace mucho tiempo para legitimar el proyecto europeo firmemente. La cumbre de Gotemburgo fue solo un atisbo del enfoque adecuado.

Vinculado al pilar social hay que integrar una política europea de asilo, hasta ahora inexistente, que sea presidida por la solidaridad y no por el egoísmo nacional. La política de distribución de cargas conducida por la Comisión no ha sido aceptada por los países de Visegrado, lo que ha llevado a un acuerdo de la Unión con un país “no seguro” como Turquía, para subcontratar el asilo. Solo Alemania se ha mostrado generosa, admitiendo un millón de solicitantes de asilo en un año (2016).

El cuarto y gran ámbito de reforma en la Unión es el de la seguridad y la defensa, en donde parece haber mayor acuerdo entre los 27 tras la marcha del Reino Unido. La flamante cooperación estructurada permanente (PESCO) es un paso necesario para llegar al objetivo esencial: la “autonomía estratégica” de la Unión, y, para ello, un cuartel general europeo propio que haga posible el planeamiento de misiones civiles y militares, ejecutivas y no ejecutivas.

En suma, la Unión se enfrenta en 2018 a un desafío reformista con ejes como los señalados, pero sobre todo se enfrenta a un preocupante retorno de los poderes nacionales con soberanías excluyentes y aroma antieuropeo.

Para evitarlo, y llegar en las mejores condiciones a las elecciones de 2019, la Unión –es decir, sus Estados– han de mirar hacia un horizonte de largo alcance y superar esta coyuntura con tantos componentes nacionalistas, proteccionistas e insolidarios. Precisamente la alternativa a ello es el genuino proyecto europeo.

Los Estados ante el futuro de Europa

José Candela y Carlos Carnero

El “futuro de Europa”, como expresión política y no jurídica que es, puede tener múltiples significados. Aquí nos referimos sobre todo al significado que se deriva de los principales textos que han visto la luz en 2017 procedentes del Parlamento Europeo, la Comisión Europea y, especialmente, puesto que de Estados se trata, del Consejo Europeo.

El escaso valor del debate entre los Estados

Tras el *brexit*, el debate sobre el futuro de Europa en el seno del Consejo Europeo ha empezado en marzo de 2017, en el contexto de la celebración del 60.º aniversario de las comunidades europeas. Es de prever que las primeras decisiones que resulten de este debate se tomen ya, por parte del Consejo Europeo, en 2018.

Este debate ha sido planteado de distinta manera por el Parlamento, la Comisión y el Consejo Europeo. Como consecuencia, la agenda política de la Comisión Europea y la del Consejo Europeo (llamada últimamente “agenda de los líderes”) son distintas.

El Parlamento ha sido el primero en hablar mediante una visión de conjunto y a largo plazo que ha inspirado la adopción de dos resoluciones conexas en 2017: una sobre la forma de la Unión (cuestiones institucionales, gobernanza)¹ y otra sobre sus políticas (en especial, la política económica y monetaria, el mercado único, la política presupuestaria, la política social y la acción exterior de la Unión)².

Ambas resoluciones se pronunciaban también sobre dos cuestiones principales, a saber: quién debía participar en el debate y cómo tomar las correspondientes decisiones. Como el Parlamento no excluía una nueva reforma de los tratados, propuso, en una de esas resoluciones,

¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0048&language=ES&ring=A8-2016-0390>

² Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0049&language=ES&ring=A8-2016-0386>

que el debate sobre el futuro de Europa se desarrollase en el seno de una convención³ (el procedimiento de toma de decisiones de mayor intensidad y legitimidad democrática en la Unión)⁴ a convocar en el contexto del 60.º aniversario.

La clave metodológica de esta propuesta del Parlamento se puede encontrar en el punto 1 de la resolución institucional: “el Parlamento considera que ya ha pasado el momento de gestionar la crisis mediante decisiones *ad hoc* y graduales, teniendo en cuenta que esto solo conduce a medidas tardías y que a menudo se muestran demasiado ineficaces; está convencido de que ha llegado el momento de reflexionar en profundidad sobre la manera de abordar las deficiencias de la gobernanza de la Unión Europea realizando una revisión completa y detallada del Tratado de Lisboa; considera que se pueden llevar a cabo soluciones a corto y medio plazo aprovechando entretanto todo el potencial de los tratados actuales”.

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea, punto 85: El Parlamento Europeo “considera que el 60.º aniversario del Tratado de Roma sería un momento oportuno para iniciar una reflexión sobre el futuro de la Unión Europea y acordar una visión para las generaciones actuales y futuras de ciudadanos europeos que derive en una Convención con el fin de hacer que la Unión esté preparada para las próximas décadas”. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0048&language=ES&ring=A8-2016-0390>

⁴ Por nuestra parte y desde hace algún tiempo, venimos también defendiendo la necesidad y oportunidad de una Convención europea. *Vid.*: Fundación Alternativas, *Informes sobre el estado de la Unión europea 2015* (http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/655ee7c92074c0f5782dc4ebc23c7713.pdf) y *2017* (http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf), pp. 127 y 120, respectivamente.

De este modo, el Parlamento era el primero en iniciar la discusión⁵ sobre el futuro de Europa uniendo el debate sobre la forma de la Unión al debate sobre el contenido de la Unión, dos ámbitos que, si los líderes políticos europeos quieren actuar honradamente, no pueden separar. El Parlamento actuaba además en sintonía con la idea de que dado el carácter esencialmente democrático de la vida política de la Unión, los actores del debate deben ser todos los sujetos políticos que en mayor o menor medida se ven afectados por el proceso de toma de decisiones y por las consecuencias de dicho proceso: instituciones y Estados como protagonistas de la democracia representativa y sociedad civil como actriz de la democracia participativa. Esta iniciativa del Parlamento era de esperar, dada su naturaleza más democrática y plural, a pesar de contar con una correlación de fuerzas similar a las demás instituciones.

La Comisión Europea ha dividido su contribución al debate en dos momentos a lo largo de 2017.

Por un lado, ha publicado seis documentos de reflexión: el *Libro blanco sobre el futuro de Europa*, adoptado el 1 de marzo de 2017⁶ y cinco comunicaciones⁷ sobre:

⁵ Así se lo recordó Antonio Tajani, el actual presidente del Parlamento Europeo, a los jefes de Estado y de Gobierno durante su reunión de octubre de 2017. *Vid.*: Parlamento Europeo, *Outcome of European Council meeting of 19-20 October 2017*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611005/EPRS_BRI%252525282017%25252529611005_EN.pdf

⁶ Comisión Europea (2017), *Libro blanco sobre el futuro de Europa*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

⁷ *Ibidem*, p. 26. La actitud de los Estados ante cada uno de estos temas sectoriales es tratada a lo largo del presente Informe sobre el estado de la UE.

- El desarrollo de la dimensión social de Europa⁸.
- La profundización de la unión económica y monetaria sobre la base del *Informe de los cinco presidentes* de junio de 2015⁹.
- El encauzamiento de la globalización¹⁰.
- El futuro de la defensa europea¹¹.
- El futuro de las finanzas de la UE¹².

Por otro, la Comisión ha descrito su propia visión del futuro de Europa en el *Discurso sobre el estado de la Unión* que pronunció como cada año su presidente ante el Parlamento Europeo¹³.

Excluyendo desde el principio la reforma de los tratados, el *Libro blanco* abrió un periodo de reflexiones y escenarios políticos para la Europa de los veintisiete en el horizonte de 2025 que la Comisión quería que se discutieran en “estados, regiones y ciudades” a lo largo y ancho de la Unión entre 2017 y 2018, de manera que los jefes de Estado y de Gobierno pudieran “en una reunión del Consejo Europeo a celebrar el 30 de marzo de 2019, en Sibiu, Rumanía, tomar

las primeras decisiones que describirían el estado en el que deberá encontrarse la Unión en 2025”¹⁴.

El debate sobre los cinco escenarios políticos descritos por el *Libro blanco*¹⁵ se ha dispersado en múltiples estrados en 2017 y ha sido de baja intensidad en la sociedad civil (en el ámbito de los llamados *Diálogos ciudadanos*¹⁶) y en los Estados (solo algunas cancillerías han dado prioridad al debate y solo algunos parlamentos nacionales lo han acogido en sus agendas¹⁷). Será más bien en 2018 cuando la participación de la sociedad civil tenga la oportunidad de hacerse más intensa.

Los Estados, siempre à *Traité constant*, han construido en 2017, más que un debate, una agenda práctica de decisiones *ad hoc* y graduales.

Así, el Consejo Europeo tuvo una única discusión sobre los cinco escenarios del *Libro blanco* de la Comisión en la reunión informal de

⁸ COM(2017)206 de 26 de abril de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_es.pdf

⁹ COM(2017)291 de 31 de mayo de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf

¹⁰ COM(2017)240 de 10 de mayo de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf

¹¹ COM(2017)315 de 7 de junio de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf

¹² COM(2017)358 de 28 de junio de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_es.pdf

¹³ Juncker, J. C.: *Discurso sobre el estado de la Unión*, 30 de septiembre de 2017. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm

¹⁴ *Ibidem*. Hay que señalar que a diferencia de las referencias explícitas a este Consejo Europeo extraordinario de marzo de 2019 tanto en el *Discurso sobre el estado de la Unión* de 30 de septiembre de 2017 (ver: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm, *in fine*), como en la hoja de ruta de Tallin (ver: Consejo Europeo, *Roadmap for a more united, stronger and more democratic Union*, Tallin, 29 de septiembre de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf), dicha referencia no existe en la llamada “Agenda de los líderes” en su versión de octubre 2017. Vid.: Consejo Europeo, *Leaders’ Agenda*: <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>). No obstante, en este documento se puede leer: “Esta agenda de los líderes es un documento vivo que será actualizado y enmendado cuando sea preciso” (la traducción es nuestra).

¹⁵ Ver la descripción de esos cinco escenarios en: Comisión Europea (2017), *Libro blanco sobre el futuro de Europa*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf, p. 29.

¹⁶ Vid.: https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_es
¹⁷ Vid., a propósito, Kreilinger, Valentin, *A more democratic European Union. Propositions and scope for political action*, *op. cit.*, p. 20. Disponible en: <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/amoredemocratieuropee-anunion-kreilinger-jdib-jan18.pdf>

Bruselas del 10 de marzo de 2017. Al final de la reunión, el presidente del Consejo Europeo Donald Tusk resumió así los resultados de la discusión: “Como saben, hoy nos hemos reunido los veintisiete con vistas al 60.º aniversario del Tratado de Roma. Hemos mantenido un cambio de impresiones franco y constructivo sobre nuestro futuro común, centrado en lo que tendrían que ser los elementos principales de la Declaración de Roma. En este debate se ha visto con claridad que nuestro bien máspreciado será la unidad de los Veintisiete. De nuestra última reunión en Malta, las declaraciones posteriores de algunos Estados miembros y el Libro Blanco de la Comisión Europea se desprende sin duda alguna que *la idea de una Europa con distintas velocidades será uno de los temas de debate de cara al aniversario de Roma*. Y entiendo los motivos. *Algunos esperan cambios sistémicos que debiliten los vínculos entre los Estados miembros de la UE y refuercen el papel de las naciones en relación con la comunidad*. Otros, *por el contrario, quieren una integración con dimensiones nuevas y más profundas, aunque se aplique solo a algunos Estados miembros*. De hecho, esta posibilidad existe ya en los Tratados actuales. Sin embargo, teniendo en cuenta los intereses de la comunidad de veintisiete países en el contexto de las inminentes negociaciones sobre el *brexit*, así como los intereses estratégicos de la UE a largo plazo, yo apremiaré a todos para que se esfuercen por mantener la unidad política entre los Veintisiete. Por ello, a la hora de debatir las diversas posibilidades para Europa, nuestro principal objetivo ha de ser reforzar la confianza mutua y la unidad entre los Veintisiete. Después del debate de hoy, puedo decir abiertamente que los veintisiete dirigentes coinciden en este objetivo. Ha sido una conversación optimista sobre nuestro futuro común, y todas las partes

sin excepción han mostrado una actitud positiva”¹⁸.

En la actualidad hay pues, dos grandes grupos de Estados con dos distintas visiones generales del futuro de Europa: el grupo nacionalista (“los que esperan cambios sistémicos que debiliten los vínculos entre los Estados miembros de la UE y refuercen el papel de las naciones en relación con la comunidad”) y el grupo europeísta (los que “por el contrario, quieren una integración con dimensiones nuevas y más profundas, aunque se aplique solo a algunos Estados miembros”)¹⁹.

De este texto hay que destacar tres aspectos importantes. En primer lugar, la ya veterana idea de una Europa con distintas velocidades²⁰ preside desde el primer momento el actual debate en el seno del Consejo Europeo; en segundo lugar, como se puede leer en el texto del presidente Tusk, los dos grupos de Estados tienen manifestaciones contrarias: “[...] otros, *por el*

¹⁸ Disponible en: <https://www.eureporter.co/frontpage/2017/03/10/remarks-by-president-donald-tusk-after-informal-meeting-of-27-heads-of-state/>. La cursiva es nuestra.

¹⁹ Esta clasificación la proponemos a sabiendas de que las clasificaciones politológicas son, por lo general, reduccionistas, pero simplifican la comprensión de procesos históricos más o menos complejos como es el caso de la integración europea.

²⁰ Un indicio claro de los orígenes de esta idea se encuentra en la teoría de la *integración diferenciada de Europa* llevada a la práctica desde los comienzos de la construcción europea, aunque su aplicación fue mucho más importante desde los tratados de Maastricht y Amsterdam. *Vid.*, a propósito: Ponzano, P.: “L’intégration différenciée au sein de l’Union Européenne et la constitutionnalisation de la zone euro”, *Revue GRASPE*, n.º 26, pp. 38-48, Bruselas, 2015. Disponible en: <http://graspe.eu/document/grasp26.pdf>. Por lo que a dignatarios europeos se refiere, ha sido sobre todo Jacques Delors quien ha defendido el valor de esta teoría desde comienzos de este siglo. Para más detalle, *vid.*: <http://institutdelors.eu> y, en especial: Bertoncini, Y.: *L’intégration différenciée dans l’Union Européenne: une légitimité à géométrie variable*. Disponible en: <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/integrationdifferenciee-bertoncini-ijd-feb17.pdf>

contrario, quieren una integración...²¹, y en tercer lugar, al menos en la presentación oficial de Tusk, por encima de estas divergencias, todos muestran una actitud positiva, lo que permite contemplar con un cierto optimismo el resultado del debate, a pesar de que este haya sido insuficiente y estuviera aún, como es habitual en los debates del Consejo Europeo, afectado de una gran falta de transparencia que impide saber qué jefes de Estado o de Gobierno están en el primer grupo reseñado por Tusk y cuáles en el segundo.

Si este debate informal del Consejo Europeo de marzo de 2017 en torno a las cuestiones que plantea el *Libro blanco* de la Comisión Europea fuera el primero y único en tener lugar, habría que lamentarlo porque la cuestión esencial planteada implícitamente por el *Libro blanco* no es ni más ni menos que la cuestión de la Unión Política Europea, que es una cuestión necesitada de deliberación constante (y no solo tras el *brexit*) y a la que hay que dar respuestas claras aunque no sean unánimes en cada una de las fases (progresivas o regresivas) del proceso de integración²².

Pues bien, imaginemos que además de ese minidebate informal, los miembros del Consejo Europeo fueran llamados a escoger uno de los cinco escenarios descritos por la Comisión en su *Libro blanco sobre el futuro de Europa*.

A no ser que se impusiera el escenario n.º 1, es decir: “Seguir igual”²³, los cinco escenarios del *Libro blanco sobre el futuro de Europa*, a la hora de la verdad, se reducirían probablemente a dos: el n.º 3 (“Los que desean hacer más, hacen más”) y el n.º 4 (“Hacer menos pero de forma más eficiente”).

El escenario n.º 2, es decir: “Solo el mercado único”²⁴, no lo ha reivindicado hasta el día de la fecha, como opción exclusiva, ningún miembro del Consejo Europeo, ni siquiera el jefe de Gobierno del Estado más euroescéptico de los veteranos, el Reino Unido²⁵.

El escenario n.º 5, es decir: “hacer mucho más conjuntamente” (y el idealismo –en el buen sentido– maximalista que lo anima), parece abandonado ya por todos los líderes políticos, incluso por los más europeístas²⁶. Al día de la fecha, en efecto, ningún jefe de Estado o de Gobierno ni ningún jefe de partido lo ha defendido claramente.

Hay que recordar, como hace la Comisión en el *Libro blanco*, que hay muchos solapamientos entre los escenarios y, por lo tanto, no son ni mutuamente excluyentes ni exhaustivos.

En todo caso, salvo alguna convulsión electoral de envergadura (poco probable una vez

²¹ *Vid. supra*, nota a pie de página n.º 18. La cursiva es nuestra.

²² Con ocasión de la primera discusión sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, en la reunión informal del Consejo europeo del 23 de febrero de 2018, se ha puesto de manifiesto que algunos miembros del Consejo Europeo habrían señalado la necesidad de concluir la discusión sobre los escenarios del futuro de Europa antes de decidir sobre el presupuesto de la Unión.

²³ *Vid.*: Libro blanco sobre el futuro de Europa, p. 16. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

²⁴ *Ibid.*, p. 18.

²⁵ *Vid.* la carta de David Cameron a Donald Tusk de 10 de noviembre de 2015. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf

²⁶ La frase de Jean-Claude Juncker, “Il faut cesser de parler des États Unis d’Europe” (Conferencia en el Instituto Jacques Delors, París, abril de 2016) es un símbolo del actual repliegue del discurso federalista europeo. No obstante, en su *Discurso sobre el Estado de la Unión* de septiembre de 2017, Juncker ofrece lo que él llama un “sexto escenario”, cuya descripción presenta rasgos voluntaristas equiparables a los del escenario n.º 5 del *Libro blanco* de la Comisión.

que hemos superado en 2017 las amenazas provenientes de partidos y movimientos euróforos que se presentaron a elecciones en los dos Estados principales de la Unión, Alemania y Francia, así como en Holanda y Austria), si seguimos el que podríamos llamar criterio ideológico de la actitud hacia Europa (más bien europeísta o más bien nacionalista), de los actuales miembros del Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de elecciones legislativas o presidenciales²⁷ y los respectivos cambios de gobierno, teniendo en cuenta el referido debate del Consejo Europeo del 10 de marzo de 2017 y, finalmente, las declaraciones o iniciativas de jefes de Estado o de Gobierno posteriores a esa fecha, podemos distinguir, mediante una clasificación forzosamente reduccionista²⁸ pero coherente con el resumen de Donald Tusk, dos grupos de Estados.

En primer lugar, un grupo de 20 Estados que se inclinarían por un modelo de integración correspondiente al escenario n.º 3, es decir: “Los que desean hacer más, hacen más”²⁹, entendiéndose que este escenario sintetiza mejor que cualquier otro la idea de la Europa con distintas velocidades. En este grupo podemos incluir a Francia, Alemania, Italia, España, Portugal, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Lituania, Estonia, Suecia, Finlandia, Grecia, Malta, Chipre, Bulgaria, Rumanía, Eslovenia y Croacia. En él figuran los cuatro países con más peso político

de la Unión, a saber, Alemania, Francia, Italia y España, por el número de votos en el Consejo y porque en total acaparan más del 50 % de la población de la Unión.

En Francia, la *Iniciativa por Europa* tomada por su presidente, Emmanuel Macron, en septiembre de 2017³⁰, es hoy la iniciativa estatal en pro de la creación de un “núcleo duro” de Estados que defiendan, al menos, una Europa con distintas velocidades: “Europa se mueve ya a varias velocidades. Entonces, ¿no tengamos miedo de decirlo y de quererlo!”; “En la medida en que articulemos constantemente la ambición movilizadora de algunos y el respeto del ritmo de cada uno podremos generar el deseo de avanzar y Europa progresará en beneficio de todos”³¹.

Pues bien, si Francia ha encabezado, una vez más, la defensa del proceso de integración europeo, Alemania, tras el difícil pero esperanzador acuerdo de gobierno entre el partido democristiano y el socialdemócrata, aprobado finalmente el 4 de marzo de 2018, está ya en condiciones de unirse activamente a la iniciativa francesa con, como mínimo, la defensa del escenario n.º 3 y, por añadido, una revisión de la ideología económica de la austeridad, dominante en la política europea de Berlín y, en paralelo, predominante en el seno del Consejo Europeo desde hace una década.

²⁷ En 2018, hay elecciones presidenciales en Irlanda, Finlandia, República Checa y Chipre y elecciones legislativas en Italia, Suecia, Hungría, Eslovenia y Letonia.

²⁸ No obstante, esta reducción a dos grupos de Estados de la diversidad (o riqueza) de posiciones en el seno del Consejo Europeo es coherente con la única clasificación “oficial” de tomas de posición de los Estados ante el futuro de Europa, a saber, la que presentó Donald Tusk en marzo de 2017. *Vid. supra*, p. 4.

²⁹ *Vid. Libro blanco sobre el Futuro de Europa, op. cit.*, p. 20.

³⁰ *Vid.*: discurso del 26 de septiembre de 2017 en la Sorbona: *Initiative pour l'Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique*. Disponible en: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

³¹ *Ibid.*, pp. 14 y 9, respectivamente. La traducción es nuestra. Nótese la similitud del discurso de Macron con el resumen que hace el presidente Tusk de los resultados del primer, informal y hasta ahora único debate sustancial del Consejo Europeo sobre el funcionamiento de la Unión en relación con el futuro de Europa.

En este grupo de Estados, como dijimos antes, el caso de Italia es especial tras la victoria, en las elecciones legislativas del 4 de marzo de 2018, de partidos y movimientos que mantienen un discurso eurófono.

En segundo lugar, el grupo de siete Estados que podrían inclinarse más bien por un modelo de funcionamiento de la Unión correspondiente al escenario n.º 4, es decir: "Hacer menos, pero de forma más eficiente"³². En este grupo podemos situar al grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), los Países Bajos, Dinamarca y Letonia.

Dentro de este grupo de Estados, el importante (y con 25 años de historia) grupo de Visegrado, no precisamente europeísta actualmente, dadas las actitudes y acciones políticas de sus componentes en ámbitos sensibles para Europa como el Estado de derecho o la inmigración, representa un significativo remanente de euroescepticismo, especialmente en sus dos principales miembros: Polonia y Hungría.

Ahora bien, si por un lado los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados que lo componen, por separado, tienen posiciones peculiares (por ejemplo, durante la campaña electoral de las recientes elecciones presidenciales de la República Checa, el reelegido Miloš Zeman se ha declarado explícitamente federalista³³), en sus comunicados o manifiestos como grupo organizado mantienen una línea contestataria respecto de la corriente tradicionalmente más

europeísta (encabezada por Francia y Alemania). Por ejemplo, en la nota de prensa posterior a la reunión del grupo de Visegrado del 2 de marzo de 2017, pocas semanas antes de la reunión del Consejo Europeo que iba a celebrar, con unánime declaración de fe europeísta incluida, el 60.º aniversario de las comunidades³⁴ y conocido ya el *Libro blanco sobre el futuro de Europa*, se puede leer una expresión más o menos implícita en favor de limitar Europa al mercado único: "Queremos reformas, queremos fortalecer el control democrático y estatal sobre los procesos de toma de decisiones en la Unión. Al mismo tiempo, queremos una clara igualdad de trato por parte de la Unión a los diferentes intereses de cada Estado miembro y en el futuro el mantenimiento del mercado común y del espacio Schengen"³⁵.

Para completar el anterior ejercicio de síntesis sobre la posición de los Estados ante el futuro de Europa, recordamos, en la **Tabla 1**, la orientación ideológica de los actuales miembros del Consejo Europeo y describimos qué modo de funcionamiento de la Unión preferirían, teniendo en cuenta también su diferente actitud hacia Europa (más bien europeísta o más bien nacionalista).

³² Vid.: Comisión Europea, *Libro blanco sobre el futuro de Europa*, op. cit., p. 22.

³³ Ver, por ejemplo, el debate final de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 27 de enero de 2017 entre Miloš Zeman y Jiri Drahoš. No obstante, es normalmente el primer ministro y no el presidente de la República quien define la política europea y participa en las reuniones del Consejo Europeo y las divergencias respecto a asuntos europeos entre ambos dignatarios no son infrecuentes.

³⁴ Vid. la *Declaración de Roma de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea*. Disponible en: https://euro.pa.eu/european-union/eu60_es

³⁵ Declaración de prensa de la Primera ministra polaca, Beata Szydło, el 2 de marzo de 2017, tras la reunión del Grupo de Visegrado. Disponible en: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/visegrad-nehce-dvourychlostni-evropu-chceme-rovnost-pro-vse/r~c53fbbf6ff4211e6bc17002590604f2e/?redirected=1517137847>. La traducción es nuestra.

Tabla 1. Orientación ideológica, actitud hacia Europa e hipotética elección del modo de funcionamiento de la UE en el Consejo Europeo (situación a 5/3/2018)

Estados miembros	Partido o coalición en el Gobierno (*)	Orientación ideológica del jefe del Estado (*)	Orientación ideológica del jefe del Gobierno (*)	Representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo (**)	Actitud del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo (***)	Modo de funcionamiento de la UE preferible para el representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo (1)	Elecciones legislativas o legislativas que celebrar en 2018
Alemania	PP + S&D	S&D (Frank-Walter STEINMEIER)	PP (Ángela MERKEL)	JG	E	3	-
Austria	PP + EN	LV (Alexander VAN DER BELLEN)	PP (Sebastian KURZ)	JG	E	3	-
Bélgica	PP+ LD	-	LD (Charles MICHEL)	JG	E	3	-
Bulgaria	PP	PS (Rumen RADEV)	PP (Boyko BORISOV)	JE	E	3	-
Chipre	PP	PP (Nikos ANASTASIADIS)	PP (Nikos ANASTASIADIS)	JE	E	3	Presidenciales 4/2/18
Croacia	PP	PP (Kolinda GRABAR-KITAROVIĆ)	PP (Andrej PLENKOVIĆ)	JE	E	3	-
Dinamarca	LD	-	LD (Lars LØKKE RASMUSSEN)	JG	N	4	-
Eslovaquia	S&D	IN (Adrej KISKA)	S&D (Robert FICO)	JG	N	4	-
Eslovenia	S&D	S&D (Borut PAHOR)	S&D (Miro CERAR)	JG	E	3	Legislativas 07/18
España	PP	-	PP (Mariano RAJOY)	JG	E	3	-
Estonia	PP + LD + S&D	PP (Kersti KALJULAI)	LD (Jüri RATAS)	JE	E	3	-
Finlandia	PP + LD	PP (Sauli NIINISTÖ)	LD (Juha SIPILÄ)	JE	E	3	Presidenciales 28/1/18
Francia	S&D	S&D (Emmanuel MACRON)	S&D (Edouard PHILIPPE)	JE	E	3	-
Grecia	IU + CR	PP (Prokopis PAVLOPOULOS)	IU (Alexis TSIPRAS)	JG	E	3	-
Hungría	PP	PP (János ÁDER)	PP (Viktor ORBÁN)	JG	N	4	Legislativas 8/4/18
Irlanda	PP	S&D (Michael HIGGINS)	PP (Leo VARADKAR)	JG	E	3	Presidenciales 10/18
Italia	S&D	S&D (Sergio MATTARELLA)	S&D (Paolo GENTILONI)	JG	E	3	Legislativas 4/3/18
Letonia	LD	LD (Raimonds VĒJONIS)	LD (Māris KUČINSKIS)	JG	N	4	Legislativas 6/10/18
Lituania	LD + S&D	IN (Dalia GRYBAUSKAITĖ)	LD (Saulius SKVERNELIS)	JE	E	3	-
Luxemburgo	LD + S&D + LV	-	LD (Xavier BETTEL)	JG	E	3	-
Malta	S&D	S&D (Marie-Louise COLEIRO PRECA)	S&D (Joseph MUSCAT)	JG	E	3	-
Países Bajos	LD	-	LD (Mark RUTTE)	JG	N	4	-
Polonia	CR	CR (Andrzej DUDA)	CR (Mateusz MORAWIECKI)	JG	N	4	-
Portugal	S&D + IU	PP (Marcelo REBELO DE SOUSA)	S&D (António COSTA)	JG	E	3	-
República Checa	LD + S&D	S&D (Miloš ZEMAN)	LD (Andrej BABIŠ)	JG	N	4	Presidenciales 27/1/18
Rumanía	S&D + LD	PP (Klaus IOHANNIS)	S&D (Vasilescu VIORICA DĂNCILĂ)	JE	E	3	-
Suecia	S&D	-	S&D (Stefan LÖFVEN)	JG	E	3	Legislativas 9/9/18

* Las siglas que figuran en esta columna corresponden a los grupos políticos del Parlamento Europeo en los que se han integrado o se integrarán probablemente los partidos nacionales a los que pertenece el jefe del Estado o del gobierno, a saber: EN: Europa de las Naciones y las Libertades, CR: Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos, PP: Grupo del Partido Popular Europeo, S&D: Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, LD: Grupo de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa, LV: Los Verdes Europeos/Alianza Libre Europea e IU: Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica. La abreviatura IN significa independiente. El signo - corresponde a Estados monárquicos.

** Los acrónimos que aparecen en esta columna significan: JE: jefe del Estado, JG: jefe del gobierno.

*** Las abreviaturas que aparecen en esta columna significan: E: actitud más bien europeísta, N: actitud más bien nacionalista.

(1) Según los escenarios descritos en el *Libro blanco sobre el futuro de Europa*.

El potencial deliberativo del *Libro blanco* ha sido desaprovechado por los Estados y por la sociedad civil

El debate sobre el futuro de Europa en 2017 ha sido pues de baja intensidad –tanto entre los Estados como en la sociedad civil– y de corta extensión, en gran medida por el cúmulo de convulsiones y urgencias que han inundado la agenda europea a raíz de la crisis global de la economía y de la seguridad.

Pero, desde el punto de vista estricto del principio de legitimidad, un debate sobre el futuro de Europa (si la voluntad política que lo anima es que verse sobre la unidad y no –o no solo– sobre la diversidad) debe ser unitario y concentrado en un espacio supranacional (como sabiamente lo vieron la Comisión y el Parlamento Europeo en 2001 al diseñar la “Convención sobre el futuro de Europa”, que fue capaz de redactar una Constitución para Europa), independientemente de cuál sea su grado de eficacia, es decir, independientemente del cálculo de riesgo³⁶.

En un muy honesto ejercicio de democracia deliberativa, los cinco escenarios del *Libro blanco* abrieron un debate suficiente sobre el sistema de toma de decisiones de la Unión. A propósito, hay que reconocer el mérito de la Comisión y de su presidente por el esfuerzo político que

supuso la elaboración misma del *Libro blanco* por la razón siguiente: en su discurso sobre el estado de la Unión de 2016, Juncker planteó ya reflexiones políticas sobre el futuro de Europa pero referidas solo a la unión económica y monetaria (UEM)³⁷; fue posteriormente la toma en consideración del *brexit* y del proceso de Bratislava lo que indujo al presidente de la Comisión y a su gabinete a concebir un debate mucho más amplio que el reducido a la UEM³⁸. Fruto de este cambio fue el *Libro blanco* tal como lo conocemos³⁹.

El *Libro blanco* de la Comisión permite clarificar el debate general sobre el futuro de Europa mediante un lenguaje simple y unas advertencias sobre los efectos que causaría en las políticas de la Unión la elección de uno o de varios de los escenarios descritos.

³⁷ Jean-Claude Juncker: “La Comisión esbozará en un libro blanco esa visión para el futuro en marzo de 2017, coincidiendo con el 60.º aniversario de los Tratados de Roma. Trataremos de reforzar y reformar nuestra unión económica y monetaria. Y también tomaremos en consideración los desafíos políticos y democráticos a los que nuestra Unión de 27 se enfrentará en el futuro”. Cfr.: *Discurso sobre el Estado de la Unión*, septiembre de 2016. Disponible en: <https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/1409.pdf>.

³⁸ El *brexit* ha motivado una reacción oportuna de la Comisión, consistente en reconocer la necesidad de globalizar el debate, mientras que en cierto modo se ha utilizado por los jefes de Estado y de Gobierno para desviar debates y superar baches en política interna.

³⁹ Cfr. Russack, S.: “How is Juncker’s ‘last-chance Commission’ faring at mid-term?”, *European Policy Analysis*, junio de 2017, pp. 6 y ss., Swedish Institute for European Policy Studies. Disponible en: https://www.ceps.eu/system/files/SR_JunckerCommission_0.pdf. Es interesante recordar que durante 2012 y 2013 el gobierno de Alemania, por propia iniciativa, convocó y animó un grupo para el futuro de la Unión Europea, formado por todos los ministros de Asuntos Exteriores y que en principio pretendía reflexionar sobre la totalidad de los temas políticos de primer orden, incluidas las cuestiones institucionales (!). Esta iniciativa, que acabó en fracaso por la ausencia de casi todos los ministros invitados, derivó hacia la exclusiva referencia, no a la UE sino a su unión económica y monetaria. Vid., a propósito: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2012-03-28/germany-westerwelle-initiates-a-meeting-group-future-european-union>

³⁶ Los debates globales sobre el futuro de la Unión que, aunque no recibiendo este nombre, han planteado cambios tanto de la estructura como del funcionamiento de la Unión en su conjunto son los que merecen calificarse de hitos históricos de la integración europea, tales como la Primera Convención, que dio lugar al Proyecto de Tratado de 1984 y la citada Segunda Convención (la Convención sobre el futuro de Europa) que terminó sus trabajos en 2003 o la iniciativa de la primera Comisión Delors que desembocó en el Tratado de Maastricht, adoptado en 1992, que comprendía la celebración de dos conferencias intergubernamentales conexas y paralelas: una sobre la unión económica y monetaria y otra sobre la Unión Política Europea.

En cuanto al debate sobre el futuro de Europa en la sociedad civil, la Comisión ha intentado mostrar que los “diálogos ciudadanos” han sido algo importante: “A lo largo de los tres últimos años, tal como prometimos, los miembros de la Comisión visitaron los parlamentos nacionales en más de 650 ocasiones y participaron en más de 300 diálogos interactivos con los ciudadanos en más de 80 ciudades y municipios de los 27 Estados miembros”⁴⁰.

Sin embargo, la experiencia muestra que solo el debate centralizado, organizado y realizado a nivel europeo, en instituciones de la Unión o en convenciones *ad hoc* consigue mínimamente mantener sincronizada la atención de los ciudadanos y los medios de comunicación en toda Europa y permite que los mensajes políticos y la discusión en sí impliquen al mayor número de actores. Los debates locales, regionales o estatales que se hicieron durante la Convención constitucional (2002-2003) tuvieron lugar como consecuencia de la celebración de la misma. Fue la iniciativa política de la Unión (consistente en convocar y celebrar una convención) la que originó los debates en el interior de los Estados.

En todo caso, la organización de “convenciones democráticas” en toda Europa a lo largo de este año, presentada por el presidente francés en su *Iniciativa por Europa*⁴¹ y apoyada por el presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el estado de la Unión, podría contribuir a aumentar dicha intensidad democrática.

Hay que recibir igualmente de buen grado anuncios como el del ministro español de asuntos exteriores, Alfonso Dastis, el 31 de enero de 2018, de la intención de su gobierno de organizar

en 2018 “consultas ciudadanas” sobre el futuro de Europa⁴².

No obstante, hay que mantener también un sano escepticismo, basado en la experiencia, acerca del beneficio efectivo que pueden comportar para la Unión las consultas a ciudadanos de alcance meramente intraestatal y sin ningún carácter vinculante ni para el propio Estado ni para la Unión.

Los Estados ante ciertas cuestiones institucionales de importancia

Cabe reseñar finalmente que tres cuestiones institucionales de importancia han entrado desde 2017 en el debate sobre el futuro de Europa y dos de ellas ya han sido tratadas en la primera reunión del Consejo Europeo de 2018.

Nos referimos a las listas transnacionales para las elecciones europeas, la cuestión de los llamados “candidatos cabeza de lista” (*spitzenkandidaten*) y la fusión de los cargos de presidente del Consejo Europeo y presidente de la Comisión Europea⁴³.

Nótese que las dos primeras cuestiones son urgentes en la medida en que en teoría pudieran afectar a la organización de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 y a la elección del próximo presidente de la Comisión, respectivamente. Ahora bien, dada la división que ambas

⁴² Vid. el foro *España en Europa: un futuro en común*, organizado por el diario *El País* en Bruselas, el 31 de enero de 2018. Disponible en: https://politica.elpais.com/politica/2018/01/31/actualidad/1517433352_304005.html

⁴³ Para un examen más detallado de estas cuestiones, vid.: Kreilinger, V.: *A more democratic European Union. Propositions and scope for political action*, Policy Paper n.º 212, 5 de enero de 2018, Institut Jacques Delors (Berlín), pp. 10 a 17. Disponible en: <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/amoredemocraticeeuropeanunion-kreilinger-jdib-jan18.pdf>

⁴⁰ Cfr. Juncker, J.C.: *Discurso sobre el estado de la Unión*, op. cit., 30 de septiembre de 2017.

⁴¹ Vid., *supra*, nota a pie de página n.º 30.

cuestiones han provocado en el seno mismo del Parlamento y del Consejo Europeo (*vid. infra*), no es previsible que queden resueltas favorablemente al menos en la actual legislatura parlamentaria.

Sin embargo, la cuestión de la fusión de presidencias no parece urgente en sí misma y, además, dada su gran importancia, sorprende la forma en que se ha planteado y quién ha propuesto tal fusión, a saber, el presidente de la Comisión en un discurso sobre el estado de la Unión y en los siguientes términos: “Más democracia significa más eficiencia. Europa funcionaría mejor si fusionásemos los cargos de presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea [...]. Europa resultaría más fácil de comprender si un solo capitán pilotase la nave. Tener un único presidente simplemente reflejaría mejor la verdadera naturaleza de nuestra Unión Europea como Unión de Estados y Unión de ciudadanos”⁴⁴. Llama igualmente la atención que esta idea se justifique en referencia a la eficiencia de la Unión, sin más argumentos. Y sorprende aún más la ausencia de referencia a la legitimidad de la Unión, ya que dicha fusión supondría desmontar de la noche a la mañana los sesenta años de vigencia del principio de equilibrio institucional de la Unión⁴⁵, invalidar en gran medida el saludable principio de la separación de poderes y, en especial, poner en peligro la independencia de la Comisión, consagrada en los tratados como la institución garante del interés general de la Unión.

La idea, en todo caso, no es nueva. Ya fue discutida durante la Convención sobre el futuro de

Europa, en 2003, con ocasión de la creación de la figura de presidente permanente del Consejo Europeo, y fue finalmente rechazada y excluida del proyecto de Constitución para Europa. Los argumentos en contra que se esgrimieron entonces siguen manteniendo su valor frente a los argumentos a favor de dicha fusión (tales como los evocados por Juncker) y se refieren, sobre todo, en cuanto a la eficacia de la Unión, a las consecuencias negativas que tendría la asunción de responsabilidades ejecutivas y legislativas por una misma persona y, en cuanto a la legitimidad, a la dificultad de arbitrar un mecanismo eficaz de censura parlamentaria⁴⁶.

En todo caso, es esta una cuestión institucional de primer orden y el Consejo Europeo no debería abordarla más que tras un debate adecuado en el Parlamento, sin olvidar que tal modificación institucional requerirá probablemente una reforma de los tratados.

Las otras dos cuestiones citadas, a saber, las posibles listas transnacionales y la forma en que la UE nombra a los altos cargos, incluidos los “candidatos cabeza de lista” (*spitzenkandidaten*), han sido incluidas en el orden del día de la reunión informal del Consejo Europeo 23 de febrero de 2018 pero el tratamiento de la primera ha quedado aplazado *sine die*.

En cuanto a los “candidatos cabeza de lista”, el Consejo Europeo se ha mostrado reacio a la propuesta del Parlamento Europeo (apoyada por el presidente de la Comisión) de repetir en 2019 el procedimiento aplicado tras las elecciones europeas de 2014 (elección como presidente de la Comisión del candidato más votado en el Parlamento). En efecto, el Consejo Europeo ha manifestado que no puede garantizar de ante-

⁴⁴ Juncker J. C.: *Discurso sobre el estado de la Unión*, 30 de septiembre de 2017, *op. cit.*

⁴⁵ El principio del equilibrio institucional fue creado por el Tribunal de Justicia europeo en 1958, en la sentencia *Meroni*. Dicho principio prohíbe cualquier interferencia de una institución de la Unión en las competencias atribuidas a otra.

⁴⁶ Para un examen de las posibles razones de esta propuesta sorprendente de Juncker y sobre los efectos negativos de la fusión de las dos presidencias, *vid.*: Dauvergne, A.: *Un chapeau pour deux têtes: une simplification compliquée*. Disponible en: <http://institutdelors.eu/publications/un-chapeau-pour-deux-tetes-une-simplification-compliquee/>

mano que propondrá a uno de los candidatos cabeza de lista para presidente de la Comisión y ha recordado que el Tratado es muy claro en cuanto a la competencia autónoma del Consejo Europeo para designar al candidato, teniendo en cuenta las elecciones europeas y habiendo mantenido las consultas adecuadas.

Finalmente, respecto a la propuesta de Juncker de fusionar las dos presidencias, el Consejo Europeo ha rechazado tratar la cuestión. Así lo pone de manifiesto el propio Donald Tusk: "Jean-Claude also presented the idea of a merger of our two posts, but there was no appetite to take this forward. Above all, because it would substantially reduce the role of Member States in the EU"⁴⁷.

Conclusión

En 2017, si bien la crisis económica, social y migratoria, la crisis de representación política, los nacionalismos y el *brexít* han podido legitimar en parte la actitud pragmática de los Estados, que han dirigido su atención a asuntos específicos más o menos urgentes, sin embargo tanto los Estados por separado como el Consejo Europeo han dedicado un debate de escaso valor al problema de fondo —el modelo de funcionamiento político de la Unión— y han desaprovechado así el potencial deliberativo del *Libro blanco* de la Comisión sobre el futuro de Europa.

El modelo de una Europa con distintas velocidades ha recibido la mayor adhesión por parte de los Estados, por encima de los restantes modelos sometidos a debate.

Aunque dicho modelo no es el ideal para los más europeístas y significa una desaceleración del proceso de integración europea, puede dejar sin mucha justificación discursos tendentes a frenar

el avance hacia la Unión política o a provocar la salida de la Unión siguiendo el ejemplo británico.

El "futuro de Europa" que describirán las decisiones que los Estados han de tomar a partir de 2018 sobre cada uno de los temas o políticas sectoriales considerados prioritarios por los Estados es con toda probabilidad un futuro incierto, indefinible en términos de unidad de acción política y distante del método comunitario dado que las agendas políticas de la Comisión Europea y del Consejo Europeo son actualmente distintas⁴⁸.

No obstante, la actual mayoría abrumadora de jefes de Estado y de Gobierno que muestra una actitud más europeísta que nacionalista permite seguir creyendo que es posible relanzar el proceso de integración en la dirección de una Unión Política Europea.

⁴⁸ Sobre la importante cuestión del deterioro creciente del método comunitario, la siguiente aportación del Parlamento Europeo es muy oportuna: "El Parlamento lamenta el hecho de que cada vez que el Consejo Europeo decide aplicar métodos intergubernamentales y eludir el 'método comunitario o de la Unión' definido en los tratados, esta situación no solo conduce a un proceso de toma de decisiones menos eficaz, sino que contribuye también a una creciente falta de transparencia, de responsabilidad democrática y de control. El Parlamento considera que una vía diferenciada es concebible únicamente como medida temporal en el camino hacia una toma de decisiones más eficaz e integrada en la Unión. Considera que el 'método de la Unión' es el único método democrático para legislar que garantiza que se tienen en cuenta todos los intereses, especialmente el interés común europeo; por 'método de la Unión' entiende el procedimiento legislativo según el cual la Comisión, como parte de sus competencias como órgano ejecutivo, presenta iniciativas legislativas, el Parlamento y el Consejo que representan, respectivamente, a los ciudadanos y a los Estados miembros deciden en codecisión por mayoría, mientras que las obligaciones de unanimidad del Consejo se convierten en excepciones absolutas, y el Tribunal de Justicia supervisa y garantiza el control judicial final; insiste en que el 'método de la Unión' debe respetarse incluso en los casos de urgencia.". Vid.: *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea*, puntos 6 y 7. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0048&language=ES&ring=A8-2016-0390>

⁴⁷ Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-tusk-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/>

Portugal, cultura y desarrollo

Guilherme d'Oliveira Martins

El específico marco histórico y geográfico de Portugal

Al hablar de Portugal tenemos que entender su especificidad cultural como el producto de la encrucijada entre una herencia histórica compleja y el contexto geográfico de la Península Ibérica. Esta abre el diálogo entre el Atlántico y el Mediterráneo, como nos recordaba el geógrafo Orlando Ribeiro. Se trata de un auténtico continente en miniatura, marcado por el contraste entre las tierras altas y las bajas, entre el litoral y el interior, entre las ciudades y el campo. “Sierra y ribera, campo y monte, montaña y valle, tierra alta y tierra llana expresan, en el concepto del pueblo que creó y usa estas designaciones, el contraste determinado por la altitud y las consiguientes particularidades del clima, de la economía y de la población”. Desde el Duero y el Miño hasta las llanuras del sur y del Algarve, pasando por el interior del norte, formado de tierras frías y tierras calientes, de todo hay en este “jardín plantado al borde del mar” o, en la famosa fórmula de Camoens, este país “donde la tierra acaba y el mar comienza”. O, en otra expresión más contemporánea, “Esta playa extasiada y desnuda / donde me uní al mar, al viento y a la luna” (Sophia de Mello Breyner Andresen).

Fue desde aquí de donde los portugueses partieron hacia las islas del Atlántico, a la costa de África, a las Américas y a las Indias.

Miguel de Unamuno ya dijo “Para Portugal el sol no nace nunca: muere siempre en el mar que fue el teatro de sus hazañas y la cuna y sepulcro de sus glorias [...]”. Portugal parece la patria de los amores tristes y de los grandes naufragios”. De hecho, se puede decir que nuestra larga costa occidental es responsable, gracias a la voluntad de los portugueses, de la independencia desde el siglo XII y de tener la más vieja frontera de Europa, desde el siglo XIII.

El carácter e idiosincrasia de los portugueses

Además de un espacio físico variado, el lugar cultural portugués está formado por un *melting pot* construido a lo largo de los siglos y gracias a múltiples influencias, desde los pueblos venidos del centro de Europa como de los venidos del Mediterráneo, hasta nuestras mismas migraciones internas.

La lengua es una y si Fernando Pessoa, por boca de su heterónimo Bernardo Soares dice “que mi patria es la lengua portuguesa”, la verdad es

que el idioma se convirtió en la lengua hablada en todos los continentes, en especial en América del Sur (Brasil) y África.

El filósofo Eduardo Lourenço ha usado para Portugal la metáfora de la isla, como si el país fuese una Ítaca a la que regresan los viajeros, como Ulises, símbolo de un nomadismo de aventura que podría caracterizar a los portugueses.

En el plano económico y social, Portugal ha experimentado la confrontación entre las carencias y los anhelos. Fue hacia el Atlántico por la falta de cereales y de oro, y fue para la emigración por la falta de sustento. Pero también se acostumbró a vivir por encima de sus posibilidades con el lucrativo comercio de Asia en el siglo XVI y del oro del Brasil en el siglo XVIII.

Ha existido siempre aquí el dilema entre la “fijación y el transporte”, como dijo el pensador António Sergio, entre crear una base europea sólida y estable, o disfrutar simplemente de los movimientos mercantiles.

También ha existido una confrontación entre centralismo y municipalismo (este fomentado y aliado del poder central), del mesianismo del Estado y el peso ancestral del individualismo, de una cierta improvisación, de la precipitación, de un exceso de imaginación, de las supuestas “suaves costumbres” y hasta “el miedo mismo de existir”, según dice el pensador y ensayista José Gil. No podemos, por ejemplo, olvidar en este contexto que el referéndum de 1998 que se convocó para decidir sobre la división del país en regiones autónomas supuso un rechazo clarísimo a esa fórmula.

Una gran capacidad de adaptación coexiste con el recurso frecuente al corto plazo y con la excesiva confianza en la buena suerte y en el hado o el destino.

De todas maneras, pensando en un contexto europeo, el Portugal democrático de después de la Revolución de los Claveles de abril de

1974, al haberse integrado en la Comunidad Europea, sin renunciar a su ligazón con el mundo global, en particular con los países de lengua portuguesa, ha ocupado en la escena internacional un lugar marcado por la historia. Sobre todo basado en una vocación de estabilización, y asumiendo un papel de fomento del diálogo.

Una integración europea positiva

La participación de Portugal y de España en la construcción europea ha constituido una experiencia con inequívocos aspectos positivos, que deben ser, sin embargo, ser comprendidos y profundizados.

Lorenzo Natali, el comisario europeo que desempeñó un papel decisivo en la ampliación de las Comunidades europeas, concretado en 1985 y ejecutado en 1986, afirmó en diversas circunstancias que la adhesión de los países ibéricos supondría el inicio de una nueva fase en la construcción europea.

De hecho, la historia peninsular, en su proyección en el mundo global en todos los continentes ha permitido aprovechar todas las potencialidades de una integración abierta –aún lejos de conseguir o consolidar todas sus virtudes– evitando que el proyecto europeo se llevase a cabo de una forma cerrada, centrado solo en una lógica de autocomplacencia.

Si bien es cierto que hemos constatado señales contradictorias, agravadas por la crisis de 2008, la integración europea abierta conserva para Portugal su pertinencia y su evidente y necesaria actualidad. En efecto, las relaciones de las economías portuguesa y española con las economías de los países emergentes merecen una especial atención, que dependerá en el futuro de la capacidad innovadora y de las sinergias que puedan crearse entre ellas.

La evolución y los cambios en la economía portuguesa

Los últimos veinte años de la economía portuguesa han venido marcados por la integración en el área del euro, como uno de los países fundadores. Los años inmediatamente anteriores y de preparación de la integración en la unión económica y monetaria estuvieron marcados por el gobierno de Cavaco Silva (PSD), con mayoría absoluta en el Parlamento (1987-1995) tras dos años como gobierno minoritario (1985-1987). Con Mário Soares en la Presidencia de la República, y con la reforma de la Constitución de la República para hacerla compatible con los principios económicos subyacentes a la integración europea (revisión de 1989) –sobre todo en lo que respecta a la libertad económica, a la libre competencia, en el contexto de la cohesión económica y social–, se hizo posible reunir las condiciones para un largo periodo de estabilidad política que permitió avances muy significativos en materia de convergencia, cumpliendo así los objetivos marcados en Maastricht.

En 1995, la victoria de António Guterres (PS) permitió la alternancia sin interrumpir la estabilidad política indispensable para la integración en el espacio del euro. A pesar de no contar con la mayoría parlamentaria absoluta, el gobierno consiguió garantizar la estabilidad para el cumplimiento de los criterios marcados por la Unión Europea. La dimisión del gobierno debida a la derrota del Partido Socialista en el Parlamento en las elecciones locales de 2001 condujo a la convocatoria de elecciones generales en 2002, que condujeron a un gobierno de coalición entre la derecha y el centro, PSD y CDS, presidido por Jose Manuel Durão Barroso.

Tras la elección de Durão Barroso como presidente de la Comisión Europea en 2004 fue sustituido por Pedro Santana Lopes como jefe

del gobierno, manteniéndose la misma coalición. Pero debido a problemas derivados de la propia consistencia interna del gobierno, el presidente de la República, Jorge Sampaio, se vio forzado a disolver el Parlamento y a convocar elecciones generales anticipadas, en 2005. El Partido Socialista obtiene la mayoría absoluta y José Sócrates es nombrado primer ministro.

Tras un primer momento en que se consigue un acercamiento a los criterios de integración europea en el ámbito presupuestario, a partir del otoño de 2008 se hacen sentir duramente los efectos de la crisis financiera internacional, provocados por las *subprime* importadas de los Estados Unidos.

Los efectos y consecuencias políticas y económicas de la crisis de 2008

Ya desde 2002 se percibían signos de debilitación económica, que se repercutían entre sí y se ponían de manifiesto en una baja de los ingresos fiscales y en el aumento del déficit presupuestario, con el consiguiente crecimiento de la deuda pública.

En 2009 el Partido Socialista gana las elecciones, pero sin mayoría parlamentaria, lo que obliga al gobierno a una gestión complicada de sus expectativas y promesas electorales ante la reducción de la producción y los graves efectos de la crisis financiera. Esto llevará al ejecutivo, ante la presión de los mercados, a solicitar un rescate al Fondo Monetario Internacional, al Banco Central Europeo y a la Comisión Europea.

Se convocan elecciones generales en 2011, en las que vence el PSD, a cuyo frente está Pedro Passos Coelho, pero necesita coaligarse con el CDS de Paulo Portas. El nuevo gobierno se ve forzado a seguir un duro ajuste y una seria política de austeridad impuesta por la llamada

troika (FMI, BCE Y Comisión Europea). La legislatura 2011-2015 va a venir marcada pues por este rescate y por la aplicación de las medidas fiscales exigidas por la troika que se basan fundamentalmente en cuatro ejes: reformas estructurales, control del gasto público, aumento de los ingresos fiscales y reducción de la deuda pública.

Las elecciones de 2015 van a venir condicionadas y marcadas por los efectos políticos de la crisis, a pesar de que esta, como en Irlanda, estaba ya en vías de irse reduciendo paulatinamente, saliendo del rescate sin necesidad de medidas cautelares complementarias. Hay que subrayar la reacción positiva de todos los agentes económicos, empresarios y sindicatos, que permitió en ese momento el aumento del ahorro, de la inversión, de las exportaciones y el aumento del producto interior bruto.

A pesar de que el PSD de Passos Coelho fue el partido más votado, no consiguió la mayoría absoluta, ni siquiera con el apoyo del CDS, tras un fugaz y vano intento de obtener la investidura. Esto llevará a una situación inédita, que ha sido la obtención de una solución parlamentaria dirigida por el segundo partido más votado, el socialista. António Costa (PS) es nombrado primer ministro gracias al apoyo del Partido Comunista (PCP) y del Bloco de Esquerda (BE), lo que nunca había ocurrido históricamente. Dada esta situación tan especial y novedosa se le ha dado en llamar "jerigonza", lo que en lenguaje portugués popular es una cosa que parece que no va a poder funcionar pero, al final, va funcionando...

La consolidación de la democracia portuguesa

En definitiva, podemos caracterizar los últimos años portugueses, en primer lugar, como de con-

solidación de la democracia, y segundo, de concreción, gracias a la integración europea, de un programa de desarrollo que ha permitido una destacable convergencia económica y social en estos primeros años del siglo XXI.

Han sido diez años de gobierno de centro derecha (1985-1995) con Cavaco Silva, ocho de ellos con mayoría absoluta, seguidos de siete de centro izquierda (1995-2002) con António Guterres, durante los cuales fue posible la integración en el espacio euro y cumplir los criterios de Maastricht ya mencionados.

Nuestros primeros diecisiete años de integración europea fueron de crecimiento económico, aprovechando los fondos comunitarios y las bajas tasas de interés. La siguiente década fue menos estable, se aminoró el crecimiento, cuando no se cayó en la pura recesión, con una alternancia entre el centro derecha y la izquierda.

Los cambios necesarios en las instituciones políticas portuguesas

Hay que recordar que la Constitución de 1976 fue revisada profundamente en dos ocasiones, en 1982 y 1989, sobre todo para reforzar la economía social de mercado y la inserción europea. También para definir el Estado unitario con dos únicas regiones autónomas, Madeira y Azores. El sistema es parlamentario, con un presidente elegido por sufragio universal y directo por cinco años, que dispone de un poder moderador importante, pero no ejecutivo. Tiene solamente funciones representativas, con poder para garantizar la independencia nacional, la unidad del Estado y como regulador del correcto funcionamiento de las instituciones. Entre sus poderes está el de disolver el Parlamento, nombrar y cesar al primer ministro y también vetar leyes de la Asamblea de la República (Parlamento) y decretos del gobierno.

Esta sabia composición de poderes representativos y moderadores ha posibilitado que todos los presidentes, desde 1976, Ramalho Eanes, Mário Soares, Jorge Sampaio, Cavaco Silva y ahora Marcelo Rebelo de Sousa, hayan sido apelados a desempeñar una auténtica función de barrera protectora ante determinadas situaciones parlamentarias o respecto a soluciones gubernativas.

Esta barrera constituye un elemento esencial para facilitar la estabilidad y la sostenibilidad del sistema, desde una perspectiva de solidaridad y cooperación entre los distintos órganos de soberanía. La cohabitación entre mayorías presidenciales y parlamentarias de signo diferente se ha vivido sin dramatismo en los diversos ciclos políticos.

La situación actual de un presidente de centro derecha con un gobierno de centro izquierda (PS) sin mayoría parlamentaria, pero con la garantía del apoyo de las fuerzas a su izquierda es un ejemplo inédito que confirma el acierto de esta solución constitucional. Quizá sea esta una de las razones por la que no se han dado en Portugal minorías xenófobas o nacionalistas.

La recuperación económica en marcha

En el plano económico, los dos últimos años han significado una recuperación después de una profunda recesión. A pesar del declive del producto interior, se han dejado sentir positivamente los efectos de las medidas estructurales aplicadas. Y esto sobre todo en lo que respecta al saneamiento de las finanzas públicas y del sistema bancario, la regulación más flexible del mercado de trabajo y la mejora de los niveles de formación y de educación.

Pero todavía la reducción de la deuda pública, el aumento de la inversión, la mejora de la

productividad y el crecimiento de las exportaciones siguen siendo los objetivos fundamentales para conseguir la estabilidad económica, financiera y social.

La reducción del déficit presupuestario nos facilitó salir de los déficits excesivos ya en junio de 2017 –que en 2016 era del 2,1% del PIB– descendiendo al 1,4% del PIB. La deuda pública que en 2016 era del 130% del PIB se ha reducido al 126%, lo que supone 242 mil millones de euros menos. El PIB ha aumentado en 2017 un 2,7% en volumen total, un 1,1% más que en el año anterior, es decir, 193 mil millones de euros más, según el Instituto Nacional de Estadística. Y esto se ha debido al aumento de la inversión, aunque la demanda externa ha sido ligeramente negativa pues las exportaciones han subido algo menos que la importación de bienes y servicios.

Pero, por último, no se puede olvidar la baja natalidad y el envejecimiento de la población, que están generando dificultades respecto a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, ya que el número de contribuyentes al sistema crece menos que el de jubilados. La inmigración africana, brasileña y europea del Este se ha revelado como relativamente útil para cubrir las necesidades de mano de obra.

El problema de la educación y de la formación

Una preocupación fundamental sigue siendo el nivel de cualificación profesional de la población activa. El programa *Educación para todos* ha constituido un gran reto y un gran esfuerzo, pero, a pesar del progreso experimentado, con el aumento de la escolaridad obligatoria hasta los doce años y el acento puesto en la formación profesional, Portugal tiene aún un largo camino que recorrer en esta materia.

Solo el 43% de la población con edades comprendidas entre los 24 y los 65 años ha completado el ciclo de enseñanza secundaria, en claro contraste con la media de los países de la OCDE, que es del 76%. Incluso en relación con la enseñanza básica (nueve años de escolaridad), solo el 64% de la población completó ese nivel, por debajo de los demás países de la OCDE exceptuando México y Turquía.

Es cierto que, en todo caso, de los miembros de la OCDE, Portugal ha sido, tras Corea del Sur, el país que más ha crecido en materia educativa. En efecto, mientras en la franja de edad entre los 55 y los 64 años solamente el 23% tiene formación secundaria, este porcentaje salta ya para el 65% entre los 25 y 34 años. De este modo, las nuevas generaciones están entrando en el mercado de trabajo con mucha más cualificación profesional que las de mayor edad. Esta tendencia sigue mejorando y va a tener un efecto positivo en la productividad.

De hecho, el estudio del perfil de los alumnos de enseñanza obligatoria, coordinado por quien suscribe estas líneas, afirmaba: "lo que distingue el desarrollo del atraso es el aprendizaje. Aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir socialmente y aprender a ser, son esenciales. Esto significa la necesidad de colocar a la educación durante toda la vida, de forma permanente, en el corazón de la sociedad portuguesa".

Si en los años noventa del pasado siglo se dio prioridad a la educación preescolar, hoy el reto es la enseñanza secundaria. Pero esto no debe depender de que se continúen o no los estudios a un nivel superior, sino también para que faciliten la motivación profesional, la flexibilidad laboral y para que los trabajadores estén en condiciones de una evaluación y reciclaje permanente que tenga efectos positivos en el desarrollo humano.

La necesidad de reforzar la democracia participativa en el seno de la Unión Europea

El debate europeo pasa por momentos difíciles e inciertos. Todavía subsisten muchas de las consecuencias de la crisis, que solo lentamente se van superando.

Hay preocupantes señales de una cierta enfermedad crónica que amenaza en convertir a la Unión Europea en una institución irrelevante y subalterna en un mundo de polaridades mucho más difusas y con muchas incertidumbres y peligros.

Así, desde la creciente influencia de las nuevas potencias asiáticas a la incontrolable situación de Oriente Medio, pasando por la irracionalidad del terror o por la falta de capacidad para establecer y mejorar el diálogo entre culturas diferentes.

Se echa en falta una voluntad política europea compartida que sea capaz de responder a una ecuación que tiene, al menos, tres incógnitas:

- ¿Cómo dar a los ciudadanos protagonismo y voz activa, real, en la definición de objetivos comunes mediante instituciones mediadoras eficaces?
- ¿Cómo vincular la economía y la política, dotando de más capacidad y mayor papel activo a la Unión Europea en el equilibrio y regulación de la escena internacional?
- ¿Cómo garantizar el desarrollo sostenible basado en el conocimiento, la formación, en la cohesión social y la mejor calidad de vida?

No podemos olvidar que, para estas preguntas, esenciales para los ciudadanos, para el desarrollo de sus vidas cotidianas y para sentirse integrados, hace falta encontrar respuestas reales y coherentes. La calidad de la democracia depende, pues, de la real participación ciudadana, de mayor cohesión social y de la sostenibilidad.

De ahí, especialmente para nuestro país, que haya que reforzar el principio de subsidiaridad, de descentralización y desconcentración de la toma de decisiones y de una planificación estratégica que venga articulada y coordinada con la Unión Europea.

Hablar hoy de una sociedad democrática significa buscar nuevas formas de legitimación de la acción política, nacional y europea, siempre basadas en los tres principios clásicos: la soberanía

popular, en la separación e interdependencia de los poderes y en el pluralismo político.

No es suficiente el voto, necesario, sí, pero que debe ir acompañado de una gobernanza controlada por una *accountability* efectiva. Es este nuestro desafío en estos tiempos. Portugal está llamado a defender estos principios en Europa en aras del desarrollo y del respeto a los derechos fundamentales.

Líneas de conflicto en Alemania sobre la reforma de la UE

Björn Hacker

Han transcurrido diez años desde que la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers en 2008 se convirtiese en la chispa que hizo estallar la crisis financiera y económica global. Europa no solo sufrió esta gran crisis: en 2009, la UE se enfrentó a lo que se ha denominado crisis del euro, en 2015 comenzó la denominada crisis de los refugiados y desde 2016 se puede hablar del proceso de configuración del *brexit* como una crisis de gestión permanente.

Estos diez últimos años de crisis han puesto de manifiesto lo incompleta que es la arquitectura de la integración europea: la UE no ha sabido dar una respuesta rápida y eficaz a ninguno de los retos mencionados. La caja de herramientas del Tratado de Lisboa solo estaba equipada para diseñar el proceso del *brexit*. Por el contrario, en los ámbitos de la unión económica y monetaria y la cuestión migratoria se impuso una gestión *ad hoc*. En la torre de Babel de las instituciones europeas y de los gobiernos de los Estados miembros, algunas voces sonaron más altas y eficientes que otras, por lo que la

gestión de la crisis estuvo muy marcada por el gobierno federal alemán. Mientras que la Comisión Europea lidera de forma indiscutible las insoslayables negociaciones con el Reino Unido relativas al *brexit*, Berlín ha desempeñado un papel importante en la dirección de las reacciones políticas sobre la crisis del euro y la crisis de los refugiados. Esto no siempre ha sido un éxito en términos de contenido. Alemania se ha mostrado demasiado insensible frente a las demandas de otros Estados y ha intentado imponer el rumbo que consideraba mejor para sí misma como modelo para sus vecinos. No obstante, vale la pena señalar que, en cuanto a poder político, el papel hegemónico de Alemania funcionó sorprendentemente bien en la crisis del euro, mientras que factores externos y la política interna la frenaron durante la crisis de los refugiados.

A medida que comienza una fase de reforma integral de la UE, con vistas a las elecciones europeas de 2019, ¿dónde se posiciona Alemania a la hora de proporcionar una solución duradera a la falta de respuestas a las crisis de la UE?

A continuación se perfilan nuevas y viejas líneas de conflicto que dividen Alemania y el continente al respecto.

¿Más o menos integración?

La reputación y la aceptación de la UE han sufrido mucho por la duración y el número de crisis en Europa, y más aún por las políticas implementadas para abordarlas. Estas políticas fueron inicialmente inadecuadas y, en muchos sentidos, equivocadas, pero más tarde se consideraron como la única alternativa. Por todo el continente ha ido cobrando más importancia el eje de conflicto entre partidarios y detractores de la integración europea. Ahora bien, en el desarrollo del proceso de integración nunca hubo épocas “tranquilas” y siempre existieron grupos de intereses que han tenido roces en la política europea; solo hay que pensar en la polémica introducción de la moneda común, las discusiones sobre el Tratado Constitucional o las protestas contra la Directiva Bolkestein sobre la libre prestación de servicios. Pero en todos estos controvertidos temas se intentó, al menos, buscar una vía consensuada de reforma. No obstante, en la última década se observa como la insatisfacción con ciertas posturas políticas a escala europea desemboca en un rechazo general del avance de la integración. Hace tiempo, el tamaño del grupo que abogaba por un “retroceso” de la integración era insignificante; las victorias electorales de los partidos populistas en la mayoría de los Estados miembros han logrado que se expanda el rechazo de la UE o de partes de su proyecto integrador.

Mientras que los políticos en muchos Estados miembros han tenido que lidiar con los partidos populistas de derecha y su posición defensiva contra Europa a diario, Alemania siguió siendo una excepción por mucho tiempo. Salvo unos

escaños temporales en los parlamentos locales y regionales, los partidos de extrema derecha no consiguieron entrar en los ámbitos políticos federales centrales hasta 2014. Por lo tanto, el discurso político en Alemania tenía carácter europeísta. No fue hasta 2014 que *Alternative für Deutschland* (AfD; Alternativa para Alemania), que se fundó el año anterior, finalmente logró establecerse en todos los parlamentos estatales, excepto en Hessen y Bavaria (que tienen elecciones en otoño de 2018) y el Parlamento Europeo. También entró en el parlamento federal alemán en 2017 con el 12,6 % de los votos. El AfD critica abiertamente el rumbo proeuropeo del resto de los partidos, en especial de los partidos del gobierno. Su creación en 2013 estuvo estrechamente vinculada a la creciente protesta en contra de la gestión dominante de la crisis del euro por parte de la canciller Ángela Merkel. La insatisfacción con la línea de la canciller sobre la política migratoria impulsó aún más al partido.

Desde entonces, ha habido dos bandos políticos en Alemania separados por la línea de conflicto “más” o “menos” Europa. Del lado de los defensores están los partidos del gobierno, los conservadores del CDU y CSU, el socialdemócrata SPD, y los partidos de oposición, es decir los demócratas liberales del FDP, Los Verdes (*Die Grünen*) y el partido de izquierdas *Die Linke*. Todos están abiertos al principio de profundizar la integración de la UE. Creen que Alemania tiene una responsabilidad particular en el avance del proceso de integración de integración y frecuentemente argumentan que la cooperación europea es necesaria sobre la base de la evidencia histórica. En este bando existe la creencia de que se necesita una amplia reforma de la UE, por lo que se muestran abiertos al debate en ese sentido. Sin embargo, no todos los actores políticos agrupados en estos partidos comparten el

mensaje popularizado por los medios de comunicación de que necesariamente se tenga que “tender la mano” a las propuestas del presidente francés Emmanuel Macron para “refundar Europa”. Y, en determinados aspectos, también se muestran críticos con los planteamientos relativos a las reformas planteadas desde 2017 por la Comisión Europea dentro del marco del *Libro blanco sobre el futuro de Europa*.

Frente a este sector europeísta están los opositores a Europa del AfD, que abogan firmemente por la disolución de la moneda común y por el cierre de fronteras. El partido se fundó durante la crisis del euro como un conglomerado de liberales y conservadores críticos con la política de rescates europeos que de nuevo se concedieron a países de la zona euro en crisis, pero las voces cada vez más nacionalistas acabaron imponiéndose. El AfD se destaca de todos los demás partidos representados en el *Bundestag* por sus posiciones cada vez más radicales. Al principio, en la fase de creación, el partido advertía contra la mayor transferencia de soberanía a la UE, contra el debilitamiento de los principios de estabilidad ordoliberal y la transferencia a otros Estados miembros de la zona del euro de fondos recaudados en Alemania. Desde entonces, defiende todas las posturas imaginables contra el estado de integración existente, desde la exclusión de ciertos países de la unión monetaria europea hasta monedas paralelas y la liquidación de la moneda comunitaria, pasando por la salida de Alemania y la división Norte-Sur de la zona euro. Por ello, el AfD rechaza cualquier tipo de reforma progresiva de la configuración de la zona euro. En la cuestión migratoria, el AfD es el único partido que defiende la postura extrema del cierre unilateral de fronteras para evitar la inmigración. Según sus planteamientos, solo podría haber una migración de alta cualificación hacia Alemania y solo según

las necesidades económicas. El derecho de asilo debe restringirse drásticamente y, en este sentido, la cooperación con otros Estados debería concentrarse únicamente en la protección de las fronteras exteriores de la UE.

Aunque estos dos bandos se diferencian claramente entre sí, no se puede obviar que también existen corrientes que no están satisfechas con la evolución de las crisis del euro y los refugiados dentro de los partidos europeístas. El creciente malestar de gran parte de la población respecto a la UE, que refleja la victoria electoral de los populistas de derecha, ha desviado el discurso político de los últimos años en Alemania totalmente hacia la derecha. El discurso basado en los beneficios comunitarios europeos se ha desplazado hacia planteamientos de maximización de los beneficios nacionales y autodeterminación. Ciertos críticos de los partidos CDU (Wolfgang Bosbach), CSU (Peter Gauweiler) y FDP (Frank Schäffler) dejaron patentes estos planteamientos ya al comienzo de la crisis del euro; en calidad de diputados del *Bundestag*, estos visibilizaron su oposición a la política de la canciller en los medios y se posicionaron contra la opinión general de sus grupos. A medida que avanzaba la crisis, las posiciones críticas obtuvieron un apoyo más amplio. De este modo, muchos políticos conservadores, como el actual primer ministro del Estado de Baviera, Markus Söder, o incluso el antiguo ministro federal de finanzas, Wolfgang Schäuble, abogan por que Grecia salga de la unión monetaria al menos de forma temporal. Llama la atención la manera con la cual el CSU bávaro adopta de las posturas del AfD, aún con mayor intensidad en lo que se refiere a la cuestión migratoria y la integración que en el asunto de la reforma de la unión monetaria. Con el argumento de “cerrar el flanco derecho”, el jefe del CSU y ministro federal del interior, Horst Seehofer, ha sorprendido, entre

otros, a la canciller, exigiendo regularmente números límites para los solicitantes de asilo, prácticas de expulsión más severas, la suspensión permanente de la reagrupación familiar o con declaraciones según las cuales el islam no forma parte de Alemania.

El eco de la derecha también ha dejado huellas en otros partidos. El líder del Partido Liberal, Christian Lindner, lo ha experimentado desde la elección al *Bundestag*. Su partido, que en su día fue uno de los más europeístas de Alemania (recordemos los exministros de Asuntos Exteriores Hans-Dietrich Genscher y Klaus Kinkel), se ha visto influenciado por elementos de orientación liberal nacional. El mayor foco sobre la competencia pretende negar una mayor solidaridad con los países vecinos en la gestión de la crisis económica y limitar la duración de la estancia de los refugiados. La sobreexigencia generada en particular sobre las personas de baja capacidad adquisitiva y bajos ingresos a causa de una mayor inmigración y las necesidades de integración preocupa a *Die Linke*. Su ala más fundamentalista, bajo la dirigente Sahra Wagenknecht, quiere limitar la inmigración hacia Alemania. Además, Wagenknecht ya ha pedido múltiples veces un desmantelamiento de la zona euro.

¿Creencia en el mercado o proyecto político?

La oposición entre “más” y “menos” Europa, como se discute en muchos ámbitos políticos de los Estados miembros y que se llevó al extremo en las elecciones presidenciales francesas de 2017, oculta líneas de conflicto que adquieren mucha más importancia en el debate sobre el futuro de la UE. El argumento “a favor” o “en contra” de la integración europea dice poco sobre el programa político concreto: los representantes

de los grupos transnacionales europeos pueden abogar por la profundización de la UE pero, en la mayoría de los casos, con ello quieren decir una Europa de liberalismo de mercado. Un partido de derechas como el AfD en Alemania puede rendir homenaje al propio liberalismo de mercado, pero solo le da la oportunidad de sobrevivir dentro de los confines del estado nacional. Cuanto más político y público se vuelve el conflicto entre los “amigos de Europa” y los “detractores de Europa”, más imprecisos se vuelven los argumentos. La crítica al modo dominante de integración y la gestión de crisis a menudo se tilda injustificadamente de antieuropeísmo y nacionalismo. En cambio, el apoyo a los proyectos de la reforma para el desarrollo de la UE se califica precipitadamente como intentos de establecer un superestado europeo que exigiría abandonar la soberanía nacional.

Si no se argumenta, tal como está de moda cada vez más por la presión de la derecha populista, desde una postura cultural-identitaria o emocional-nacional, la cuestión del reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros se convierte en una cuestión funcional. Si existen bienes públicos comunitarios o que se han creado en Europa, ¿por qué su regulación y gobernanza no deberían hacerse a escala comunitaria? El principio de subsidiariedad, al que tanto apelan los autoproclamados protectores de lo nacional, siempre es bidireccional. Por un lado, protege en ámbitos regionales y nacionales concretos todo lo que puede regularse con pragmatismo político a nivel del Estado miembro y sus entidades regionales. La nueva circunvalación le compete a la administración local y municipal; la organización del sistema de salud es responsabilidad del parlamento nacional y del Ministerio de Sanidad en cuestión. No obstante, por otro lado, una subsidiariedad correctamente aplicada implica que todas aquellas

áreas que ya no puede regular solo el Estado miembro, porque hay que lidiar con aspectos externos transfronterizos o con desafíos comunes, deberían tratarse a nivel supranacional o, al menos, con cierta coordinación. Esto se aplica a la política comercial en el mercado interior o al control de la migración en la UE.

El gran conflicto sobre la futura evolución de la UE va más allá de una mera postura a favor o en contra del proyecto de integración: en múltiples conflictos políticos, la línea de demarcación central es más bien de tipo económico. Existe un desacuerdo teórico entre la creencia en una unión de Estados que automáticamente hace un uso óptimo de los beneficios de la integración de mercado, por un lado, y la creencia en la necesidad de intervención política y diseño para corregir los fallos del mercado, por el otro.

Así, el debate iniciado en medio de la crisis del euro en 2011 sobre la reforma de la unión monetaria, y que sigue vigente en la actualidad, revela la existencia de dos paradigmas económicos centrales diametralmente opuestos, que hasta el momento han impedido llegar a un acuerdo. Este conflicto existe entre los Estados miembros de la Unión, pero también dentro de muchas clases políticas nacionales. La coalición gobernante de Alemania formada por democristianos y socialdemócratas contiene tanto partidarios de una unión de estabilidad como de una unión fiscal; la gran mayoría, incluidos muchos socialdemócratas, apoyan una unión de estabilidad. Ambos conceptos se explican en detalle en las siguientes dos secciones.

Una unión de estabilidad basada en la fe en el mercado

En el debate político sobre la reforma de la unión monetaria, los defensores de inspiración

ordoliberal de una unión de estabilidad resaltan la importancia de la estabilidad monetaria interior (inflación) y exterior (tipo de cambio) como una base que el Estado debe garantizar para que los mercados actúen de forma eficiente y generen crecimiento y bienestar. En una unión monetaria, la política fiscal de cada uno de los Estados debe definirse claramente para no poner esto en peligro. Al fin y al cabo, es crucial evitar de la manera más efectiva posible el crear incentivos para políticas nacionales equivocadas a fin de minimizar el peligro del riesgo moral.

Esta concepción del funcionamiento de una unión monetaria se plasma en el análisis de la crisis del euro. De este modo, los partidarios de una unión de estabilidad hacen hincapié en el no cumplimiento de los límites de déficit y deuda del Tratado de Maastricht o del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se critican constantemente las presuntas políticas negligentes de los Estados en crisis antes de la crisis financiera, que, según ellos, hicieron perder competitividad, permitieron la formación de burbujas de mercado de consumo e inmobiliario alimentadas por el crédito y retardaron reformas estructurales en el mercado laboral y de cara a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Básicamente se señala como causa de la crisis las políticas erróneas de los Estados nacionales dentro del marco institucional de la unión monetaria. Por consiguiente, el incumplimiento de la política de estabilidad necesaria derivó en la crisis económica, que, por lo tanto, fue principalmente autoinfligida.

Partiendo de la perspectiva de una unión monetaria eficiente en cuanto a la economía de mercado, con flujos de capital libres pero con movilidad reducida del factor de producción "trabajo", la única variable para restaurar la competitividad es entonces la reducción nacional de precios a través de recortes salariales. Los

desequilibrios del comercio exterior, el indicador clave de la crisis del euro, también se interpretan de esta manera. Los países deficitarios, que importan más bienes de los que exportan, toleraron durante años salarios más altos y una inflación más elevada, lo que habría erosionado su competitividad. Solo podrían financiar su consumo excesivo insostenible y su alto nivel de vida a través de la deuda externa.

En consecuencia, los defensores de una unión de estabilidad exigen como solución que los criterios de Maastricht sean monitoreados y fortalecidos más estrictamente a través de “frenos de deuda” nacionales, como se estipula en el Pacto Fiscal, y que existan capacidades de intervención más grandes y directas para la unión monetaria a la hora de hacer cumplir las reformas estructurales nacionales en línea con el modelo alemán. Por lo tanto, se rechazan todos los mecanismos imaginables para mitigar estos ajustes, ya sea a través de un aumento en los costes laborales unitarios en los países solventes o facilitando transferencias temporales, ya que implicarían nuevamente un riesgo moral. Si, a pesar de estas normas más estrictas y de las medidas de intervención directa, determinados Estados miembros tienen dificultades, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) permite ahora disponer de instrumentos suficientes para evitar la quiebra y forzar las reformas y recortes necesarios mediante condiciones a los créditos. Algunos defensores consideran incluso necesaria una orden de bancarrota estatal para devolver credibilidad a la norma de no rescate y eliminar una fuente clave de riesgo moral.

Una unión fiscal basada en un proyecto político

En el debate sobre la construcción y gestión correctas de una unión monetaria, los represen-

tantes de la variante de estabilidad se enfrentan a los partidarios de una unión fiscal. El punto de partida de esta perspectiva es la convicción keynesiana de la necesaria estabilización estatal de la demanda de los mercados en tiempos de crisis y el rechazo de la hipótesis de que, en esta situación, unos salarios más bajos derivarían en una mayor oferta y ello, a su vez, en una mayor demanda. No obstante, si son necesarios ajustes en los tipos de interés y de cambio para estabilizar la economía en caso de que fallen los mercados, parece menos atractivo renunciar a estos instrumentos en una unión monetaria. En el caso de la incorporación a una unión monetaria se pierde independencia en materia de política monetaria y los déficits estatales no se pueden financiar de manera independiente con la ayuda de un banco central propio, lo que significa que las crisis de liquidez de determinados países se pueden convertir en crisis de solvencia.

Sin embargo, la unión monetaria adquirió atractivo en la década de los ochenta al sopesar los costes macroeconómicos de la integración monetaria con la eliminación de la especulación en el mercado de divisas en Europa y el fin de la dominación monetaria del marco alemán dentro del sistema monetario europeo. No obstante, el hecho de que los países europeos se encontrasen todavía muy lejos de un espacio monetario óptimo es una clara señal de la necesidad de dotarse de instrumentos fiscales para poder lidiar con el desafío de perturbaciones regionales.

Los defensores de una unión fiscal rescataron esta concepción del funcionamiento de la unión monetaria también como un proyecto de política económica durante la crisis del euro. La heterogénea evolución económica desde el inicio del euro ha hecho que el Banco Central Europeo (BCE) no haya podido llevar a cabo una política monetaria útil para todos los países

involucrados. Al mismo tiempo, los instrumentos comunes de coordinación de políticas económicas acordados en Maastricht y posteriormente demostraron ser poco incisivos y las instituciones comunitarias demasiado débiles o no dispuestas a poder contrarrestar con algo efectivo las asimetrías que surgen regularmente. La única coordinación pertinente de política económica de la zona del euro es la relativa a los déficits y a los niveles de deuda de los Estados miembros. El ajuste de las perturbaciones asimétricas se deja en manos de la política salarial de los Estados nacionales; sin embargo, la política de tipos de interés *one size fits none* (una talla no sirve para todos) del BCE y los flujos de capital internacionales no regulados pueden intensificar de una manera ligeramente procíclica los diferenciales de inflación ya existentes. El resultado son costes laborales unitarios y saldos de las cuentas corrientes de los miembros divergentes.

En consecuencia, todas las propuestas formuladas desde este bando parten de la necesidad de una mayor armonización de la política económica. Por eso, los defensores de la unión fiscal mostraron poca comprensión ante la asimetría de la gestión de crisis, que atribuye una cierta responsabilidad de crisis a aquellos países con déficits presupuestarios y niveles de deuda pública elevados y saldos negativos en la cuenta corriente. Según los defensores de la unión fiscal, la política de gestión de la crisis basada en la austeridad que asume desarrollos deflacionistas irresponsablemente no ha interiorizado las lecciones de la Gran Depresión de los años treinta.

Las propuestas concretas para la integración forzada en materia de política fiscal de la zona euro divergen en gran medida. Por un lado, la idea central es integrar el principio de responsabilidad del endeudamiento público a escala europea, a fin de evitar en el futuro la disociación

de los miembros de la zona del euro debido a las diferentes valoraciones de su solvencia por parte de los mercados financieros. Por otro lado, utilizar un estabilizador automático independiente de coyunturas a escala europea debería compensar la falta de adaptación a las perturbaciones asimétricas provocadas por una movilidad insuficiente de la mano de obra inadecuada y amortizar la devaluación interna considerada contraproducente por la caída de los salarios y los precios. Además, existe la demanda de una unión política explícita, al menos a medio y largo plazo. La moneda única debe ser vista como un bien público común en este contexto, y debería existir un gobierno con responsabilidad parlamentaria para la zona euro con derecho a ingresos y reintegros.

Mercado y política en la cuestión de la migración

La línea de conflicto entre la creencia en el mercado y el diseño político también existe en otros ámbitos. Dado el creciente número de refugiados que llegaron a Alemania y la suspensión *de facto* de la Convención de Dublín de la UE en 2015, no se puede negar que las cuestiones económicas también se debatieran en el contexto de la migración. Sin embargo, se abordaron estas cuestiones con predicciones apocalípticas, argumentando la falta de capacidad del mercado laboral y de los sistemas de seguridad social, o bien de modo exageradamente optimista. Mientras que el AfD atrajo a muchos ciudadanos que dudaban de la declaración de Ángela Merkel de “podemos lograrlo”, en 2015 y 2016 políticos, economistas y periodistas mantuvieron un gran debate sobre los supuestos de cuánto podrían contribuir al aumento del producto interior bruto los refugiados a través de la

mayor demanda de bienes y servicios por parte de los propios solicitantes de asilo y también por parte del Estado que ponga a disposición la infraestructura. Es más, incluso se planteó en voz alta si el aumento de las tasas de migrantes no vendría muy bien para la inminente escasez de personal cualificado de una economía creciente y para los regímenes de seguridad social de cara al cambio demográfico.

En 2017 se vio que muchas de las suposiciones hechas eran demasiado optimistas. En efecto, se puede tardar unos buenos veinte años en aprender alemán, beneficiarse totalmente de la formación profesional y continua, lograr integrarse en el mercado laboral y, por último, salir del rango de salarios bajos hacia el de ingresos medios. En cualquier caso, solo se esperan efectos fiscales positivos si se realizan grandes inversiones para integrar a los inmigrantes. El gobierno federal ha implementado muchas medidas individuales, pero hasta ahora no ha logrado establecer un amplio programa de integración que amplíe la gama de oportunidades para aprender alemán y adquirir otras habilidades, y acoplarse así con el sistema de capacitación profesional. Bajo la presión, particularmente desde la CSU, la nueva coalición de gobierno se centra en la disuasión en lugar de ampliar las medidas de integración.

El trasfondo de esto es claro. Por un lado, las medidas de integración adicionales son muy costosas, y los miembros de la coalición están unidos en su objetivo de equilibrar el presupuesto federal o incluso alcanzar los superávits presupuestarios en el mejor de los casos, de acuerdo con el “freno de la deuda” establecido en la Constitución desde 2009. Según sus propias declaraciones, Olaf Scholz (SPD), el actual ministro de Finanzas, desea continuar con la económicamente cuestionable “política del déficit cero” (equilibrio total) de su predecesor Schäuble (CDU).

Además, ciertos sectores de la población han mostrado su descontento acumulado frente a una cierta negligencia política en los últimos tres años usando el AfD, y a veces también *Die Linke*, como transmisores en el debate político nacional.

Esto se aplica particularmente a la clase trabajadora de clase media baja, que teme perder estatus económico y social. Estas personas han ido aceptando a regañadientes el desmantelamiento de las conquistas del estado de bienestar y de la infraestructura pública con la creciente presión de la competencia global y el estancamiento de los salarios reales, sobre todo en los estados federados del este y en las antiguas ciudades industriales del Rin y del Ruhr. La política alemana ha ido perdiendo la fe en el diseño político para responder a los nuevos retos de la creciente interdependencia mundial desde la segunda legislatura de la coalición roja y verde (2002-2005), cuando se implementó la Agenda 2010 del antiguo canciller Gerhard Schröder, si no es antes. Esta visión ha dado el paso a un programa de reajustes para adaptarse a las fuerzas del mercado de la globalización. La competencia por la ubicación de las empresas se pretendió solucionar con impuestos corporativos bajos, el desempleo creando un sector de bajos salarios, las arcas públicas vacías reduciendo los beneficios sociales y privatizando o no renovando las infraestructuras. Se hizo hincapié en la responsabilidad individual en vez de en la estatal: la educación debería convertirse en la clave de una vida mejor, pero cada uno debe labrarse su propia fortuna; quien no pueda cumplir los nuevos requisitos de flexibilidad, movilidad y autoabastecimiento poca ayuda puede esperar en el sentido de una desmercantilización. Esta política tuvo éxito con un modelo económico unilateral basado en las exportaciones, que parecía explotar los beneficios de la globalización al transformar los tres sectores económicos

domésticos (hogares, empresas y el Estado) en ahorradores netos, mientras que vendía productos al extranjero a crédito.

La otra cara de este modelo se refleja económicamente de varias maneras. La demanda interna alemana se ha descuidado durante mucho tiempo, hay un aumento del empleo precario, y los ingresos gubernamentales son insuficientes. Se ha desatendido la infraestructura pública por la falta de inversión en los municipios, y los servicios públicos como guarderías, escuelas, piscinas o bibliotecas no se reforman o se cierran. Además, Alemania se ha convertido en un país donde los ingresos y los activos están cada vez más dispersos. Sin embargo, la crisis del euro hizo destacar la falta de sostenibilidad del modelo de déficit de importación que, en realidad, exporta desempleo a otros países de la zona euro cuyos saldos de cuenta corriente se mantienen en negativo y cuya dependencia del acreedor Alemania aumenta. No obstante, esta política se ha mantenido y se mantiene en la actualidad.

Sin embargo, el aumento de la inmigración significó un compromiso político de aceptar, absorber e integrar a los recién llegados. Muchas personas de clase media baja que se sentían en una situación insegura percibieron el trato como injusto para con ellos. Y aún más cuando el alojamiento temporal de refugiados en viviendas comunales se hacía en los barrios de clase media y no en las áreas residenciales de las ciudades. Pero sobre todo porque, a pesar de la extraordinaria situación, el gobierno no estaba listo para tirar por la borda los principios ordoliberales y poner en marcha un programa global de inversiones para la integración y la infraestructura en lugar de realizar acciones puntuales, un programa que habría facilitado la integración social tanto a los refugiados como también a las personas que se sentían dejadas de lado por la política. En su lugar, la mayoría de los

partidos en Alemania apuntaron a que había que dividir aún más la tarta existente de servicios sociales de ayuda y la oferta de infraestructura y educación. En los primeros meses del aumento de inmigración, los medios exageraron hasta tal punto la positiva «cultura de bienvenida» que se desmoronó la línea divisoria económica entre el esfuerzo conjunto estatal y, por otro lado, la responsabilidad individual. Por un lado, se asoció a un programa de integración e inversión y, por el otro, a un llamamiento hacia los refugiados y los ciudadanos de la sociedad de acogida para responsabilizarse en cuanto a su integración y sustento. La última de esas opciones prevaleció, con lo que se adhirió una vez más al principio TINA de libre mercado (“no hay alternativa”).

Líneas de conflicto y la gran coalición

Por supuesto, los partidos gobernantes conservadores y socialdemócratas no quieren dejar que sean solo los actores políticos de derecha y extrema izquierda quienes se ocupen de los descontentos. Por supuesto, la nueva coalición entre demócratas cristianos y socialdemócratas tampoco quiere que la acusen de rechazar la mano tendida de Emmanuel Macron para reactivar el motor francoalemán de la integración de la UE. Por eso, la coalición tiene grandes planes para Europa. Los planes del acuerdo de coalición difieren significativamente y en muchos aspectos de las decisiones anteriores y de los debates sobre la UE dentro de Alemania.

La coalición quiere dejar atrás el debate sobre los contribuyentes netos y fortalecer financieramente la Unión Europea a través de aportaciones propias más altas. Por un lado, será importante compensar en el presupuesto de la UE las contribuciones que van a desaparecer del

Reino Unido; por otro lado, deberá haber más recursos disponibles para las nuevas tareas comunitarias, aunque es probable que haya recortes en los títulos. No se detalla la aprobación de recursos financieros “para la estabilización económica y la convergencia social y para el apoyo a las reformas estructurales en la zona euro” como punto de partida de un “presupuesto de inversión” que se establecerá en el futuro para la unión monetaria. Con la perspectiva de un presupuesto comunitario de los países del euro (denominado comúnmente “capacidad fiscal”) los partidarios de una unión fiscal se impusieron en el SPD, ya que de ella podría salir el núcleo de un estabilizador automático. Por el contrario, los defensores de una unión de estabilidad pudieron revivir la idea de un instrumento competitivo y de solidaridad acaloradamente debatido en 2013 con la recompensa por las reformas estructurales y planear ponerlo en práctica con la transformación del MEDE en un fondo monetario europeo, también solicitada por la coalición.

Desde el punto de vista de una unión fiscal, también se busca una mayor coordinación económica de los Estados de la zona euro, incluyendo avances en la armonización de las normas para evitar el *dumping* impositivo, el fraude fiscal y la evasión fiscal, así como la aproximación de los impuestos corporativos. También se debe acordar un pacto social europeo que evite el *dumping* salarial y social, entre otros, mediante el desarrollo de un marco común para sistemas de salario mínimo y garantías básicas. En comparación con las intenciones de los últimos gobiernos alemanes, estas son ciertamente propuestas que podrían revertir gradualmente la línea de política económica anterior y cumplir con las demandas de Francia, Italia y España. Sin embargo, al mismo tiempo, los halcones orientados a la estabilidad

han prevalecido al mantener en el acuerdo de coalición que, en cualquier reforma de la unión monetaria, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sigue siendo la “brújula” y que el riesgo y la responsabilidad deben seguir vinculados entre sí.

En la política de migración, las tres partes de la coalición están de acuerdo en que la UE debe jugar un papel central en lo que a su organización y gestión se refiere. De este modo, se quiere fomentar la creación de un sistema de asilo europeo que cuente con un mecanismo de distribución justo en todos los países de la UE y que garantice estándares comunes en los procedimientos de asilo. Se ampliará la protección de las fronteras exteriores de la UE. En relación con la línea de conflicto económico discutida anteriormente, la coalición quiere realizar mejoras puntuales de las medidas de integración siguiendo el principio de “exigir y promover”; a los estados federales y a los municipios se les prometen más recursos financieros. Sin embargo, no se prevé un programa de integración a gran escala. Además del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, también se declara intocable el freno a la deuda y, por lo tanto, el evitar un nuevo endeudamiento del sector público; finalmente, el nuevo gobierno pretende exprimir el superávit presupuestario invirtiendo en políticas de educación, cuidado de niños, vivienda y asistencia.

Se puede cuestionar si esto será suficiente para aliviar las preocupaciones de los ciudadanos en cuanto a una mayor competencia y una bajada de los estándares de vida vinculados con la inmigración o para lograr algo más que un compromiso sobre el papel en cuanto a la reforma de la zona del euro. Si se aplican de forma positiva, muchos pequeños pasos pueden dar como resultado un gran avance en la integración.

El objetivo de Macron para la UE: devolverles el orgullo a los europeos

Sébastien Maillard

Desde que fuera elegido, el nuevo presidente francés se ha convertido en el principal líder político de la Unión Europea. En un momento en que el proceso de integración europea sigue encontrando obstáculos en su camino, las iniciativas de Macron tienen como objetivo primordial el propiciar un cambio de actitud con respecto a la UE, implementando una agenda para una “Europa que protege” y creando un tono positivo con respecto a toda Europa para contrarrestar el auge del nacionalismo.

La política europea de Emmanuel Macron no empezó cuando salió elegido presidente de Francia en mayo del año pasado, sino que se fraguó ya durante la campaña electoral. Esta, con su postura pro-UE inusualmente abierta, allanó la senda hacia la política pro-Europa que Macron expuso en su discurso de la Sorbona el pasado 26 de septiembre. Consciente de que el proceso de integración europea se ha visto considerablemente menoscabado desde el referéndum francés sobre el Tratado Constitucional de 2005 y la grave serie de crisis (banca, deuda soberana, refugiados, *brexit*), Emmanuel Macron

sopesa lo que ha significado su victoria frente a Marine Le Pen para la propia existencia de la UE: de no haber salido elegido, la integración europea habría llegado a un callejón sin salida. No obstante, este respiro no es suficiente y el agua de Bruselas no puede volver aún a su cauce. Con su agenda para “la Europa que protege” (*l'Europe qui protège*), el nuevo presidente francés espera reconciliar las opiniones públicas con la construcción de Europa, además de presentar resultados concretos antes de las próximas elecciones europeas, que tendrán lugar en mayo de 2019.

Una agenda ambiciosa para “la Europa que protege”

En este sentido, su primera batalla política en el frente europeo consistió en revisar la directiva de trabajadores desplazados. Su capacidad de reducir la duración de los desplazamientos laborales autorizados, que culminó en un acuerdo que se firmó el pasado octubre, tiene más simbolismo político que utilidad práctica, pero

aborda una fuerte preocupación por el *dumping* social muy extendida en Francia. La intención de este acuerdo, que atrajo con éxito una atención exagerada de los medios de comunicación, era mostrar a la opinión pública francesa la influencia directa del nuevo presidente en temas europeos. El discurso que pronunció Macron durante la cumbre europea celebrada en Gotemburgo (Suecia) el mes siguiente le propició otra oportunidad para lanzar ideas sobre cómo reavivar la convergencia social en la UE. Ahora el Elíseo se plantea vincular futuros fondos estructurales europeos a criterios de convergencia social y medidas contra el *dumping* social. Además, el presidente francés librará una nueva batalla en esta “Europa que protege”, en esta ocasión contra el *dumping* fiscal, apoyando los gravámenes a la industria digital, en concreto a los llamados GAFA (Google, Apple, Facebook y Amazon). El gobierno francés respalda la propuesta realizada por la Comisión en marzo de 2018, y puede que la visita de Macron a Irlanda el año que viene se utilice para ejercer presión política en este país que apoya a los GAFA, así como para mostrar a la opinión pública la voluntad de actuar con respecto a este asunto fiscal que se viene señalando como un fallo en la integración de la UE.

Otro ámbito en el que el presidente francés quiere fortalecer a la “Europa que protege” es la inmigración. Por ahora, sus políticas a este respecto se han articulado sobre todo a nivel nacional. Macron ha admitido abiertamente que los resultados de las últimas elecciones italianas son una señal de advertencia: se necesita una respuesta clara por parte de la UE que demuestre que Europa puede mantener los flujos de entrada bajo control. El Elíseo está a favor de revisar la Convención de Dublín para repartir mejor la carga de los solicitantes de asilo en toda la UE.

Una “Europa que protege” también implica que se desarrolle la política de defensa común. Con el Reino Unido a punto de abandonar la UE, Francia sabe que debe empezar a llevar la voz cantante en este ámbito, dado que será *de facto* el único Estado miembro de la UE que posea armamento nuclear y cuente con un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En el marco de la lucha contra el terrorismo en los países del Sahel y de una política de defensa impredecible por parte de Estados Unidos frente a Europa, el presidente francés anunció en su discurso de la Sorbona su propia iniciativa de intervención en Europa, por añadidura a la recién establecida Cooperación Estructurada Permanente (CEP) en materia de seguridad y defensa. Esta iniciativa francesa, inesperada, ha creado malentendidos entre otros países y funcionarios de la UE, que se preguntan en qué y por qué se diferencia de la CEP. En Francia se teme que la CEP, a la que hasta ahora se han adherido veinticinco Estados miembros de la UE, abarque demasiado como para resultar eficiente. Mediante esta iniciativa de intervención en Europa por derecho propio, fuera de la UE y abierta al Reino Unido, París espera poder demostrar antes de 2024 que puede ofrecer una protección real a los europeos.

Dejando a un lado la defensa, Macron también concibe la seguridad en términos económicos. Apoya la idea supervisar las inversiones extranjeras directas, planteada por la Comisión Juncker, para que los europeos se aseguren los intereses nacionales y respondan a entornos menos abiertos. En su visita a China el pasado enero, no solo actuó como presidente de Francia, sino que trató de presentarse como el primer líder de Europa, pidiendo “reciprocidad” en la apertura de los mercados nacionales.

Dentro de Europa, Emmanuel Macron quiere proporcionar una mayor protección y empoderamiento económicos a través del euro, el logro

más integrador de la UE hasta la fecha. Bercy, el barrió en el que está ubicado el Ministerio de Finanzas francés y del que es originario el presidente, ha desarrollado ideas para crear un presupuesto para la zona euro destinado a actuar como estabilizador en caso de la economía de un país sufra un revés. Macron también está a favor de la creación del cargo de ministro de finanzas de la zona euro, así como de un parlamento para la unión monetaria, lo que reaviva la antigua disputa franco-alemana sobre el tipo de gobernanza económica que debe llevar aparejada la moneda única.

Restaurar la influencia de Francia al tiempo que atiende a las preocupaciones francesas

Francia sabe que, al marcarse una agenda tan extensa y ambiciosa como es esta “Europa que protege”, no cumple las expectativas de muchos líderes europeos, entre ellos Alemania. Sin embargo, Macron parece apostar a todo coste por una integración más profunda frente a la unidad, y prefiere resultados concretos a compromisos amplios pero de medias tintas. Es inevitable: la Europa de Macron se mueve a varias velocidades.

Sus propuestas se asientan, en primer lugar, sobre el eje franco-alemán tradicional, que quiere reforzar para darles a sus ideas el impulso político que necesitan. A diferencia de sus dos predecesores, Nicolas Sarkozy y François Hollande, el enfoque de Macron no consiste en hacer aliados frente a Alemania, sino en ponerse de su parte. Su gobierno es el más germanófilo que ha tenido Francia hasta la fecha. Su primer ministro, Édouard Philippe, su ministro de finanzas, Bruno Le Maire, y su *sherpa* en asuntos exteriores, Philippe Étienne, hablan alemán con fluidez, al igual que su primera ministra de defensa, Sylvie Goulard.

Para ganarse la confianza de Alemania en particular y de los miembros de la UE en general, ha insistido en respetar, desde el punto de vista financiero, el umbral de deuda pública del 3% del PIB. Por tanto, su política fiscal nacional y, en términos más amplios, sus reformas estructurales internas de la economía francesa (como la del mercado laboral del pasado otoño), deben analizarse también desde una perspectiva europea, como una forma de ganarse el respeto de Berlín (y de Bruselas) para recuperar la influencia política que Francia ha ido perdiendo en los últimos años. Su afán por devolverle a su país su reputación dentro de Europa es una piedra angular de su política europea y ha sido posible, en esta etapa, gracias al entorno económico y financiero positivo a nivel global, que le proporciona cifras convincentes.

Pero, haciéndonos eco del famoso *en même temps* (“al mismo tiempo”) de Macron, su política europea también tiene que entenderse desde la perspectiva política nacional. Un claro ejemplo lo representa su implicación personal el verano pasado en el tema de los trabajadores desplazados. Macron viajó hasta Salzburgo (Austria) para reunirse con los líderes de las vecinas Eslovaquia y República Checa e intentar conseguir el apoyo político que necesitaba por parte de ambos para realizar esta reforma social, mientras que criticó al gobierno polaco con dureza y sin tapujos. Desde un punto de vista diplomático, se las arregló para debilitar al llamado Grupo de Visegrado (República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia) al dividirlo. Sin embargo, desde un punto de vista nacional, esta acción apeló a un sentimiento muy arraigado en los franceses, que nunca han parecido aceptar del todo la gran ampliación de la UE hacia el este en 2004 y que aún temen al famoso “fontanero polaco”. Además, Macron se posicionó en contra del gobierno polaco en un

momento en que se critican las reformas que este ha realizado en el poder judicial, sobre todo desde la izquierda. Y lo hizo mientras, en su patio trasero, su reforma laboral liberal resultaba impopular en este mismo sector de votantes. Es decir, que le puso el contrapunto a su política “de derechas” en casa con una política “de izquierdas” en Europa.

Por motivos nacionales, y pese a su postura pro-UE, ha llegado incluso a oponerse al resultado de un acuerdo europeo, como sucedió con el glifosato. El 27 de noviembre, la mayoría de los ministros de agricultura de la UE autorizaron el uso de este herbicida, del que se sospecha que es potencialmente cancerígeno, durante otros cinco años. Ese mismo día, tras el voto de la UE, Emmanuel Macron tuiteó que Francia prohibiría el glifosato de forma unilateral en un plazo de tres años a lo sumo. Las opiniones divididas de su gobierno con respecto a este tema candente son reflejo de las del ejecutivo francés sobre la agricultura en general. La impresión que está dando en Bruselas es que, a diferencia de predecesores suyos como Chirac y Hollande, todavía no ha decidido qué postura adoptar con respecto a la Política Agraria Común, que París siempre ha respaldado (y de la que se ha beneficiado) hasta la fecha. El debate que tendrá lugar durante el próximo marco financiero plurianual (el presupuesto de la UE para 2021-2027) será la prueba de fuego en la que se verá si Macron apoya las nuevas prioridades de financiación para Europa, de acuerdo con su agenda de “la Europa que protege”, o se aferra a las posturas francesas tradicionales.

Actuar en un entorno debilitado a nivel tanto interno como externo

Pese a sus ambiciones y prioridades, la política europea del presidente francés se ve debilitada

por dos factores: uno externo y otro interno. El factor externo es el entorno político actual con el que se topa. El discurso de la Sorbona se pronunció deliberadamente justo después de las elecciones alemanas para influir en la próxima coalición de gobierno en Berlín y echar a rodar la colaboración franco-alemana. El Elíseo no contaba (nadie lo hacía) con que el nuevo gobierno alemán tardaría seis meses en formarse, retrasando sus planes para reformar Europa. Si bien Francia prefiere trabajar con la “gran coalición” que se selló finalmente que con la inicial, que incluía al Partido Democrático Libre (FDP), no puede confiar en un eje franco-alemán tan sólido como esperaba. El discurso de Macron en la Sorbona no ha recibido una respuesta exhaustiva por parte de Alemania. Cuenta con una canciller debilitada y un Partido Socialdemócrata (SPD) también debilitado. Pero los necesita a ambos.

Al Elíseo le preocupa más la situación política en Italia, tras los resultados de las elecciones del 4 de marzo. Tampoco podrá confiar demasiado en este Estado miembro, fundador de la integración europea y aliado tradicional de Francia. Esta misma debilidad se percibe en cuanto a España, donde la situación en Cataluña acapara toda la atención política. Macron ya no puede respaldarse en los países escandinavos, que no comulgan por completo su agenda social y menos aún con sus ambiciones para la zona euro. Lo mismo sucede con los países de Europa del Este, con los que el presidente francés quiere batallar por los valores democráticos. Según fuentes de alto nivel de Bruselas, Francia fue quien más apoyó la iniciativa de la Comisión para ejercer una presión sin precedentes sobre Varsovia al activar el procedimiento del Artículo 7. En este contexto político europeo, en el que el Reino Unido está totalmente absorbido por el *brexit*, el presidente Macron se erige en el principal líder de la UE, pero *en même temps* en el

único. Una posición que quizá le fuerce a rebajar sus ambiciones para con Europa. La historia de la integración europea nos enseña que, para tener éxito, una política europea necesita el apoyo de una coalición pequeña pero comprometida y dispuesta, nunca el de un único líder. Mitterrand actuó junto con Helmut Kohl, Jacques Delors en la Comisión, y otros líderes pro-UE, como Felipe González.

El otro factor, menos conocido, que debilita la política europea de Macron, es interno. El joven presidente dirige un estado cuya administración es mucho menos proeuropea que él. Las ideas que propone no siempre reciben las aportaciones y el apoyo que deberían por parte de la alta administración del país. Por ejemplo, su intención de facilitar y promover la movilidad europea del alumnado de secundaria según el modelo Erasmus o de desarrollar universidades con etiqueta europea, no se han concretado en las iniciativas ministeriales que se necesitarían para llevar a la práctica estas ideas en Bruselas. Desde el punto de vista político, su partido no tiene los apoyos y eurodiputados necesarios en el Parlamento Europeo. Las elecciones europeas de mayo de 2019 podrían suponer la llegada de los primeros diputados de En Marche a Estrasburgo y, quizá, un grupo político propio, necesario para mantener la política europea de Macron.

Desarrollar un estilo y un lenguaje pro-UE

Estas elecciones serán las primeras a las que se enfrente el presidente francés desde las legislativas que sucedieran a las suyas el año pasado. Son estratégicas no solo desde una perspectiva puramente partidista, sino también para reformar la UE, según la opinión que expresó en su discurso de la Sorbona. Su mayor reto consiste

en hacer retroceder al nacionalismo que se extiende por Europa para que no controle el próximo Parlamento Europeo. La política europea de Macron debe entenderse desde esta perspectiva a medio plazo.

Con su política europea no solo quiere obtener resultados que muestren lo que implica una "Europa que protege", sino también, a un nivel más profundo, abordar la crisis existencial que atraviesa la UE. Para revertir la marea del nacionalismo y a las diversas clases de populismo que han adoptado una postura hostil frente a la UE, utiliza de forma deliberada el tono opuesto, que desarrolló durante su campaña electoral. No le avergüenza la UE; no adopta una actitud negativa, callada ni defensiva con respecto a ella, sino todo lo contrario: se muestra orgulloso de ella. Considera que la mejor forma de impedir que se propaguen los sentimientos anti-UE es ser ostentosamente pro-UE. Por eso la política europea de Macron es única en la historia de los presidentes franceses desde que comenzó la construcción europea.

Por tanto, su política también se centra en los símbolos, en el lenguaje, en los eslóganes como *Bruxelles c'est nous* ("Bruselas somos nosotros"). Fue idea suya hacer sonar el himno de la UE, la *Oda a la alegría*, en la plaza del Louvre de París, el día que fue elegido presidente. Además, el pasado octubre anunció que Francia reconocería oficialmente la bandera de la UE, cuya presencia en la Asamblea Nacional (la cámara baja francesa) fue objeto de burla por parte de su principal opositor político, Jean-Luc Mélenchon. Para su primer discurso en Europa, antes de la Sorbona, escogió como telón de fondo Atenas, el símbolo más famoso de la democracia, con el fin de demostrar que los valores democráticos están del lado de quienes abogan por la UE, no de los nacionalistas. Con su uso de la palabra "soberanía" al tratar temas sobre la Unión

Europea reta a aquellos que proclaman que la soberanía solo puede ser nacional.

Pero la principal ofensiva de Macron antes de las elecciones europeas todavía está por llegar. Su idea de realizar “consultas ciudadanas” este año en todos los Estados miembros de la UE que así lo deseen (26 en total hasta la fecha) pretende popularizar los asuntos de la UE, que se perciben como reservados, diseñados y comprensibles solo para la élite. Este debate democrático único en su especie es un intento de encontrar una vía intermedia entre las negociaciones diplomáticas en Bruselas a puerta cerrada y los referéndums, que suelen usarse con fines políticos internos. El objetivo es adoptar un enfoque ascendente en los asuntos europeos y hacerlos objeto de un debate abierto, pero no se ha concretado con claridad cómo se usarán sus resultados impredecibles. Aun así, este será el marco de la campaña para las próximas elecciones europeas. El éxito de lo que en primera instancia se definió como “convenciones democráticas” dependerá de hasta qué punto se las tomen en serio sus participantes. El reto al que se enfrenta el presidente francés es el de “desmacronizar” el proceso, bajo sospecha que lo realiza para sí mismo.

Su idea de crear listas transnacionales para elegir a los eurodiputados no se había “desmacronizado” lo suficiente cuando se remitió al Parlamento Europeo el día 7 de febrero, lo que explica por qué sufrió una derrota a manos de los europarlamentarios de la derecha francesa del Partido Popular Europeo. Sin embargo, cabe

apostar que, en 2024, el Elíseo volverá a crear estas listas transnacionales, que se conciben como una forma de europeizar más las elecciones al Parlamento Europeo. Esta idea, al igual que las “consultas ciudadanas”, es parte de las experiencias que Macron quiere poner en práctica para cambiar la actitud y la mentalidad de los europeos hacia la UE.

Emmanuel Macron es un apasionado de Europa. Pronunciará más discursos durante su legislatura. Su objetivo es presentar resultados concretos que muestren que Europa (o, al menos, algunos países de la UE) protege a los ciudadanos de a pie que se preocupan por el avance de la globalización y de las migraciones y que *en même temps* se hace cargo de la necesidad de fomentar un sentido de la identidad europea y de pertenencia a un conjunto de valores común. Si resultan lo suficientemente populares, las consultas ciudadanas que aborden estos temas a veces sensibles podrían ayudar al presidente Macron a encontrar el impulso político que necesita para reformar la UE pero que la situación política de diversos países de la UE no puede proporcionarle. Aunque el proceso también puede fracasar.

Puede que su ambición por Europa se resienta debido a la nueva división Este-Oeste, que podría verse acentuada si el debate sobre la inmigración, el respeto al Estado de derecho y el futuro de la UE no se gestionan de forma adecuada. Este es el gran reto geopolítico que le aguarda, no solo por sí mismo, sino por el bien de toda la UE.

Las negociaciones del *brexit* en la primavera de 2018: avances y perspectivas futuras

Mercedes Guinea Llorente

El proceso político conocido vulgarmente como *brexit*, esto es, la retirada del Reino Unido como Estado miembro de la Unión Europea (UE), constituye en 2018 uno de los factores políticos más relevantes y distorsionantes de la política europea¹. En este trabajo pretendemos abordar, como continuación de nuestro capítulo del Informe sobre el Estado de la Unión de 2017, el estado de las negociaciones de salida del Reino Unido de la UE en la primavera de 2018 con la intención de presentar una prospectiva de su posible desarrollo².

¹ Es preciso aclarar que el *brexit*, acrónimo acuñado por la prensa que fusiona los términos *Britain* y *exit* (salida), no se ha producido aún, sino que probablemente se produzca el 29 de marzo de 2019, si aplicamos la hora del Reino Unido o el 30 de marzo de 2019, si tenemos en cuenta la hora de Bruselas, sede de las principales instituciones europeas, y referencia adoptada por el Consejo Europeo.

² Véase al respecto: Guinea Llorente, M. (2017), "El *brexit*: las negociaciones de retirada del Reino Unido de la Unión Europea", en López Garrido, D. (dir.), *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2017. Relanzar Europa*, Madrid, Fundación Alternativas, pp. 105-114.

La perspectiva de análisis de las negociaciones es la de la política constitucional de la UE, esto es, lo analizaremos como un fenómeno de cambio de la estructura constitucional del sistema político europeo por el cual este pierde un Estado miembro. Es preciso aclarar que nuestro objeto de estudio es la retirada, es decir, el proceso de negociación por el cual la UE y el Reino Unido fijan de forma consensuada, de acuerdo con el artículo 50 del TUE, la forma y contenido de su salida y el marco jurídico-político de relación futura. No tendremos en cuenta en este trabajo la perspectiva de la reducción, esto es, los efectos de la retirada del Reino Unido para la UE, como proceso político constitucional inverso a la ampliación.

Como ya se ha repetido hasta la saciedad, mucha de la complejidad de este proceso político es debida a que se trata de un proceso novedoso, que nunca se ha producido, con todas las consecuencias e incertidumbres que presenta todo lo nuevo. Es cierto que está regulado en el artículo 50 del TUE, pero este se fija en los aspectos

procedimentales de la negociación de las condiciones de retirada, siendo una disposición escueta, y, en algunos casos ambigua, que está siendo rellenada por las orientaciones del Consejo Europeo y la práctica. A medida que va desarrollándose, se va mostrando que tiene muchos elementos en común con los otros dos procesos de naturaleza constitucional: la ampliación y la profundización. El más importante, que es un proceso de cambio limitado o, dicho de otra manera, que no todo está abierto a la negociación.

Una buena gestión del *brexit*: una cuestión de supervivencia para la UE

A nadie se le escapa que la retirada del Reino Unido presenta una enorme importancia para la UE y para todos y cada uno de sus Estados miembros, entre ellos España, por diversas razones. Aquí querríamos destacar dos de esas razones que nos dan claves para explicar algunos elementos de este proceso político.

La primera de esas razones es que el voto por el *brexit* en el referéndum de 2016 ha enfrentado a la UE ante una crisis existencial, en cuatro sentidos diferentes: ha roto con la narrativa mítica de la irreversibilidad y bondad de la integración; ha mostrado con toda crudeza que los ciudadanos pueden sancionar a la UE porque esta no ofrece los resultados prometidos; nos ha colocado frente a la realidad del poder destructivo del populismo y la política basada en la manipulación de las emociones y no el análisis racional; y, finalmente, ha abierto un precedente peligroso, que si no se aborda adecuadamente, puede ser el comienzo de la desbandada de otros Estados y el deshilachamiento o dilución de la integración europea. Así, es precisa una buena gestión del *brexit* desde las instituciones comunes y los Estados miembros como imperativo para

garantizar la supervivencia del proyecto de integración europea.

La segunda razón es que la retirada del Reino Unido de la UE, se haga como se haga, tiene y tendrá importantísimas consecuencias comerciales, económicas y políticas para la UE en su conjunto y para cada uno de sus Estados miembros por separado. Se tiene constancia de que tanto las instituciones europeas como un buen número de Estados están ya generando estructuras institucionales para prepararse y anticiparse a esos cambios³.

Lo primero en lo que podemos pensar es en el coste económico, que primero impactará en el Reino Unido, pero también en mayor o menor medida en el resto de los Estados miembros⁴. Ese coste dependerá mucho de si la retirada se produce de manera amigable, mediante un tratado pactado, o de forma conflictiva, sin tratado, el escenario conocido vulgarmente como *cliff-edge*. Entre los costes hay que tener en cuenta el coste directo derivado de los intercambios económicos que se dejarán de producir o que se reducirán por el incremento de los precios, pero también el indirecto, derivado de la necesidad de poner en marcha nuevos órganos, nuevas estructuras y procedimientos administrativos, trasladar agencias, tener que hacer nuevo papeleo que antes no era necesario, etc. Para la propia UE como tal, no solo nos referimos al coste de tener que crear todo un nuevo marco

³ El propio negociador Michel Barnier incluso reconoció ante la prensa que la UE está realizando planes para enfrentarse a una posible salida del Reino Unido sin acuerdo. Zalan, E.: "EU preparing for Brexit failure, Barnier says", *Politico*, 13 de noviembre de 2018. Disponible en <https://euobserver.com/uk-referendum/139842> (consultado el 2 de abril de 2018).

⁴ Véase en relación con esta cuestión: Sampson, T.: "Brexit: the economics of international disintegration", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, n.º 4, 2017, pp. 163-184.

de relación con el Reino Unido, sino todo un conjunto de consecuencias que poco a poco comienzan a tomarse en consideración, como, por ejemplo, el menor presupuesto, el impacto en las distintas políticas, clave por ejemplo en el ámbito de la PESC, la probabilidad de que se tengan que renegociar muchos de sus acuerdos comerciales, etc.

Sea como sea la retirada, un resultado de costes o perjuicios para las dos partes es inevitable y esto es lo que explica una de las características de esta negociación y que la diferencia y opone a todas las demás. El objetivo de esta negociación es gestionar la separación o la desintegración, que sí o sí, va a producir pérdidas para todos y ganancias para nadie. Por tanto, el objetivo compartido para ambas partes no es otro que minimizar esas pérdidas, lo que el negociador europeo suele denominar como una “política de contención del daño”⁵. Esta característica, por sí misma, dificulta enormemente la posibilidad de éxito de la negociación, ya que es más fácil que un negociador haga una concesión dolorosa en la perspectiva de un beneficio futuro, pero esas concesiones son más arduas si esa perspectiva no existe. Lo único que puede movilizar el espíritu cooperativo de ambas partes es la “visión del abismo”, es decir, la toma de conciencia de que el fracaso de las negociaciones y la salida sin acuerdo se saldará con enormes pérdidas económicas y políticas a ambas orillas del Canal.

⁵ La idea de que el objetivo de los europeos en la negociación es el “control de daños” es algo que suelen repetir en todas sus intervenciones tanto el presidente del Consejo Europeo, Tusk, como el negociador Barnier. Véase a título de ejemplo: Tusk, D.: *Remarks following the UK notification*, Brussels, 29 de marzo de 2017 (Press Release 160/17).

Las negociaciones para la retirada del Reino Unido de la UE: balance de la primera etapa (julio-diciembre de 2017)

El proceso de retirada del Reino Unido de la UE comenzó formalmente el 29 de marzo de 2017, cuando la primera ministra británica, Theresa May, presentó su solicitud en forma de carta al Consejo Europeo, conforme al artículo 50 del TUE⁶. Se ponía en marcha el reloj del *brexit*, dando comienzo el plazo de dos años para negociar y conseguir la vigencia del “acuerdo de retirada”, que según el tratado, debe tener en cuenta “el marco de sus relaciones futuras”. Así, el *brexit* se producirá el 30 de marzo de 2019, si el Consejo Europeo no decidiera por unanimidad prorrogar las negociaciones con el beneplácito del Gobierno británico⁷.

⁶ May, T.: *Letter to Donald Tusk triggering Article 50*, Londres, 29 de marzo de 2017.

⁷ Aplicando el artículo 50 del tratado, las directrices del Consejo disponen que el acuerdo debe fijar como fecha de retirada a más tardar el 30 de marzo de 2019, a las 00:00 (hora de Bruselas). La recomendación de la Comisión específica, además, que si no se lograra la entrada en vigor del acuerdo para esa fecha los tratados de la UE dejarían de aplicarse igualmente al Reino Unido, esto es, la retirada devendría efectiva. Véase respectivamente: Consejo de la Unión Europea, *Anexo de la Decisión (UE, Euratom) 2017... del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea - Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea*, Bruselas, 22 de mayo de 2017 (XT 21016/17 ADD 1 REV 2), pto. 8; European Commission, *Recommendation for a Council Decision authorising the Commission to open negotiations on an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union*, Bruselas, 3 de mayo de 2017 (COM(2017) 218 final), p. 2.

Las instituciones europeas para la fecha ya habían comenzado con los preparativos de las decisiones necesarias conforme al artículo 50 con el objeto de dar comienzo cuanto antes a la negociación efectiva. Así en el verano de 2016, la Comisión Europea había nombrado negociador jefe a Michel Barnier, quien desde entonces había conformado en torno a sí un sólido equipo de trabajo, conocido como Task Force 50, y había desarrollado las consultas institucionales y con los Estados miembros precisas para adoptar la posición de negociación europea. Fruto de ese trabajo interinstitucional, el 29 de abril de 2017 el Consejo Europeo adoptaba las orientaciones generales para la negociación⁸.

Dado que el artículo 50 del TUE contenía reglas muy genéricas y ambiguas, buena parte de esas primeras orientaciones generales iban destinadas a completar aspectos relativos al procedimiento de negociación, y otra parte a establecer los objetivos y el contenido de la negociación. Todas ellas conforman un *acquis constitutionnel*, cuyos principios básicos son compartidos por las otras dos instituciones, Parlamento Europeo y Comisión Europea, cuya intención es “preservar los intereses de la Unión”, que no son otros que protegerla frente a ese riesgo de desintegración que plantea esta negociación, es decir, la ya mencionada “contención del daño”.

Los principios relativos al procedimiento de negociación son los siguientes y apuntan todos ellos a preservar la fortaleza de la UE, a partir de

la unidad y la cohesión de los Estados miembros y las instituciones, y de preservar ciertas ventajas en la negociación para los europeos:

1. Negociación solo a través del cauce institucional establecido por el artículo 50, esto es, a través del negociador de la Comisión Barnier, excluyéndose el bilateralismo, permitir que se pueda negociar directamente entre el Reino Unido y otro Gobierno, y el minilateralismo, entre un grupo de Gobiernos⁹.
2. Imposibilidad de retirar unilateralmente la solicitud, pero posibilidad de hacerlo de manera pactada, siempre y cuando sea aceptada por el Consejo Europeo. Se entiende que, llegado el caso, esta institución tendría que imponer condiciones estrictas, para evitar que la presentación-revocación de la solicitud de retirada pudiera utilizarse para conseguir ventajas políticas, en caso por ejemplo de resultados indeseados para el Estado que se retira.
3. Desdoblamiento en dos dinámicas negociadoras sucesivas, separando la retirada del marco de relaciones futuras. Ambas negociaciones darán lugar a dos tratados diferentes: el de retirada y el de asociación futura. Este último, al tratarse de un tratado de naturaleza mixta, deberá ser ratificado por los parlamentos de todos los Estados miembros. Se ha buscado priorizar al máximo un resultado positivo para la separación y asegurar la confianza jurídica, desbaratando la táctica inicial del Gobierno británico de no alcanzar ningún acuerdo si consideraban que el acuerdo

⁸ Es preciso especificar que, de acuerdo con el artículo 50, en relación con el procedimiento de retirada, el Consejo Europeo excluye al Reino Unido, contando por tanto con 27 Estados miembros. Consejo Europeo (art. 50), *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE*, Bruselas, 29 de abril de 2017 (EUCO XT 20004/17).

⁹ Se tiene constancia de que han existido diversos intentos por parte de la diplomacia británica de negociar bilateralmente con algunos de los Gobiernos nacionales, que han desechado hasta la actualidad estas ofertas recordando que el único negociador es la Comisión.

de relación futura no era completamente satisfactorio para los británicos¹⁰.

4. La negociación “en paquete”, regla típica de las negociaciones constitucionales y las grandes negociaciones políticas de la UE, que establece que “nada está decidido hasta que todo esté decidido”. Así los consensos parciales en la negociación serán provisionales y quedarán condicionados al consenso general final.

Los demás principios de las orientaciones generales fijan la posición común europea sobre el contenido de la negociación. La intención política no es otra que proteger el modelo de la integración europea, estableciendo una serie de líneas rojas que evitan que las concesiones al Reino Unido puedan erosionar la integración alcanzada. Son los siguientes:

1. Equilibrio entre derechos y obligaciones y garantizar la igualdad de condiciones en las concesiones entre ambas partes, esto es, la preservación del principio de la reciprocidad.
2. La unidad de las cuatro libertades del Mercado Interior, consecuencia de que una de las líneas rojas del Gobierno británico tras el referéndum es poner fin a la libre circulación de personas, pero los *brexiteers* defendían la posibilidad de que el Reino Unido siguiera beneficiándose de las otras tres libertades: mercancías, servicios y capitales. Los europeos pretender proteger la integridad del Mercado Interior condicionando los beneficios económicos al cumplimiento de la integridad de sus normas y la aceptación de los aspectos menos deseables, como la libre circulación de personas.

¹⁰ Así en las primeras etapas de la negociación, la primera ministra May reiteró en diversas ocasiones que “no deal is better than a bad deal”. May, T.: *Speech on the Government’s Negotiating Objectives for Exiting the EU*, Lancaster House, Londres, 17 de enero de 2017.

3. Tiene que haber diferencias entre el estatuto de miembro y el de no miembro. Al igual de los dos casos anteriores, se quiere desbaratar desde el principio la idea defendida por algunos partidarios del *brexit*, de que era posible a la vez comerse el pastel y preservarlo, y que no se puede salir formalmente de la UE manteniendo las ventajas del miembro. Permitir algo así sería el fin de la integración europea, no solo porque el resto de Estados querrían también seguir al Reino Unido, sino porque terceros Estados pedirían la renegociación de sus estatutos.

4. La preservación de la autonomía de la UE en cuanto a la toma de decisiones, especialmente en lo que se refiere al Tribunal de Justicia. La finalidad de este principio busca mantener la unidad e integridad del Derecho de la Unión, evitando concesiones que pudieran dar a un tercer Estado la posibilidad de romper esa cohesión. Especialmente se intenta proteger al proceso de decisión institucional de la intromisión de un no miembro y preservar el monopolio en la interpretación y aplicación del Derecho de la Unión por parte del Tribunal de Justicia.

Estos principios generales fueron desarrollados por las directrices de negociación del Consejo de 22 de mayo de 2017, que ya los concretó en un mandato específico destinado al negociador¹¹. En ellos se definían ya con todo detalle los asuntos que constituían la agenda negociadora y que debían figurar en el tratado de retirada.

Las instituciones europeas ya estaban preparadas para dar comienzo efectivo a las negociaciones. No obstante, estas resultarían retrasadas

¹¹ Consejo de la Unión Europea: *Anexo de la Decisión (UE, Euratom) 2017/... del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido...*, *op. cit.*

en la práctica por la decisión de la primera ministra Theresa May de convocar elecciones nacionales anticipadas para el 8 de junio de 2017 con el objetivo de reforzar su posición política ante la negociación. May, elegida primera ministra en julio de 2016 por su partido tras la dimisión de Cameron, pretendía el respaldo de las urnas para tanto asegurarse un apoyo mayor al *brexit* en la Cámara de los Comunes como presentar un sólido frente negociador ante la UE. Sus intenciones se verían desbaratadas por los resultados, que reducían su apoyo parlamentario, al efecto de tener que conformar un Gobierno en minoría sostenido por el partido norirlandés del DUP, lo que ha fragilizado notablemente la posición negociadora del Gobierno británico tanto ante su Parlamento como hacia la UE¹².

Las negociaciones no comenzarían de hecho hasta el mes de julio de 2017, celebrándose en Bruselas y organizándose en una serie de rondas de cuatro días de duración que se programaban más o menos con una periodicidad de una al mes. Se comenzó discutiendo los temas de la retirada fijados por el Consejo Europeo para la primera fase: los derechos de los ciudadanos europeos en el Reino Unido y británicos en la UE; la conocida como “factura del *brexit*”, esto es, la cuantía que debe pagar el Reino Unido a la UE; la cuestión de la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte; la gobernanza del acuerdo y otros asuntos técnicos derivados de la separación. Se había establecido

¹² El Partido Conservador liderado por May obtendría 318 escaños, de los 650 en liza, perdiendo 12 respecto a las anteriores elecciones de 2015. Al haber perdido la mayoría absoluta, para poder ser elegida primera ministra llegó a un acuerdo con el Partido Democrático Unionista del Norte de Irlanda, partidario del *brexit* duro, el 26 de junio de 2017.

que en el mes de octubre el Consejo Europeo haría balance, dando luz verde a la apertura de la segunda fase de la negociación sobre la relación futura si los progresos se consideraban suficientes.

Las rondas del verano y del otoño no ofrecieron grandes avances, de la parte europea se acusaba a los británicos de falta de preparación, de la parte británica a los europeos de inflexibilidad. Theresa May intentó romper ese *impasse* con un discurso en el mes de septiembre en Florencia, que pretendía imprimir liderazgo al proceso¹³. Pocas cosas nuevas salvo el abandono de la tesis del *no-deal* y la petición de un “periodo de implementación”, que se abriría tras la salida formal del Reino Unido, que permitiera a los actores económicos y políticos adaptarse a la nueva situación. No obstante, en el mes de octubre el Consejo Europeo no pudo certificar los avances y aplazó a diciembre la decisión sobre la apertura de la segunda fase de la negociación, aunque envió un mensaje positivo a los británicos ordenando que comenzaran los trabajos para la preparación de la posición europea sobre la relación futura¹⁴.

Comenzó entonces una intensa y continua actividad diplomática entre Londres y Bruselas para intentar alcanzar un consenso sobre los tres puntos centrales que debían valorarse para pasar a la siguiente etapa: los derechos de los ciudadanos, la factura del *brexit* y la frontera norirlandesa. En última instancia el acuerdo entre las dos partes se consiguió en diciembre, y se plasmaría en un memorando conjunto

¹³ May, T.: *A new era of cooperation and partnership between the UK and the EU*, Florencia, 22 de septiembre de 2017.

¹⁴ Consejo Europeo (art. 50): *Conclusiones*, Bruselas, 20 de octubre de 2017 (EUCO XT 20014/17), ptos. 2 y 3.

técnico¹⁵. El último escollo fue la batalla con el lenguaje para permitir que la fórmula del compromiso para la frontera irlandesa del “alineamiento normativo” fuera aceptable para los diputados del DUP que sostienen a May en los Comunes.

El Consejo Europeo aceptó en su reunión ordinaria de diciembre la propuesta de la Comisión de declarar el progreso suficiente y avanzar a la siguiente etapa¹⁶. Puede pensarse que los líderes europeos fueron benévolo, dando por buenos unos consensos que solo pueden ser calificados de frágiles o incompletos y que tendrán que ser reabiertos necesariamente¹⁷. Prefirieron dar un espaldarazo a May y las negociaciones y evitar una crisis de Gobierno en el Reino Unido, que solo podría agravar la situación de crisis europea en conjunto. Decidieron, además, aceptar la petición de May y dar el mandato a la Comisión para que negocie un periodo transitorio en la siguiente etapa, además de trasladar a compromisos jurídicos los consensos políticos del informe conjunto y terminar de negociar los asuntos pendientes de la separación. Se subraya que las negociaciones de la segunda fase solo podrán progresar si estos compromisos se respetan plenamente¹⁸.

Además, se decidía que la posición europea sobre la asociación futura sería aprobada en el Consejo Europeo de primavera.

La primera etapa de las negociaciones nos ha mostrado una asimetría clara y manifiesta entre las dos partes a favor de la Unión Europea. Los británicos no han tenido más remedio que progresivamente ir cediendo en sus posiciones para asumir las de la UE: pasó con la secuencia de las negociaciones, con el contenido de los principales temas de la retirada y están terminando por asumir que para recuperar soberanía tendrán que dejar en su totalidad el Mercado Interior y la Unión Aduanera. Esto no solo se debe a la diferencia en el poder estructural de las dos partes. La debilidad de los británicos viene también del contestado liderazgo de May en su partido y en el Parlamento y de la división del Gabinete en relación a la relación futura con la UE que ha dificultado la definición y mantenimiento de una posición homogénea y sólida de negociación. La fortaleza de la UE, por el contrario, se explica por la unidad y cohesión entre Estados miembros e instituciones y debería ser preservada hasta el final.

La segunda etapa: redactar el tratado sobre la retirada y pactar un periodo transitorio

Tras el Consejo Europeo de diciembre, se iniciaban los preparativos para iniciar la segunda fase de las negociaciones, la de redacción del tratado de retirada, que debería estar en vigor para el 30 de marzo de 2019 y que debe incluir las disposiciones sobre un periodo transitorio, e ir acompañado de una declaración política conjunta sobre la relación futura. El tiempo urge ya que, teniendo en cuenta los plazos necesarios para la aprobación en sede comunitaria y la

¹⁵ Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government: *Joint Report on progress during phase 1 of negotiations under article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*, Bruselas, 8 de diciembre de 2017, (TF50 (2017) 19).

¹⁶ Consejo Europeo (Art. 50): *Orientaciones*, 15 de diciembre de 2017 (EUCO XT 20011/17).

¹⁷ Duff, A.: “Associate or dissociate: it's make your mind up time”, *Policy Network*, 29 de diciembre 2017.

¹⁸ Este punto fue consecuencia de unas desafortunadas declaraciones de Davis, el ministro para el *brexit* días antes, en que apuntando al público *brexiteer*, afirmó que el acuerdo de diciembre era simplemente una “declaración de intenciones”. Eder, F.: “EU toughens Brexit resolution after David Davis interview”, *Politico*, 12 de diciembre 2017. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-toughens-brexit-resolution-after-david-davis-interview/> (consultado el 2 de abril de 2018).

ratificación por parte del Reino Unido, el acuerdo sobre el tratado debería estar cerrado para octubre de 2018, lo que deja apenas siete meses de negociación.

El Consejo Europeo de diciembre adoptó una serie de orientaciones, que completaban las de abril, y que completan el *acquis constitutionnel* en relación con estos nuevos aspectos de la negociación¹⁹:

1. El periodo de transición, que se inicia el día de la retirada, ha de ser necesariamente limitado en el tiempo. Ha de referirse a la totalidad del acervo comunitario, lo que implica el respeto por parte del Estado tercero de todas sus obligaciones jurídicas como miembro, incluido el cumplimiento de las normas que se aprueben en este periodo. Desde ese momento, el Reino Unido dejaría de tener derecho a participar en las instituciones.
2. El acuerdo sobre la relación futura solo podrá concluirse y celebrarse una vez que el Reino Unido se convierta en Estado tercero. El acuerdo de retirada solo recogerá una declaración política que contenga un consenso general. Esto supone en la práctica que las negociaciones no se desdoblán en dos etapas, sino en tres, que son las que hemos asumido en este análisis. La primera sobre los asuntos de la retirada, que ha acabado en diciembre, la segunda consolidando la retirada y sobre el periodo transitorio tienen lugar mientras el Reino Unido sigue siendo Estado miembro de la UE. La tercera sobre la relación futura, aún cuando puede avanzarse hasta el momento de la retirada, en la mente de los europeos no se espera que produzca resultados relevantes hasta que el Reino Unido sea de hecho un tercer Estado.

¹⁹ Consejo Europeo (Art. 50): *Orientaciones*, 15 de diciembre de 2017 (EUCO XT 20011/17).

3. La futura cooperación comercial y económica “debe garantizar un equilibrio de derechos y obligaciones, preservar la igualdad de condiciones, evitar que sufran alteración las relaciones con terceros y respetar la integridad y el correcto funcionamiento del mercado interior”. Con esta rica y compleja frase el Consejo Europeo pergeña una visión preliminar de qué puede ser objeto de negociación en el marco de la relación futura. A lo ya establecido en las orientaciones de 2017, se añade un elemento muy relevante, que constituye otra “línea roja”: evitar la alteración de las relaciones con terceros. Se teme aquí que, como ya han advertido algunos de los socios preferentes de la Unión, la concesión al Reino Unido de un estatuto privilegiado pudiera desencadenar una avalancha de peticiones de renegociación de las asociaciones exteriores de la UE²⁰. Los suelos de la negociación para los europeos, por tanto, son dos: preservar el actual modelo de integración europea y el de las relaciones con terceros.

El 29 de enero de 2018 el Consejo adoptaba las nuevas Directrices de negociación dirigidas al equipo de Barnier para enmarcar las negociaciones sobre el periodo transitorio²¹. Estas asumían

²⁰ Así, por ejemplo, se considera que el contenido del CETA tendrá que ser inminentemente renegociado como consecuencia de la salida del Reino Unido de la UE. Neuwahl, N.: “CETA as a potential model for (post-Brexit) UK-EU relations”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 22, n.º 3, 2017, pp. 279-301.

²¹ Council of the European Union: *Annex to the Council Decision supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of the negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union - Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union*, Bruselas, 29 de enero de 2018 (XT 21004/18).

la propuesta de la Comisión de limitar el periodo transitorio hasta diciembre de 2020, coincidiendo con el fin de las actuales perspectivas financieras, y otra serie de disposiciones sobre los derechos y obligaciones de esta etapa transitoria. Barnier presentó en febrero también un proyecto de articulado relativo a esta cuestión, recogiendo las directrices del Consejo²². Este sería subsumido en un proyecto global de tratado de retirada presentado por la Comisión el 28 de febrero, buscando traducción jurídica para los acuerdos políticos de diciembre y planteando una propuesta de redacción para los que todavía están por cerrar²³. La negociación, a partir de este momento, versa sobre el texto de esta propuesta de articulado. Esta iniciativa del negociador europeo ya le hacer partir con una posición de preeminencia en la negociación, dado que es el que fija los términos sobre los que va a girar la discusión.

La negociación sobre el periodo transitorio se ha cerrado en un periodo de tiempo sorprendentemente corto, a pesar de que inicialmente se auguraban dificultades²⁴. La cesión prácticamente sin condiciones de los británicos a los

europeos se explica por lo urgente que es para ellos poder hacer público el acuerdo sobre la transición, a tiempo para que los actores económicos privados no adopten planes de contingencia que podrían trasladar actividad económica fuera del territorio británico.

El 19 de marzo se anunciaba el acuerdo sobre el periodo transitorio y sobre relevantes aspectos del acuerdo de retirada, en lo que consideramos un gran paso adelante, que permite un optimismo desconocido antes²⁵. Existe acuerdo completo sobre los derechos de los ciudadanos, la cuantía que el Reino Unido debe pagar a la UE, sobre gran parte de las provisiones relativas a la separación, como el estado de las mercancías en el mercado interior, procedimientos aduaneros, consecuencias presupuestarias, propiedad intelectual, protección de datos, la salida del Euratom, etc. Junto a otras pocas cuestiones técnicas, dos son los grandes asuntos políticos todavía por resolver: la gobernanza del acuerdo, esto es, los procedimientos institucionales para asegurar su interpretación y aplicación y la resolución de las disputas, y la no cerrada cuestión de la frontera entre las dos Irlandas.

La gobernanza está parcialmente solucionada ya que los británicos han aceptado la propuesta europea de crear un comité conjunto con la función de asegurar la aplicación del acuerdo, resolver cuestiones imprevistas que

²² European Commission (Task Force art. 50): *Position Paper "Transitional Arrangements in the Withdrawal Agreement"*, Bruselas, 7 de febrero de 2018 (TF50(2018)30).

²³ European Commission (Task Force art. 50): *Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, Bruselas, 28 de febrero de 2018, (TF50(2018)33).

²⁴ El proyecto de articulado de la Comisión sobre el periodo transitorio fue recibido con recelos por parte de algunos miembros del Gobierno británico, ya que consideran que durante ese tiempo la situación del Reino Unido sería la de un "Estado vasallo", teniendo que aplicar toda la normativa de la UE, pero sin derecho a participar en su adopción. Para cerrar el acuerdo se ha otorgado a los británicos la posibilidad de ser consultados en aquellas materias que entrañen una especial relevancia para ellos.

²⁵ En esta fecha la Comisión hizo pública una versión del proyecto de tratado de retirada "coloreada", señalando en verde los acuerdos y en amarillo y blanco los temas aún pendientes. European Commission (Task Force art. 50): *Draft Withdrawal Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018*, Bruselas, 19 de marzo 2018, (TF50(2018)35).

podieran surgir, adaptarlo a nuevos desarrollos legislativos y resolver posibles conflictos políticos. La dificultad estriba en la vertiente jurisdiccional de resolución de las disputas, dado el rechazo de los británicos al Tribunal de Justicia Europeo, cuestión que defienden los europeos. La cuestión de la frontera de Irlanda del Norte se había cerrado en falso en diciembre: ahora es preciso concretar en qué consiste el “alineamiento normativo” al que se comprometió el Reino Unido como vía para evitar la frontera dura. Estamos ante un tema políticamente delicado y jurídicamente irresoluble, ya que la única vía para evitar la vuelta de la frontera entre las dos Irlandas sería que el Reino Unido siguiera siendo parte de la Unión aduanera, lo que el Gobierno británico ya ha descartado. Este, además, se resiste a discutir la cuestión de Irlanda sin vincularlo al marco futuro de relación económica.

La relación futura: ¿qué quiere el Reino Unido y qué puede ofrecer la Unión Europea?

Esta segunda etapa, como ya se ha dicho, solo pretende avanzar políticamente la discusión sobre la relación futura, con el objetivo de lograr consensuar para marzo de 2019 una declaración. Como ya se ha dicho, la posición inamovible de la UE es no firmar un acuerdo hasta que el Reino Unido no sea un Estado tercero. Con ello se pretende asegurar el objetivo de la UE de lograr una “retirada ordenada” del Reino Unido, esto es, priorizar el logro de un tratado de retirada, desvinculándolo de la difícil negociación sobre la relación futura.

La UE ha insistido desde el principio del proceso en que, dado que el *brexit* era una decisión nacional, correspondía al Gobierno británico

presentar su propuesta de relación futura²⁶. Las manifestaciones iniciales de miembros del Gobierno británico apuntaban la intención de seguir manteniendo el actual rango de relaciones comerciales y económicas, a la vez que salir formalmente de la UE, recuperar soberanía en el ámbito legislativo y judicial y el control de las fronteras, cesar en sus contribuciones al presupuesto comunitario y tener la libertad de firmar acuerdos comerciales con terceros. Una vez que se conoció la posición de negociación europea ya tomaron conciencia de que conseguir estos objetivos políticos tendría aparejado el alto coste de tener que abandonar el Mercado Interior y la Unión Aduanera.

En su carta de notificación y en los discursos de Lancaster House y Florencia, la primera ministra May subrayaría su intención de alcanzar con la UE una “asociación nueva, profunda y especial” basada en un acuerdo de libre comercio de una profundidad y ambición nunca vistas antes²⁷. Esta ambigüedad, plagada de términos grandilocuentes, no dejaba de esconder las profundas divergencias existentes en el seno del Gabinete británico sobre el futuro de la relación con Europa, que solo consiguió resolverse en febrero de 2018. May presentaría la posición británica en dos discursos sucesivos, uno en la Conferencia de Seguridad de Múnich, el 17 de febrero, donde abordaría la cooperación en materia de seguridad y defensa y, el otro en

²⁶ Juncker, J. C.: *Speech to the plenary session of the European Parliament on the result of the referendum in the United Kingdom*, Bruselas, 28 de junio de 2016, (SPEECH 16/2353).

²⁷ Véase respectivamente: May, T.: *Letter to Donald Tusk triggering Article 50*, Londres, 29 de marzo de 2017; *Speech on the Government's Negotiating Objectives for Exiting the EU*, Lancaster House, Londres, 17 de enero de 2017; *A New Era of Cooperation and Partnership between the UK and the EU*, Florencia, 22 de septiembre de 2017.

Mansion House el 2 de marzo, donde presentaría la asociación comercial y económica.

Reconociendo la profunda interdependencia existente en términos de seguridad, May propondría en Múnich firmar un nuevo tratado sin precedente entre los que ha firmado la UE con terceros en materia de seguridad interior que permita mantener el actual nivel de cooperación operativa en materia policial y judicial en aspectos como la Euroorden, el intercambio de datos o la investigación conjunta²⁸. En relación a la seguridad exterior, May expone la necesidad de alcanzar una asociación estratégica que abarque tres niveles diferentes y que sea complementaria a la OTAN. En el nivel diplomático, debería prever medios para establecer consultas regulares, coordinarse y establecer sanciones conjuntamente. En el plano operativo, deberían considerarse mecanismos para poder actuar coordinadamente sobre el terreno, tanto en misiones de gestión de crisis como en ayuda para el desarrollo. Finalmente considera necesaria la cooperación en el desarrollo de capacidades de defensa, ciberdefensa y del espacio.

Su propuesta sobre la asociación económica y comercial fue presentada en un largo y detallado discurso en Mansion House, que supone un cambio en la posición británica, ya que reconoce por primera vez las graves consecuencias que el *brexit* tiene y tendrá para los británicos²⁹. Acepta que una reducción del comercio será inevitable, que la soberanía judicial y legislativa plena no es posible si quieren seguir favoreciendo los intercambios económicos con la UE en áreas de interés para el Reino Unido. Asume,

por tanto, que los objetivos políticos y los económicos del *brexit* no son compatibles.

Para la relación futura propone como objetivos el acceso más amplio posible a los mercados respectivos, competencia justa y abierta, comprometándose a no promover la desregulación como vía para alcanzar competitividad e instituciones confiables y transparentes para asegurar que se cumplen los acuerdos, se actualizan y se resuelven las disputas. Pide un acuerdo de libre comercio lo más amplio y profundo posible que no siga las pautas de los anteriores, que cubra más ámbitos y que sea innovador y a la medida. Justifica esta pretensión en el interés mutuo y en el hecho de lo insólito de la situación, ya que se partirá de dos sistemas con regulación idéntica y el objetivo será gestionar la divergencia regulatoria futura.

En grandes líneas su propuesta sobre el comercio de mercancías es que deben perseguirse las menores fricciones posibles, por lo que descarta la introducción de barreras arancelarias, propone un sistema de reconocimiento mutuo e, incluso, el compromiso en adecuarse a los estándares normativos europeos en aquellas áreas donde interese comerciar. En aquellas en que el Parlamento nacional decida divergir asume que habrá un coste económico. Solicita seguir siendo parte en las agencias que son claves para el comercio como la de químicos, medicamentos o la Agencia de Seguridad Aérea. En relación a las relaciones comerciales exteriores, propone dos opciones. La primera es una asociación aduanera, caracterizada por un doble mecanismo en que a las mercancías que entren en el Reino Unido con destino a la UE les resultaría de aplicación la normativa europea y a las dirigidas al Reino Unido, la británica. La otra opción sería un acuerdo aduanero simplificado basado en un conjunto de reglas consensuadas entre las dos partes con el objetivo de reducir las fricciones al

²⁸ May, T.: *Speech at the 2018 Munich Security Conference*, Múnich, 17 de febrero de 2018.

²⁹ May, T.: *Speech on our future economic partnership with the European Union*, Mansion House, Londres, 2 de marzo de 2018.

comercio, pero que permitiría que el Reino Unido estableciera su propia política comercial. En relación con la pesca, May se compromete a cooperar en la gestión sostenible de los recursos pesqueros y llegar a acuerdos de acceso recíproco a las aguas respectivas.

La vertiente relativa a los servicios va a ser la más innovadora respecto a otros acuerdos de libre comercio. De acuerdo con el interés británico, cuyo fuerte en las exportaciones son los servicios, propone no introducir barreras salvo que sean estrictamente necesarias, basándose en el principio de no discriminación del proveedor de servicios. Con ese objetivo propone acordar un marco mutuo de movilidad laboral, de establecimiento de empresas, de provisión de servicios y de reconocimiento de cualificaciones. Se detiene en propuestas concretas en dos ámbitos de interés vital para los británicos, nunca abordados en un acuerdo de libre comercio, la difusión radiotelevisiva y los servicios financieros, para los que pide un enfoque ambicioso. Solicita también una cooperación profunda en energía, transportes, servicios digitales, cooperación judicial civil, ciencia e innovación y programas educativos y culturales. Como puede verse, la propuesta británica presentada al fin es detallada y ambiciosa, presentando, en un enfoque más pragmático y realista que los anteriores, el interés nacional británico.

El Consejo Europeo, por su parte, adoptaba en su reunión de primavera orientaciones adicionales con la posición de la UE en relación con la asociación futura³⁰. Reitera las líneas rojas fijadas en las posiciones anteriores, afirmando que el recorte de acceso al mercado que sufrirá el Reino Unido es únicamente consecuencia de

sus posiciones políticas y que, si estas cambiaran, la posición de la UE variaría consecuentemente. Afirma su intención de mantener una asociación tan estrecha como sea posible en los ámbitos económico y comercial, la seguridad interior y la seguridad exterior, la defensa y la política exterior.

En el ámbito económico y comercial, confirma su disposición para llegar a un “acuerdo de libre comercio equilibrado, ambicioso y de gran alcance”, que se basará en la igualdad de condiciones y, en ningún caso, tendrá los mismos beneficios que para los miembros. Ese acuerdo tendría distintos elementos. Para el comercio de mercancías, prevería una exención de aranceles y restricciones cuantitativas que afectaría a todos los sectores, junto con normas de origen adecuadas, siempre que se garantice el acceso recíproco a aguas y recursos pesqueros. Consideraría una cooperación aduanera que respete la autonomía normativa y jurisdiccional de las partes y la integridad de la Unión Aduanera europea. Ese acuerdo debe incluir también disciplinas sobre obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias, así como un marco para una cooperación normativa voluntaria. En relación a la prestación de servicios, propone que se proceda de acuerdo con las normas del Estado de acogida, incluido en lo relativo al derecho de establecimiento de proveedores. El acuerdo debe también incluir previsiones relativas al acceso a los mercados de contratación pública, inversión y protección de derechos de propiedad intelectual y otros ámbitos de interés de la UE.

Considera también que la relación futura debe abordar cuestiones transversales como el cambio climático, el desarrollo sostenible y la contaminación transfronteriza. Debe tener la ambición de llegar a disposiciones ambiciosas sobre libre circulación de personas físicas, sobre

³⁰ Consejo Europeo (Art. 50): *Orientaciones*, Bruselas, 23 de marzo de 2018 (EUCO XT 20001/18).

la base de la reciprocidad, la ausencia de discriminación, la coordinación de Seguridades Sociales y el reconocimiento de cualificaciones profesionales. En paralelo podría estudiarse la cooperación judicial civil en materia matrimonial, responsabilidad parental y otros asuntos.

La cooperación económica puede extenderse también a los servicios de transporte, a la participación en programas de I+D y de educación y cultura, siguiendo lo establecido para Estados terceros. Las orientaciones incluyen una previsión en relación con la divergencia normativa para lograr ventajas competitivas desleales en cuestiones como competencia, fiscalidad o medioambiente. Para evitarlas dispone que se incluyan mecanismos institucionales y de solución de controversias y medidas de reparación autónomas de la UE, en proporción a la profundidad de la asociación económica. Finalmente, en relación con los servicios financieros, dispone, en un enfoque particularmente rígido, que la cooperación debe garantizar la estabilidad financiera de la UE, respetar su régimen y normas de reglamentación y supervisión y su aplicación.

En relación con la seguridad interior, se comparte el interés en lograr un marco de actuación conjunto, que abarque el intercambio de información, la cooperación operativa entre cuerpos de seguridad y la cooperación judicial penal. A este respecto se exigen garantías para la protección de los derechos fundamentales, la protección de datos personales y mecanismos de cumplimiento y solución de controversias. La política exterior, la seguridad exterior y la defensa también puede ser objeto de cooperación y para ello dispone que se puedan alcanzar mecanismos de diálogo, consulta, coordinación e intercambio de información y cooperación, siempre

y cuando se llegue a un acuerdo de seguridad de la cooperación. Finalmente, el acuerdo de asociación debe contener previsiones institucionales para la gestión, supervisión, solución de controversias y cumplimiento, con sanciones y mecanismos de represalias cruzadas, que dependerán de la profundidad de las relaciones, con la finalidad de otorgar eficacia y seguridad jurídica, preservar la autonomía del orden institucional y jurídico europeo.

Las posiciones de las dos partes ya están sobre la mesa, aunque todavía a grandes trazos. Como puede comprobarse, en muchos casos están próximas, en otros mucho más alejadas. Parece lógico pensar que será más fácil la negociación y llegar a acuerdos cuanto menos integrada esté el área en discusión, cuanto más intergubernamental sea. El juego de la negociación puede comenzar, sin que olvidemos que quien tiene más que perder del fracaso de esta segunda negociación y la remisión al comercio según las reglas de la OMC es el Reino Unido.

La preservación de las relaciones existentes en la actualidad dependerá del compromiso que muestren los británicos por mantener la convergencia regulatoria. El precio de la divergencia será la imposibilidad de mantener el acceso al mercado interior actualmente existente. Convergencia/divergencia regulatoria es la elección o tensión a resolver entre la voluntad de recuperar soberanía política y el interés de mantener las relaciones económicas existentes. Un elemento clave y especialmente delicado de la negociación será la "gobernanza" del acuerdo. De esas previsiones institucionales dependerá la garantía de que el Gobierno británico mantendrá sus compromisos a futuro, y solo instituciones independientes del poder político podrán asegurar esa convergencia.

La UE tras el *brex*it.

Resultados de una encuesta representativa en ocho Estados miembros

Jérémie Gagné y Richard Hilmer

Introducción

Los últimos diez años de la Unión Europea han estado caracterizados por una serie de crisis. El colofón de esta “cruel década para Europa” (E. Macron) ha sido la decisión de Reino Unido de, mediante referéndum, salir de la UE.

Aun así, parece que los preparativos para las negociaciones del *brex*it hayan alentado un nuevo espíritu de unidad entre los Estados miembros restantes. Dicho esto, resulta crucial saber en qué medida pueden esperar el apoyo de sus respectivas poblaciones. Después de todo, el resultado del *brex*it no fue más que un voto *ciudadano* en contra de los principios fundamentales de la UE (como la libre circulación de los trabajadores) y a favor del restablecimiento del control nacional, especialmente sobre las fronteras nacionales.

Estos temas también han desempeñado un papel predominante en otros países comunitarios

en el pasado reciente, tal y como ha demostrado una encuesta representativa encargada por la Fundación Friedrich Ebert llevada a cabo en ocho países de la UE en otoño de 2015. Así, tenía sentido repetir dicho estudio para determinar cómo reaccionaron los ciudadanos de otros Estados miembros de la UE ante el *brex*it. Se añadieron nuevas preguntas a las realizadas en 2015 con el fin de determinar si la integración europea se resentiría con el *brex*it o si, por el contrario, este mejor r a la imagen de la UE y fortalecería la voluntad de integración.

Al igual que en 2015, las encuestas se realizaron en los cuatro países fundadores (Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos), así como en España, Suecia, República Checa y Eslovaquia. Cada muestra nacional la componían 1000 entrevistas telefónicas asistidas por ordenador en los países de Europa occidental y 500 entrevistas en los dos países de Europa del Este. El grupo objetivo eran personas con derecho a voto.

Las entrevistas de esta segunda encuesta se realizaron entre el 5 y el 22 de mayo en Alemania y entre el 17 de mayo y el 10 de junio de 2017 en el resto de los países, tras la segunda ronda de las elecciones presidenciales francesas.

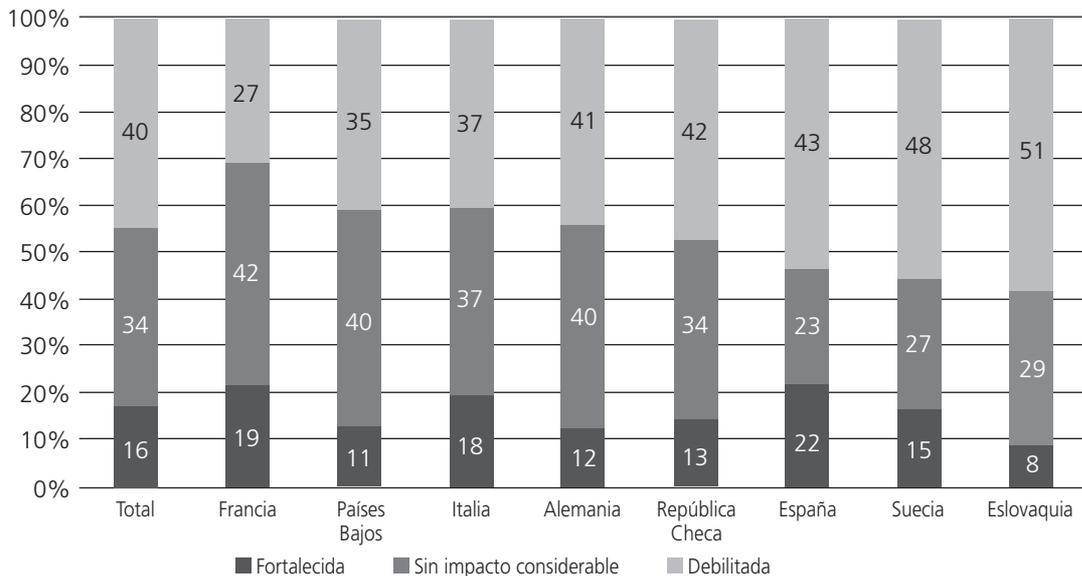
Opiniones con respecto a la UE tras el *brexit*

A lo largo de sus 45 años como miembro de la UE, el Reino Unido ha demostrado ser, en repetidas ocasiones, un socio complicado. Incluso hoy en día muchos asocian su adhesión a la ya legendaria exigencia de la primera ministra Margaret Thatcher, “Quiero que me devuelvan mi dinero”.

Por esta razón puede no sorprender que algunos ciudadanos de la UE se sientan aliviados y consideren que el *brexit* fortalece a la UE (**Gráfico 1**). Este optimismo se extiende por los países del sur, España (23 %), Francia (19 %) e Italia (18 %).

No obstante, la mayoría de los ciudadanos de los países encuestados teme que la salida del Reino Unido debilite a la UE. El pesimismo es mayor en Eslovaquia (51 %) y Suecia (48 %). Alemania adopta una posición intermedia: un 41 % opina que el *brexit* será negativo, mientras que una minoría del 12 % espera efectos positivos. Si incluimos a los ciudadanos que no esperan un impacto significativo en ninguna dirección (40 %), la reacción en Alemania, donde un 52 % no espera perjuicio alguno, se vuelve relativamente optimista. Los holandeses también están reaccionando de forma sorprendentemente serena ante la salida planificada del Reino Unido, a pesar de ser (tradicionalmente) su aliado más cercano. Allí también prevalece un optimismo cauteloso: un 40 % opina que el efecto del *brexit* será limitado y un 11 % entiende que será hasta ventajoso para la UE.

En respuesta al *brexit* y a otros retos, como la nueva agenda sobre política exterior de Donald



El salto entre las cifras mostradas y el 100% corresponde a las categorías “no sabe, prefiere no contestar”.

Base: votantes elegibles de cada país.

Fuente: elaboración propia de *policy matters*.

Gráfico 1. ¿Qué piensa sobre la salida de Reino Unido de la UE? ¿Fortalecerá o debilitará la UE, o no tendrá un impacto considerable?

Trump en Estados Unidos, las instituciones de la UE han llamado a los Estados miembros a mostrar mayor cohesión. Algunos países, sobre todo Francia y Alemania, han respondido con una mayor reafirmación de la UE. En esto tienen a la mayoría de sus poblaciones respectivas de su lado: ocho de cada diez alemanes y seis de cada diez franceses están a favor de fortalecer la cooperación europea. Lo mismo ocurre en el caso de España, Italia y Eslovaquia, donde se registran amplias mayorías a favor. Por otro lado, el apoyo es bastante más débil en los Países Bajos y Suecia. En la República Checa, por último, más ciudadanos están a favor de una mayor autonomía nacional que de una mayor cooperación (entre un 47 y un 40 %).

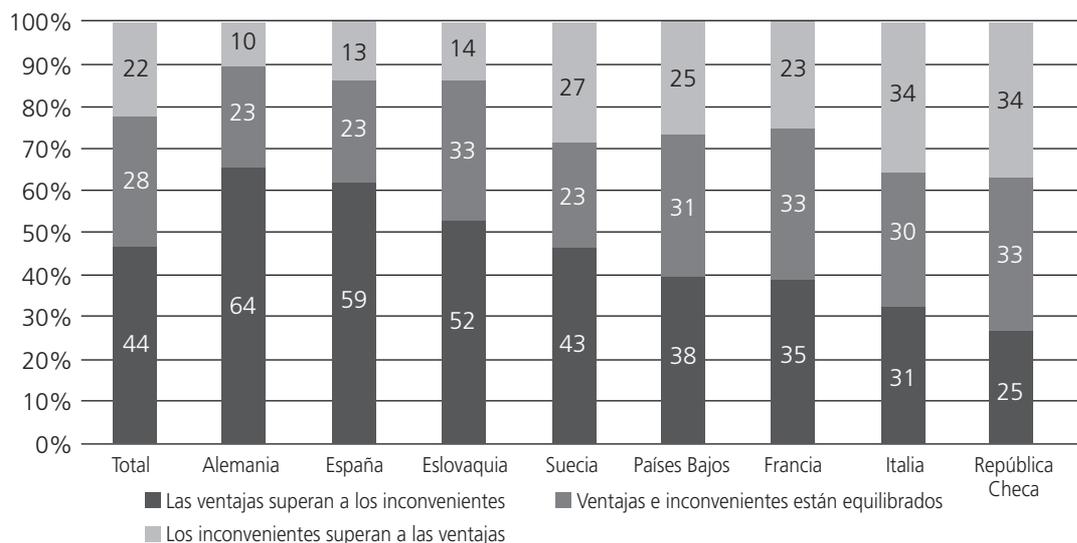
Opiniones generales con respecto a la UE

En otoño de 2015, a medida que se extendía la crisis de los refugiados, las opiniones generales de cara a la UE eran bastante escépticas: solamente algo más de un cuarto (28 %) de los ciudadanos de los ocho países encuestados creía que la adhesión a la UE era favorable para su país. Un tercio la asociaba con desventajas. Otro consideraba que las ventajas y desventajas estaban bastante equilibradas. No obstante, las opiniones deferían en gran medida en cada país. En cinco países (Francia, Países Bajos, Italia, Suecia y República Checa) numerosos ciudadanos asumieron que los efectos serían negativos. Esta actitud escéptica fue particularmente notable en la República Checa, donde un 44 % se mostraba desencantado y solo un 13 % veía ventajas claras. En Eslovaquia, las opiniones positivas y negativas en materia de adhesión a la UE eran prácticamente iguales. Solo las opiniones de los alemanes y, sobre todo, las de los españoles eran más optimistas que pesimistas en aquel momento.

A principios de 2017, apenas un año y medio después, surge un panorama completamente diferente: la pertenencia a la UE se valora de manera mucho más positiva. En los diferentes países, el porcentaje de optimistas pasó de un 28 a un 44 % y solo un 22 % teme los inconvenientes (en 2015, un 34 %). Puede existir una relación de causalidad entre este cambio de opinión y el *brexít*. Hasta hace poco, el acceso a la UE suponía una adhesión sin opciones de salida. Ahora, el *brexít* parece haber ayudado a focalizar el debate en los pros y contras de la pertenencia a la UE. En los ocho países se ha registrado un aumento considerable del porcentaje de opiniones favorables. Actualmente, seis de los ocho países consideran que la pertenencia a la UE es positiva. En 2015, esto solo ocurría en tres países. Sin embargo, las opiniones varían considerablemente por países. Los alemanes presentan el balance más positivo: aquí el porcentaje de optimistas se ha duplicado, pasando de un 34 a un 64 % (**Gráfico 2**).

En Eslovaquia la situación es comparativamente positiva, con un aumento del porcentaje de personas que apoyan la adhesión del 26 al 52 %. Las opiniones en España, donde seis de cada diez ciudadanos consideran que los beneficios de pertenecer a la UE superan los inconvenientes, son aún más marcadas. Los ciudadanos de Suecia, los Países Bajos y Francia también ven ahora mayores ventajas que inconvenientes en la pertenencia a la UE.

Italia sigue mostrándose dubitativa, puesto que los ciudadanos ven la misma proporción de ventajas que de inconvenientes. Sin embargo, con dos tercios de los italianos pidiendo mayor integración, la ambigüedad actual no se traduce en un fuerte rechazo a la Unión Europea. La República Checa es el único país que considera que su pertenencia a la Unión no resulta muy ventajosa. Pero incluso en un país tan euroescéptico,



El salto entre las cifras mostradas y el 100% corresponde a las categorías "no sabe, prefiere no contestar".

Base: votantes elegibles de cada país.

Fuente: elaboración propia de *policy matters*.

Gráfico 2. Acerca de la pertenencia de su país a la UE, ¿cree que conlleva más ventajas que inconvenientes, más inconvenientes que ventajas o que ventajas e inconvenientes se encuentran igualados?

se percibe un cambio: los que defienden una visión más optimista de la UE han pasado de representar el 13 al 25 %.

La idea de que la UE es un proyecto elitista que beneficia más bien poco a las clases bajas está bastante extendida. Los hallazgos de esta encuesta confirman que las personas que se consideran miembros de la clase media o de clases acomodadas se muestran más a favor de la Unión Europea que aquellos que se definen como de clase trabajadora. Sin embargo, hay datos que hacen pensar que estas tendencias amainan. De hecho, desde 2015, la actitud hacia la Unión Europea ha mejorado entre las clases pudientes y trabajadoras de los ocho países. En algunos Estados, como Francia y Alemania, el apoyo ha crecido más entre las clases populares.

A pesar de lo positivo y polifacético que pueda resultar el cambio en la imagen de la UE, todavía persisten ciertas nociones negativas.

Uno de los golpes más duros de la encuesta de 2015 fue que, en los ocho países, la mayoría de los ciudadanos ya no asociaba la Unión con mayores niveles de prosperidad. Hoy en día, esta percepción ha cambiado por completo y la mayoría de encuestados (un 47 %) vuelve a asociar la Unión Europea con mayores cuotas de prosperidad, mientras que solo un 35 % la asocia a unos niveles de prosperidad decrecientes (frente al 58 % en 2015).

Este cambio se ha dado en los ocho países, aunque con distinta intensidad. La UE vuelve a representar mayor prosperidad para una amplia mayoría de eslovacos (68 %, una subida del 32 %), españoles (62 %, subida del 24 %) y alemanes (53 %, subida del 22 %). En el caso de suecos, holandeses y franceses, la Unión vuelve a asociarse a tasas de prosperidad positivas y no negativas. Parece que las opiniones están igualadas hasta en la República Checa. Solo una mayoría de italianos,

con el país sumido todavía en una fuerte crisis económica, sigue asociando la UE con una caída en el nivel de prosperidad. Y lo que es peor, la idea de que otros Estados miembros (sobre todo Alemania) están beneficiándose, por lo menos indirectamente, de los problemas por los que atraviesa Italia, está ampliamente extendida por el país¹.

Si lo comparamos con datos de 2015, la adhesión a la UE se percibe más como una oportunidad que como un riesgo (el 61 % de ahora frente al 46 % de entonces). En aquel entonces, cuatro países (Francia, Suecia, Países Bajos y República Checa) tendían a asociar la UE con el "riesgo". Sin embargo, la opinión mayoritaria en todos los países vuelve a ser la de que pertenecer a la Unión ofrece oportunidades de mejora.

En cinco países (España, Alemania, Eslovaquia, Países Bajos y Suecia) la UE tiende a asociarse más a la idea de justicia que de injusticia. Las opiniones al respecto en Italia, Francia y la República Checa están divididas. Dicho esto, las clases más desfavorecidas tienden a asociar la UE con injusticias en seis de los ocho países.

Las tareas más importantes de la UE

En septiembre de 2015, los ciudadanos consideraban que la tarea más importante de la UE era gestionar la llegada de refugiados. A pesar de que los números se han reducido considerablemente desde entonces, el asunto sigue estando a la cabeza de la lista. En esta encuesta, y contestando otra vez a la misma pregunta abierta, el 54 % de los ciudadanos de estos ocho países consideraba que la gestión de la política en materia de refugiados era la principal tarea de la UE, o la segunda más importante (disminución de 9

puntos porcentuales). Aunque combatir el desempleo también perdió empuje, permaneció en segundo lugar con un 28 % de menciones (disminución de 9 puntos porcentuales). "Fortalecer la economía" y "reducir la deuda" también fueron temas bastante recurrentes (aunque ambos perdieron 3 puntos porcentuales).

En los últimos dos años, dos asuntos han ganado enorme importancia: el primero, combatir el terrorismo, que ocupa ahora el tercer puesto en la agenda tras registrar una subida del 9 %. El segundo, reducir las desigualdades sociales, ha registrado una subida del 8 % hasta colocarse en séptimo lugar (a pesar de casi no haber sido mencionado en 2015) (**Gráfico 3**).

Existen puntos de convergencia, aunque también se registran importantes diferencias en lo que respecta a las prioridades por países. La política en materia de refugiados sigue siendo la máxima prioridad en siete de los ocho países, pero la frecuencia con la que se menciona el asunto varía bastante. En Eslovaquia y la República Checa, el tema es prioritario para tres de cada cuatro ciudadanos. Este dato es especialmente significativo porque, hasta la fecha, ninguno de los dos países ha acogido a casi ningún refugiado y ambos se oponen a un plan de reubicación a nivel europeo.

Suecia les sigue en tercer lugar. Más de la mitad de los suecos encuestados consideraron que la política sobre refugiados era prioritaria, mientras que el 18 % la colocó en segundo lugar. Suecia es el único país en el que el asunto ha ido ganando importancia (se ha registrado una subida del 6 %), lo que sugiere que el debate se está volviendo más controvertido. Italia, que ha asumido el mayor número de refugiados a día de hoy, se encuentra en el quinto puesto (con un 60 %). Esto probablemente se deba a que Roma está atravesando por multitud de problemas serios.

¹ Ver: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/12989.pdf>



Datos en porcentaje. Múltiples respuestas.
 Base: votantes elegibles de cada país.
 Fuente: elaboración propia de *policy matters*.

Gráfico 3. ¿Cuál es la tarea más importante que debería afrontar la UE?

El tema de los refugiados ha perdido fuerza en cuatro de los ocho países, entre ellos Francia (bajada del 10 %), Países Bajos (bajada del 16 %) y, sobre todo, Alemania (bajada del 34 %).

Como ya sucedió en 2015, el caso de España sigue siendo particular. Es el único país en el que la política en materia de refugiados no ha dominado la agenda, situándose ahora en el cuarto puesto (con un 17 %). Como en 2015, los españoles esperan que la UE les ayude a resolver problemas internos (como, por ejemplo, a combatir el desempleo). A pesar de que la situación no es ya tan acuciante (registrándose una bajada del 14 %), el tema del desempleo ocupa todavía el primer lugar, con un 46 % de las menciones. La creación de nuevos puestos de trabajo también es un tema candente en los otros dos países mediterráneos (Francia e Italia). En ambos, sin embargo, este asunto se coloca segundo por detrás de la política en materia de refugiados (con tendencia a menguar). La política relativa al mercado laboral también ha perdido impulso en los cinco países restantes, colocándose en quinto lugar en Alemania y República Checa.

A diferencia de lo ocurrido con el desempleo, la importancia que se le concede a la lucha anti-terrorista se ha disparado en los ocho países. Para la República Checa, Suecia y Países Bajos, combatir el terrorismo constituye la segunda tarea más importante a la que se enfrenta la UE.

Además de las siete tareas anteriormente mencionadas como las más importantes en los ocho países, existen especificidades. Resulta significativo, por ejemplo, que el tercer problema más comúnmente citado en Alemania al responder a la pregunta sobre las tareas más importantes de la UE fuese el “fortalecimiento de la cohesión en el seno de la UE”. Este hecho mina, desde el punto de vista alemán, el aumento de la importancia de la UE que se menciona al inicio.

Aceptación de medidas que promueven la integración

En vista de que los ciudadanos de los ocho países cada vez estaban más sensibilizados con respecto a la importancia de la UE, tocaba ahora averiguar

cómo fortalecer la integración. Para ello, se les leyó a los encuestados una lista de medidas para ver si las aceptaban. Las vinculadas a proteger las fronteras externas de la UE fueron las que mayores apoyos registraron (79 %), seguidas por las destinadas a controlar mejor las políticas presupuestarias de los Estados miembros (74 %). La introducción de salarios mínimos (ajustados en función del país) en toda la UE también fue recibida con interés.

También fueron muy aplaudidas dos propuestas para dar a los ciudadanos de la UE mayor participación: la introducción de referéndums paneuropeos sobre asuntos cruciales (69 %) y la elección directa del presidente de la UE (59 %). La mayoría de los encuestados también ve con buenos ojos un aumento progresivo de las capacidades militares de la Unión (62 %), así como un incremento en las contribuciones de los Estados miembros más ricos a modo de “ofensiva de crecimiento” en Europa del Este y los países del sur (56 %). Sin embargo, el deseo de limitar las competencias de la UE quedó también ilustrado cuando dos tercios de los encuestados se mostraron a favor de que los parlamentos nacionales tuvieran derecho a mostrarse en desacuerdo o apelar las decisiones de la UE.

Casi todas las medidas recibieron el apoyo de la mayoría de encuestados en todos los países, con notables excepciones. La ofensiva de crecimiento en Europa del Este y los países del sur fue impopular en los Países Bajos (con un 49 % en contra), y también se encontró con la oposición, minoritaria pero creciente, de los votantes alemanes (42 %) y suecos (39 %).

Ámbito de responsabilidad nacional o europeo

La encuesta de 2015 ya analizó las preferencias de los ciudadanos en lo que respecta a si ciertas políticas deberían pertenecer al ámbito nacional

o europeo. El resultado fue que existía un equilibrio entre las competencias que debían someterse al control nacional y las que debían hacerlo al europeo. Los resultados actuales en la materia demuestran una mayor posición proeuropea. Los ciudadanos apelan a la responsabilidad de la UE en ocho de los doce ámbitos totales: política exterior y seguridad, fiscalidad de multinacionales, relaciones comerciales con EE. UU., protección de datos y del consumidor, inmigración, suministro energético y el estado legal de matrimonios entre personas del mismo sexo. Si comparamos ambas encuestas, veremos que, en cinco ámbitos, ha aumentado ligeramente el interés por darle a Bruselas más competencias.

En algunos casos, los ocho países se muestran notablemente a favor de que exista un control europeo. El ejemplo más claro es el de las políticas de seguridad y defensa, donde dos tercios de los encuestados se mostraron a favor de un cambio en las competencias. Las mayores reticencias vienen de Suecia, país tradicionalmente neutral.

En lo que respecta a otras políticas, existen diferencias importantes entre países. Por lo general, los países de Europa del Este y Europa Occidental tienen posturas encontradas (sobre todo en materia de refugiados). En cinco de los seis países pertenecientes a Europa Occidental, los ciudadanos pedían soluciones en materia de aceptación e integración de refugiados a nivel europeo. Los alemanes e italianos son los que reclaman una acción de la UE más vehementemente, puesto que sus países son los que mayor carga han asumido en lo que a inmigración se refiere. Sin embargo, la oposición en países como Eslovaquia y la República Checa es férrea (siete de cada diez votos en contra).

Sobre el tema de las parejas de hecho del mismo sexo, la mayoría de los encuestados en Eslovaquia y República Checa se mostró a favor

de dejar el tema en manos de las autoridades nacionales (prueba de las diferencias culturales existentes entre los países del Este y la Europa Occidental). En lo que respecta a asuntos energéticos, amplias mayorías en los dos países se mostraron a favor de acuerdos nacionales, aun cuando su dependencia energética es muy alta. Por otro lado, los españoles (67 %) e italianos (64 %) fueron los que más se posicionaron a favor de una mayor coordinación de la política energética, seguidos por holandeses (54 %), franceses (53 %) y alemanes (52 %).

Las competencias en la lucha contra el desempleo juvenil son un asunto controvertido. En algunos países con altas tasas de paro juvenil, como España e Italia, la mayoría se muestra a favor de una solución europea, mientras que Francia lo ve como un tema nacional. Los ciudadanos de Países Bajos, Suecia y la República Checa, donde este tipo de desempleo es prácticamente inexistente, también son partidarios de que sea una competencia nacional. Sin embargo, y a pesar de que tampoco es un problema que les afecte especialmente, algunas voces se alzan a favor de una política común al respecto en Alemania y Eslovaquia. Parece que los alemanes son conscientes de que su fortaleza económica no puede durar si otros Estados miembros importantes atraviesan por dificultades.

Dicho esto, el rechazo es palpable a la hora de llegar a un acuerdo para ampliar las competencias de la UE en temas como la soberanía presupuestaria y los sistemas sociales. No hay una mayoría a favor de la integración de la política financiera en ninguno de los ocho países. Los checos (80 %), eslovacos, alemanes y franceses (con un 70 % de votos cada uno) son los más escépticos. Los que más abogan por un cambio en competencias son los italianos (con un 36 % de votos a favor) y, sobre todo, los españoles (con un 44 %). Tampoco hubo mucho

apoyo para darle a la UE competencias sobre prestaciones por desempleo. Solo en España hay una mayoría pírrica que sueña con una solución europea al respecto.

Los resultados son parecidos en las políticas de pensiones. En seis países, los que se muestran a favor de mantener el control nacional son clara mayoría (con porcentajes que van desde el 58 al 67 %). Solo España e Italia (con un 53 % de los votos) se muestran a favor de transferir competencias a la UE en este campo.

Sin embargo, el interés por buscar soluciones a nivel europeo ha crecido algo (hasta en temas ligados a políticas sociales o presupuestarias). El caso de Alemania, donde la oposición es cada vez mayor, es una clara excepción. Parece evidente que las políticas sociales y presupuestarias son los límites que marca Alemania a la hora de conservar sus niveles de prosperidad.

Aceptación de las normas europeas

La cohesión de la UE está basada, en gran parte, en una serie de normas comunes. Las principales son la democracia, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, pero también la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital. El derecho a la libre circulación de personas ha sido siempre el foco de todos los debates, y volvió a saltar a la palestra con el *brexit*. De hecho, fue la razón por la que muchos británicos votaron por dejar la Unión.

Afortunadamente, la situación no se replicó en otros países. El porcentaje de ciudadanos que se muestra a favor de la libre circulación de personas, actualmente un 57 %, se mantiene constante con respecto al 2015. Sin embargo, un tercio de los encuestados afirma que los Estados miembros de la UE deberían tener derecho a restringir el número de trabajadores procedentes

de otros Estados miembro. Las opiniones sobre el tema variaban mucho entre países, aunque no necesariamente entre países de origen y de destino. La mayoría de españoles, italianos, eslovacos y checos se mostraban a favor de la libre circulación de personas. Los alemanes también, a pesar de que su país es el principal destino para solicitantes de empleo europeos.

El alto nivel de acuerdo con respecto a la libre circulación de personas y trabajadores no incluía, sin embargo, el acceso gratuito a los servicios sociales del país de destino. En todos los países, la mayoría (un 56 %) se mostraba partidario de que solo los que habían trabajado un determinado tiempo en el país tuvieran acceso a prestaciones o ayudas. En el caso de Italia, sin embargo, una amplia mayoría (71 %) se muestra a favor de ofrecer prestaciones sociales universales (independientemente del historial laboral del individuo). Más del 50 % de los españoles entrevistados (concretamente un 53 %) compartía esta opinión.

En los otros seis países, amplias mayorías se mostraron a favor de vincular el acceso a ayudas sociales con el empleo regular. Esta actitud está particularmente extendida en Alemania y en Países Bajos.

La demanda de un nivel social mínimo común para la UE² es omnipresente, en parte para mitigar los incentivos migratorios dentro de la Unión. Sin embargo, las opiniones al respecto difieren considerablemente. La introducción de este nivel social mínimo cuenta con el beneplácito de italianos (un 74 %), españoles (71 %) y eslovacos (60 %). Sin embargo, los checos (con un 41 %), holandeses (38 %) y suecos (33 %) son menos favorables. Las opiniones en Francia y Alemania están divididas.

² El ministro federal de Asuntos Laborales, Andrea Nahles, fue quien recogió, más recientemente, esta demanda en una tabla incluida en un artículo para FAZ.

Entre las normas no escritas más controvertidas de la UE está la obligación de mostrarse solidarios con otros Estados miembros, lo que también implica transferir fondos entre países más y menos prósperos. Las opiniones sobre el tema también difieren en función del país. La mayoría de los países que atraviesan por dificultades económicas, como España (60 %), Eslovaquia (59 %) e Italia (53 %), se muestran a favor de que los países más pobres reciban ayuda de los más ricos. También es lo que defiende una amplia mayoría en Alemania. Por el contrario, la mayoría de los encuestados en la República Checa y Países Bajos (con un 61 % y un 65 % de votos, respectivamente) se muestra en contra. Las opiniones están divididas en Suecia y en Francia.

Confianza en Estados miembros

La fortaleza de la UE depende, en gran medida, de la confianza entre Estados miembros. Y esta no se reduce solo a gobiernos, sino también a poblaciones. Como Francia y Alemania desempeñan un papel especial dentro de la Unión, las encuestas de 2015 y 2017 midieron la confianza en estos dos países (además de en el propio). Con el objetivo de establecer una comparativa, también se evaluó la confianza en otros dos países más de la Unión, también muy importantes: Italia y Polonia.

Las conclusiones de 2015 fueron muy positivas para los alemanes: la confianza en Alemania era relativamente alta en los siete países (65 %), mientras que un 59 % de los alemanes confiaban mucho en Francia, su estrecho aliado, y un 76 % en su propio país.

Los resultados de Francia no fueron tan halagüeños. Aunque el nivel de confianza de los franceses hacia sus vecinos fue parecido al que los alemanes registraron para con los franceses

(un 60 %), la confianza de los demás países en Francia se colocó en un modesto 52 %. La actitud de los franceses hacia su propio país tampoco invitaba a la alegría: solo un 53 % declaró tener confianza en su propio país.

Estos datos aumentaron significativamente tras la elección de Emmanuel Macron. Hoy en día, seis de cada diez ciudadanos de los siete Estados miembros tienen confianza en Francia (un aumento de ocho puntos porcentuales). Los alemanes son los que más confianza demuestran, con un porcentaje del 74 % (lo que se traduce en una subida de 15 puntos porcentuales). Este incremento solo se ve superado por el de los suecos (con una subida del 16 %), aunque el nivel de confianza total se coloca en un discreto 59 %. Sin embargo, lo más significativo es, sin duda, que los franceses han recuperado la fe en su propio país (con una subida del 11 %, hasta situarse en el 64 % de aprobación).

Desde 2015, dos de cada tres ciudadanos de los siete Estados miembros confían en Alemania. La relación de los franceses con su país vecino ha mejorado (la confianza ha subido cinco puntos porcentuales, hasta colocarse en el 65 %). Además, la imagen que los alemanes tenían de sí mismos ha mejorado y un 88 % de los ciudadanos encuestados creen que el papel que desempeña Alemania dentro de la UE es positivo. Tanta confianza en uno mismo puede hacer que otros desconfíen, y ese parece ser el caso de los checos (que ahora confían un 7 % menos en sus poderosos vecinos). Parece que política liberal emprendida por Alemania en materia de refugiados le ha granjeado pocos amigos en la República Checa.

Ahora que el *brexit* es inminente, Italia se volverá automáticamente más influyente como tercer país más grande de la UE. Por eso, es importante notar que el nivel de confianza en el país ha subido bastante (un 7 %). Este aumento en la confianza es especialmente significativo en

Alemania (donde se ha registrado una subida del 14 %) y España (un aumento del 10 %). Sin embargo, la confianza en el país sigue siendo más bien baja entre los siete Estados miembros (con un porcentaje medio del 35 %). Los propios italianos comparten esta desconfianza: apenas un 40 % se muestra ilusionado con el papel que juega su país dentro de la Unión (el porcentaje más bajo de entre todos los que se han autoevaluado para la encuesta).

Los resultados de Polonia en términos de percepción exterior son todavía peores. Como ya sucedió en 2015, solo una de cada cinco personas ve su aportación con buenos ojos. Además, Polonia tampoco goza de buena imagen entre los Estados miembros de Europa del Este: solo uno de cada cuatro checos o eslovacos confía en su vecino. La confianza en el país también se ha visto afectada por las elecciones parlamentarias, en las que el partido ultraconservador Ley y Justicia (Prawo i Sprawiedliwość [PiS]) consiguió la mayoría absoluta.

Confianza en partidos políticos a la hora de representar los intereses del propio país

La confianza en la UE también depende de lo bien o mal que los ciudadanos consideren que se ven representados los intereses de su propio país. En estos casos, los partidos políticos y sus líderes son clave. En 2015, se preguntó a los ciudadanos qué partidos políticos creían que representaban mejor los intereses de su propio país.

Si analizamos los ocho países, veremos que la forma en la que se distribuye la confianza varía enormemente. Parece que la idea de apostar por uno de los dos bloques principales (conservadores y socialdemócratas) está obsoleta. En todos los países, un 17 % se decantó por un partido que se enmarca en el Partido Popular

Europeo, mientras que los partidos socialdemócratas obtuvieron un 16 % de los votos. Estas dos cifras solo suman un tercio de los ciudadanos. El 8 % confía en partidos liberales, el 5 % en partidos de izquierda, el 3 % en partidos bajo el paraguas del grupo Conservadores y Reformistas Europeos, y el 2 % apuesta por Los Verdes. El apoyo a partidos que no están ligados a grandes grupos también fue muy significativo (6 %). La mayoría de las menciones fueron a parar al partido recientemente creado por Macron, La République en Marche (LREM).

También es preciso destacar la cantidad de apoyos que recibieron los partidos populistas o populistas de derechas (11 %). Si comparamos la cifra con la de 2015, veremos que la confianza en estos partidos ha crecido un 2 % (castigando así los esfuerzos de los Estados miembros por cerrar filas herméticamente). Sin embargo, un dato positivo es que el número de personas que no confiaba en ningún partido ha bajado del 19 al 13 %.

Conclusión

La UE ha navegado por una década de crisis externas e internas, algunas de las cuales siguen sin haberse resuelto. Además, la salida (por primera vez en la historia) de un Estado miembro y las tendencias autoritarias de algunos países de Europa del Este están poniendo en jaque el nivel de cohesión de la UE.

Los retos a los que se enfrenta la Unión influyen en las opiniones de los ciudadanos de los ocho Estados miembro. La tarea más importante a la que se enfrenta la Unión Europea sigue siendo, en opinión de muchos, la crisis en materia de refugiados, pero el desempleo, el terrorismo y las amenazas a la paz también preocupan. Amplios sectores de la población también temen que el *brexit* tenga consecuencias negativas para la Unión Europea.

Sin embargo, en líneas generales, hay razones para la esperanza. La mayoría en siete de los ocho países encuestados se mostraba a favor de una mayor colaboración entre los Estados miembro. Cada vez hay más ciudadanos, en todos los países, convencidos de que pertenecer a la UE es algo positivo. Las percepciones vuelven a ser más de oportunidad que de riesgo, y una mayoría cree que la UE cumple con su objetivo principal: ofrecer mayor prosperidad. Por lo que parece, el *brexit* y demás desafíos han hecho que los ciudadanos estén más concienciados de las ventajas que trae la cooperación para sus países (y para sí mismos).

En lo que respecta a Alemania, el hecho de que sus ciudadanos sean más conscientes de las ventajas que ser parte de la Unión aporta al país es especialmente alentador. En ningún otro Estado está más presente la idea de que es necesario contar con más acción común y no menos.

La voluntad de traspasar más competencias a la UE ha crecido en todos los países. Esto resulta especialmente cierto en política exterior y seguridad, aunque también en temas como la tributación de multinacionales y las relaciones comerciales con terceros. Dicho esto, existen diferencias notables en lo que respecta a la responsabilidad en materia de refugiados.

Siguen existiendo reticencias con respecto a la europeización, especialmente en lo que a soberanía presupuestaria se refiere. Las pensiones y prestaciones por desempleo también son asuntos controvertidos, con grandes mayorías a favor de que sigan bajo la competencia nacional. Además, la mayoría de los encuestados en los ocho países pedía que se diera a los parlamentos nacionales el derecho a rechazar y apelar las decisiones de la UE. También hay claras mayorías a favor de que se convoquen referéndums sobre los asuntos más importantes (otro “freno de emergencia”).

Los estados y los valores de la UE. El reto nacionalista

José Enrique de Ayala

En los últimos meses, la Unión Europea (UE) ha tenido algunas buenas noticias políticas, que han despejado en parte las incertidumbres existentes hace solo un año: la elección del euroescéptico Emmanuel Macron como presidente de la República francesa en mayo de 2017, y el acuerdo de renovación de la gran coalición entre la CDU-CSU y el Partido Social Demócrata en Alemania, en marzo de 2018, permitirán probablemente relanzar el proyecto europeo y poner en marcha algunas de las reformas ineludibles, sobre todo en el campo económico, en un momento en el que la gran recesión empieza a quedar atrás, con un crecimiento del PIB del 2,5 % en 2017, tanto en la zona del euro como en el conjunto de la UE.

No obstante, perduran problemas de calado que arrojan algunas sombras sobre el futuro comunitario. A pesar de que la UE y Reino Unido han alcanzado un acuerdo sobre el periodo de transición, hay muchos aspectos del *brexit* que deben ser aún concretados, como el asunto de Irlanda del Norte, y el impacto de la salida tendrá que ser absorbido. El terrorismo sigue golpeando cruelmente, como en Barcelona en agosto de 2017 o en Carcasona en marzo de 2018. El problema de la migración irregular está

lejos de ser resuelto, aunque se haya moderado gracias a acuerdos con terceros países. En el ámbito económico y social es necesario completar la unión económica, incluida la culminación de la unión bancaria, y queda un ingente trabajo por hacer para superar la brecha que la gran recesión ha producido entre el norte y el sur, agrandando la divergencia entre países acreedores y deudores, así como, dentro de cada país, para corregir la enorme desigualdad que la solución neoliberal adoptada ha producido entre los más ricos –beneficiados por la crisis– y los trabajadores y clases medias, que han visto reducirse comparativamente sus salarios, recortarse sus derechos sociales y precarizarse su futuro laboral.

Es precisamente este aumento de la desigualdad y la inseguridad, la incertidumbre y el miedo al futuro de buena parte de la población europea, el debilitamiento del Estado social, lo que está en el origen del problema más grave que afronta ahora la Unión: el crecimiento de los populismos ultranacionalistas y antieuropeos que representan un peligro existencial para la UE, e incluso para el sistema de democracia liberal en el que se basa el Estado de derecho. Aunque los pronósticos más pesimistas de ascenso del populismo no se han cumplido excepto en Italia,

donde la victoria del del Movimiento 5 Stelle en las elecciones de marzo, unido a la de la Lega (antes Lega Nord) dentro de la coalición de derechas, ofrecen un panorama oscuro, pues ambos partidos han hecho reiteradas proclamas antieuropeas. Nada invita al optimismo en este ámbito. En Holanda, el Partido por la Libertad de Geert Wilders fue segundo en las elecciones de marzo de 2017 con un 13,1 % de los votos. En Francia Marine Le Pen, del ultraderechista Front National, disputó en mayo la elección presidencial a Macron con un 33,9 % de los votos en segunda vuelta. En Alemania, el partido extremista Alternative für Deutschland obtuvo en las elecciones de septiembre un 12,64 % de los votos (más de cinco millones) y será la primera fuerza de oposición en el *Bundestag*. En muchos Estados miembros, partidos populistas y de extrema derecha ganan en influencia, como el Partido Popular Danés, que forma parte de la coalición que apoya al Gobierno en Copenhague, o ANEL, que gobierna en Grecia en coalición con Syriza. En general, la mera existencia y el relativo éxito de este tipo de movimientos políticos, tiene una influencia perversa en el discurso de otros partidos, fundamentalmente –pero no solo– de derecha o centro derecha, que asumen parte de sus postulados para evitar pérdida de votos, y se observan por todas partes retrocesos en la libertad de expresión y mayores controles de la población. La democracia es siempre frágil, y hay que protegerla cada día. Además, el éxito de estos movimientos está favoreciendo una banalización de la xenofobia y el ultranacionalismo que ya no se ven como tan ajenos a la normalidad política europea y se están convirtiendo en aceptables para buena parte de la población.

El caso de Austria

Un caso claro de la normalización y aceptación de estos postulados podemos encontrarlo en Austria. El Partido Popular (ÖVP) ganó las elecciones de octubre de 2017 con un 31,5 % de los votos, seguido del Partido Socialista (26,9 %) y del Partido de la Libertad (FPÖ), la extrema derecha austriaca, que consiguió el 26 %. El joven líder del ÖVP, Sebastian Kurz, formó gobierno en diciembre con el FPÖ, cuyo líder, Heinz-Christian Strache, ocupa el cargo de vicescanciller y ministro de funcionarios y deportes. El FPÖ, descaradamente xenófobo y euroescéptico, dirige todos los ministerios relacionados con la seguridad: Defensa, Interior y Exteriores (excepto las relaciones europeas). El punto central del programa común es frenar la inmigración irregular, un asunto que preocupa mucho a los austriacos por su situación geográfica muy próxima a la ruta de los Balcanes, y que ha sido bien aprovechado por el FPÖ.

El éxito del FPÖ ha sido saludado con alborozo por la extrema derecha europea agrupada en el llamado Movimiento Europeo de las Naciones y las Libertades: LePen, Wilders, el checo Tomio Okamura, entre otros. En cambio, la reacción de Jean-Claude Juncker y Ángela Merkel ha sido tibia: ambos han declarado que juzgarán al Gobierno austriaco “por sus hechos”. Si comparamos esta reacción con la que se produjo en el año 2000, la primera vez que el FPÖ entró en el Gobierno austriaco, cuando 14 países europeos adoptaron duras sanciones diplomáticas contra Viena, nos daremos cuenta de cómo ha evolucionado la percepción europea en relación con este tipo de partidos.

El nuevo Gobierno de Viena ha propuesto conceder pasaporte austriaco a los habitantes de habla alemana del Alto Adigio (Tirol del Sur), provincia que Austria perdió a favor de Italia,

tras su derrota en la I Guerra Mundial, lo que no ha sentado muy bien en Roma, ni tampoco en las instituciones europeas, que ven con pavor reabrirse viejos contenciosos étnicos y territoriales, supuestamente superados por la propia existencia de la Unión. Austria podría plantearse una colaboración más estrecha con el Grupo de Visegrado, con cuyos miembros comparte ciertos intereses, como los relativos a la emigración, en una especie de resurrección *sui generis* del imperio austrohúngaro, con fuerza suficiente para dar bastantes dolores de cabeza a Bruselas.

El Grupo de Visegrado. El caso de Polonia y Hungría

Aunque el fenómeno es paneuropeo, la región donde el populismo ultranacionalista y euroescéptico tiene más éxito es, sin duda, el este europeo, y más concretamente los países que formaron en 1991 (resucitando una alianza del siglo XIV) el llamado Grupo de Visegrado o V4: Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia.

Estos países tienen muchas cosas en común. La primera, en su relación con la UE, que consideran muy positiva desde el punto de vista económico y comercial, pero que ven con enorme reticencia en todo lo que suponga intervención política o pérdida de soberanía, tal vez por su pasado reciente de sumisión a la Unión Soviética, a través del Pacto de Varsovia, o por su desconfianza histórica hacia Alemania. Sus movimientos populistas no están basados tanto en la precariedad laboral y la desigualdad, como en un fuerte sentimiento nacionalista e identitario, más acusado que en el resto de Europa. Una muestra de este carácter ha sido la aprobación, en febrero, de una ley en Polonia que penaliza con hasta tres años de cárcel cualquier asociación de la nación polaca con el exterminio judío

durante la II Guerra Mundial, lo que constituye una clara limitación a la libertad de expresión, además de una falsedad histórica, pues si bien es cierto que la responsabilidad principal de la Shoá fue del régimen nazi, hubo polacos que colaboraron en el exterminio, como los hubo en todos los países europeos ocupados.

La mayoría de los partidos de gobierno del V4 prefieren una UE limitada a un área de libre comercio antes que caminando hacia la una unión política, incluso desearían recuperar competencias que ahora tiene Bruselas, aunque la salida del Reino Unido los va a privar de su mejor valedor entre los grandes Estados miembros en este modo de ver el futuro comunitario. Pretenden beneficiarse de las ventajas de pertenecer a la Unión pero son reticentes a cumplir algunas obligaciones que esa pertenencia comporta.

Ese es precisamente el caso del reparto de cuotas de refugiados hecho por Bruselas, que se han negado reiteradamente a cumplir, lo que ha provocado la irritación de Berlín, París y Roma, y puede derivar aún en una crisis grave en la UE. Los partidos más extremistas, como el PiS polaco o el Fidesz húngaro agitan impudicamente el fantasma de la invasión islámica para atraer a sus votantes. Curiosamente, el pretendido pánico a la invasión migratoria islámica no se corresponde en absoluto con la realidad en estos países. Según un reciente estudio del Centro Pew Research, en Europa habría actualmente 25,8 millones de musulmanes, un 4,9 % de la población, porcentaje que sube hasta el 8,8 % en Francia, el 8,1 % en Suecia o el 6,1 % en Alemania, mientras en los países del Grupo de Visegrado es el más bajo de toda Europa: 0,1 % en Polonia, 0,4 % en Hungría, 0,2 % en la República Checa, 0,1 % en Eslovaquia. El estudio prevé un escenario más probable, en el que la población musulmana en Europa alcanzaría

los 58 millones en 2050 (11,2 %), y un escenario extremo –si se dieran flujos como en 2016– en el que llegarían a superar los 75 millones (14 %). Pero incluso en este caso poco probable, mientras países como Alemania, Francia o Suecia podrían acercarse a un 20 % de población musulmana, o incluso superarlo, en Polonia representarían en ese año –según el estudio– un 0,2 % de la población, en Eslovaquia un 0,7 %, en la República Checa un 1,2 % y en Hungría un 4,5 %.

Es evidente que la integración de los musulmanes en las sociedades europeas es un reto creciente e importante que es imprescindible abordar en todos sus aspectos: políticos, económicos, sociales y culturales, so pena de encontrarnos con fracturas internas de muy difícil gestión. Pero también lo es, como acabamos de ver, que en muchas ocasiones es más negativa la utilización política interesada que se hace del problema que el problema en sí.

Con todo, el problema más importante que proviene de esta región es el relativo a la deriva autoritaria y antiliberal de los Gobiernos actuales, particularmente en Varsovia y Budapest, que pone en riesgo los principios democráticos más básicos como la división de poderes o la libertad de expresión, y choca por tanto frontalmente con los valores que sustentan y definen la propia existencia de la UE. La tendencia por convertirse en “democracias no liberales” o “autocracias mayoritarias”, al estilo de la Rusia de Vladimir Putin, puede suponer una amenaza existencial para la UE si no se corrige a tiempo, y las instituciones comunitarias parecen poco preparadas para afrontar este problema de una forma decidida y eficaz.

A pesar de las reiteradas advertencias de la Comisión Europea, desde mediados de 2016, en Polonia, el Gobierno del partido ultranacionalista Ley y Justicia (PiS), dirigido en la sombra por su líder parlamentario, Jaroslaw Kaczynski, ha aprobado

13 leyes, que culminaron en diciembre de 2017, para someter el poder judicial, incluidos el Tribunal Supremo y el Consejo Judicial Nacional, al control político del Parlamento y en consecuencia del partido mayoritario, acabando así con la independencia judicial y con la separación de poderes, que es un requisito esencial de la democracia, además de tomar medidas que limitan la capacidad de los medios para controlar a los poderes ejecutivo y legislativo. Estas medidas han sido consideradas anticonstitucionales por el propio Tribunal Supremo polaco, calificadas de “politización de la justicia” por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, y consideradas una “amenaza sistémica al Estado de derecho” por parte de las instituciones comunitarias.

Nada de esto ha servido para frenarlas. Finalmente, el 21 de diciembre la Comisión Europea decidió poner en marcha el mecanismo previsto en el artículo 7 del Tratado de la UE (TUE), para el caso de que algún Estado miembro viole gravemente los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, que el propio TUE contempla en su artículo 2 como el fundamento de la Unión. Por el momento, solo se ponen en marcha las medidas del apartado 7.1, que requieren una mayoría de cuatro quintos de los miembros del Consejo Europeo y cuya única consecuencia es dirigir recomendaciones al Estado implicado. La puesta en marcha del 7.2, que conduciría a sanciones sustanciales, como la pérdida de voto en el Consejo, requeriría la unanimidad, y el Gobierno húngaro ya ha hecho saber que lo considera una injerencia y no lo aceptaría.

El Gobierno de Viktor Orban en Budapest se ha convertido, desde que accedió por segunda vez al poder en 2010, en el paradigma de la autocracia mayoritaria a la que antes nos referíamos, y ha sido la inspiración del gobierno del

PIs en Polonia y de otros similares en la región. Al frente del Fidesz, partido ultranacionalista y antieuropeo que ganó las elecciones en abril con un 49 % de los votos y más de dos tercios de los escaños, y basándose en la Constitución de 2011, confesional, homófoba y antiliberal, Orban ha puesto en pie un régimen autoritario que limita la libertad de expresión, controla los medios, la justicia, la educación y las instituciones de la sociedad civil, basado en la corrupción de una oligarquía afín, que impide en la práctica cualquier posibilidad de alternancia en el poder. Orban pretende además dar derechos de doble nacionalidad y voto a los tres millones de húngaros que quedaron fuera de las fronteras diseñadas por el Tratado de Trianón en 1920, y que se encuentran ahora en los países vecinos, principalmente en Rumania y Eslovaquia, con la consiguiente desestabilización de estos países que son también miembros de la UE.

La situación no es mucho mejor en los otros dos países del V4. En la República Checa fue reelegido presidente, en enero, Milos Zeman un ultranacionalista, procedente de la izquierda, que ha calificado al islam como "enemigo de la civilización". El multimillonario Andrej Babis encabeza el Gobierno, al frente de la populista Alianza de Ciudadanos Descontentos (ANO), intentando emular a Orban, tal vez empujado por el ascenso del aun más ultraderechista Libertad y Democracia Directa del checo-japonés Tomio Okamura, que tuvo en las elecciones de octubre de 2017 un 10,6 % de los votos. En Eslovaquia, el populista de origen izquierdista Robert Fico, que puso en marcha el fichaje policial de los 400.000 gitanos del país y ha gobernado en coalición con partidos nacionalistas, ha tenido que dimitir por el oscuro asesinato del periodista Jan Kuciak que investigaba las relaciones de su Gobierno y personas de su confianza con la mafia calabresa.

La UE no puede permitirse tener en su seno regímenes como estos, que vulneran todos los principios y valores en los que se basa la construcción europea y constituyen un foco de inestabilidad y conflicto permanente, que llega a veces a la violencia contra minorías étnicas. Lamentablemente, como hemos visto, los instrumentos de los que dispone la UE para frenar esta tendencia, fundamentalmente el artículo 7 del TUE, son escasos y poco efectivos, sobre todo por el requisito de la unanimidad. Existen además intereses contradictorios. Según el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, en 2016 el comercio de Alemania con el V4 alcanzó un volumen combinado de 256.000 millones de euros, frente a 170.000 con China y 167.000 con Francia. No hay por ello en Berlín ningún interés en desestabilizar estos países, que además aportan mano de obra relativamente barata y cualificada y cuyo espacio económico es vital para Alemania.

No obstante, hay otra posibilidad de presión, tal vez mucho más efectiva que la que promueve el artículo 7, y es la relativa al acceso a los fondos comunitarios. En febrero tuvieron lugar los primeros debates sobre el marco financiero plurianual 2020-2027, que vendrá marcado por el recorte de entre 12.000 y 13.000 millones anuales que supondrá la salida del Reino Unido. Por primera vez se ha empezado a hablar de planes para condicionar el cobro de ayudas al respeto, en primer lugar, de las recetas económicas, pero también al cumplimiento de criterios políticos como puede ser la aceptación de las obligaciones relativas a la acogida de cuotas de refugiados, o incluso la reversión de leyes o medidas que chocan con los valores europeos o son contrarias al Estado de derecho. Esta vía ha sido planteada públicamente por Merkel y Macron, aunque tampoco será fácil de poner en práctica. Desde luego su impacto sería muy importante, y probablemente eficaz, en países

que, como hemos dicho, ven a la UE más como un proveedor de fondos que como un proyecto político.

En todo caso, lo que esta situación deja claro es que la UE no cuida la evolución política de sus Estados miembros con la misma atención que cuida su evolución económica. Se exigen una serie de condiciones políticas para el ingreso, los llamados criterios de Copenhague, pero después se da por supuesto su cumplimiento y no se vigilan. Sería importante poner en marcha un mecanismo de seguimiento de cómo esos criterios son respetados, para evitar la deriva antidemocrática que se está produciendo en algunos países y prevenir que se alcancen situaciones límite como la que plantean actualmente Varsovia y Budapest.

Las tendencias secesionistas en los Estados miembros

Otro factor disgregador, y claramente contrario a los valores de unidad e integración que representa el proyecto europeo, lo constituyen las tendencias secesionistas que pretenden romper la unidad de alguno de los Estados miembros de la UE. En el periodo que cubre este informe, estas tendencias se han concretado en el caso de Cataluña, pero este podría ser solo el caso más actual, o el que está en una fase más aguda en estos momentos, de otros muchos.

El Gobierno autónomo catalán promovió en septiembre de 2017 la aprobación de unas leyes contrarias a la Constitución española con las que pretendía alcanzar la independencia sin el acuerdo de Madrid, y sin contar siquiera con el respaldo de un 50 % de los votantes catalanes. El 1 de octubre se llevó a cabo un referéndum ilegal, sin ninguna garantía, en el que participaron según los organizadores un 42 % de los

votantes, aunque es imposible tener cifras contrastadas, que provocó duros enfrentamientos con la Policía. El 27 de octubre, el Parlamento catalán aprobó la declaración unilateral de independencia (DUI), con una exigua mayoría de escaños que no se corresponde siquiera con una mayoría de votos. Inmediatamente, el Gobierno español suspendió la autonomía de Cataluña, destituyó a su Gobierno, y emprendió acciones legales contra los responsables, la mayoría de los cuales se encuentran actualmente en prisión provisional o han huido de la justicia trasladándose a otros países europeos, a los que se ha solicitado su extradición.

Los propios dirigentes catalanes han reconocido que la DUI era más retórica que real ya que carecían de los medios para hacerla efectiva. Por supuesto ningún país del mundo la ha reconocido ni apoyado, y mucho menos en Europa, donde España es considerada una democracia avanzada y respetuosa del Estado de derecho. Todas las capitales europeas, incluidas Berlín, París y Londres, y todos dirigentes comunitarios, incluidos los presidentes del Parlamento, el Consejo Europeo y la Comisión, han mostrado su apoyo al Gobierno español y han hecho llamamientos a resolver el conflicto por medios políticos dentro de la legalidad y respetando la Constitución española. Los independentistas trataron de propagar la idea de que Cataluña podría convertirse directamente en un nuevo Estado dentro de la UE, a pesar de que la Comisión, que es la guardiana de los tratados, ha reiterado la llamada doctrina Prodi, que señala que "una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer Estado en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio", lo que implicaría iniciar un proceso de adhesión que no podría culminar sin la aprobación de todos los Estados miembros, incluida España.

El estallido del independentismo catalán, si bien tiene raíces históricas como tantos otros conflictos intraeuropeos, es una manifestación más de la corriente soberanista e identitaria en Europa, que trata de salvaguardar lo propio en un escenario globalizado. Y es también una consecuencia de la crisis económica provocada por la gran recesión que empuja a ciertas regiones a intentar vías propias –e insolidarias– para superarla. Dirigentes irresponsables y con ansias de conseguir más poder hacen el resto.

Es interesante constatar que, aunque entre los independentistas catalanes hay partidos de izquierdas como Esquerra Republicana de Catalunya, los escasos apoyos que el proceso de secesión ha obtenido en Europa proceden casi en su totalidad de partidos o personas de extrema derecha, como Nigel Farage –antiguo dirigente del Partido por la Independencia del Reino Unido y promotor del *brexít*–, Geert Wilders –líder del islamófobo Partido por la Libertad holandés–, Heinz-Christian Strache –líder del ultraderechista Partido de la Libertad de Austria–, Matteo Salvini –líder de la populista y xenófoba Lega italiana–, o Jens Eckleben, de la antieuropea Alternativa por Alemania. En Bélgica cuentan con la ayuda del partido nacionalista e independentista Nueva Alianza Flamenca, donde militan personas claramente racistas como Theo Francken, además del apoyo incondicional del ultraderechista Interés Flamenco. Como vemos, los apoyos al secesionismo catalán son esencialmente los mismos que al *brexít*, o a los Gobiernos autocráticos de Varsovia, Budapest y otros del mismo tipo. Y es que en definitiva hay muchas cosas en común entre todos aquellos que empujan en dirección contraria a la progresiva integración europea, la supresión de fronteras y la convergencia en valores e intereses entre sociedades similares. Es decir, los que apoyan nacionalismos identitarios

excluyentes y disgregadores, sean a nivel estatal o regional, son los mismos. Las manifestaciones xenófobas y supremacistas del recientemente elegido presidente de la Generalitat de Cataluña no hacen sino confirmar la conexión entre el secesionismo catalán y los movimientos ultranacionalistas europeos.

La cuestión catalana es un asunto interno de España, y así lo han manifestado todos los dirigentes europeos como muestra de respeto al Gobierno de Madrid. La UE no puede lógicamente mediar entre un Estado miembro y una de sus partes, a no ser que lo pidiera expresamente ese Estado. Y no obstante, es también un problema europeo. En primer lugar porque la Constitución española forma parte del acervo comunitario y cuando el Gobierno autónomo catalán la vulnera, también vulnera la legalidad europea y los Tratados. El artículo 4.2 del TUE dice: “La Unión respetará... las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial...”. Es decir, el Tratado respalda, hace suya, la legalidad constitucional de los Estados miembros y en este sentido la UE no puede ser jamás neutral en una cuestión como esta, sino claramente beligerante a favor de la legalidad del Estado afectado.

Pero es que además no se trata solo de un problema de Cataluña, sino que puede extenderse a otras regiones en toda la geografía de la Unión. Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión, ha subrayado que la Unión Europea “no necesita más grietas, más fracturas”. “No debemos interferir en ese debate hispano-español, pero no quisiera que mañana la Unión Europea tenga 95 Estados miembros”. El ejemplo catalán podría ser seguido por muchos otros. Flandes en Bélgica y el País Vasco en España serían los primeros candidatos, a los que podrían seguir Córcega, Galicia, la región rumana de los

szekler—de origen húngaro—, tal vez Baviera, distintas regiones de Italia... En definitiva, una pesadilla para un proyecto que se basa precisamente en la unidad y la supresión de las fronteras.

El caso de Córcega es significativo en un país tan centralista como Francia. Los partidarios de la autonomía (*Femu a Corsica*) y de la independencia (*Corsica Libera*) consiguieron, presentándose en coalición, un 57 % de los votos en las elecciones de diciembre de 2017, con unas reivindicaciones que van desde el reconocimiento de la peculiaridad corsa en la constitución francesa hasta la cooficialidad de la lengua propia, pasando por la autonomía fiscal, el traslado a la isla de presos “políticos” (implicados en atentados), o el estatuto que impediría comprar propiedades a los no residentes, de todas las cuales solo la primera ha sido aceptada por Macron, que ha subrayado “la unión indefectible de la república”. Otras iniciativas como los referéndums de octubre en Lombardía y Véneto, saldados con apoyos abrumadores, se refieren solo a aumento de competencias y están muy lejos de presentar, por ahora, problemas de integridad del Estado como el que ha planteado Cataluña.

No obstante, las crecientes aspiraciones de una mayor autonomía en muchas regiones europeas podrían verse al menos en parte satisfechas si gozaran de una mayor capacidad de hacer valer sus intereses y expresar su voz en el seno de la Unión, y en este sentido la UE debería plantearse una revisión del Comité Europeo de las Regiones de modo que los entes territoriales y locales tuvieran una influencia mayor en las decisiones que les afectan. Los Estados no pueden ser ya los únicos protagonistas en un escenario político en el que las regiones y las ciudades establecen sus propias conexiones de acuerdo con sus intereses y necesidades, y esta nueva realidad deber ser analizada y tener su reflejo en la estructura de toma de decisión de la UE.

Los nacionalismos europeos en el contexto internacional

El progreso de la UE hacia la unidad política, que la convertiría en una potencia relevante y autónoma en el escenario geopolítico, no es visto con agrado en ciertas potencias extraeuropeas, como por ejemplo Rusia. Los movimientos ultranacionalistas en algunos Estados miembros gozan de la simpatía de Moscú, en la medida que debilitan a la UE y, en consecuencia, favorecen su capacidad de negociar con quienes continúan siendo sus principales socios comerciales. *Divide et Impera*. Las simpatías de algunos de los dirigentes más extremistas de la UE como Viktor Orban hacia el régimen de Putin son bien conocidas, aunque no es el caso de Polonia por razones históricas. Parece probado que en temas como el referéndum del *brexit*, en diversas elecciones en Estados miembros de la UE, e incluso en temas internos como el de Cataluña, ciertos grupos u organizaciones de *hackers* rusos como el Grupo Sofacy o Fancy Bear, que tendrían relaciones más o menos directas con servicios de inteligencia rusos como la Dirección Principal de Inteligencia (GRU), además de haber lanzado ciberataques directos, habrían promovido campañas de desinformación a través de las redes sociales, difundiendo noticias falsas, siempre a favor de los movimientos disgregadores.

No son los únicos. Organizaciones opacas como la británico-americana Cambridge Analytica, fundada por el multimillonario estadounidense Robert Mercer y el ultraderechista Steve Bannon—director de la campaña electoral de Donald Trump— han participado, con métodos probablemente ilegales, en la campaña para el referéndum del *brexit*, y en algunas elecciones europeas, por ejemplo en la República Checa. Medios de la ultraderecha estadounidense como Breitbart o Infowars también han intervenido en

el conflicto catalán difundiendo informaciones falsas favorables al independentismo. La creación y desarrollo de una UE fuerte, cohesionada e independiente tampoco se ve con entusiasmo en los sectores más conservadores de Washington. Una buena muestra es el apoyo que estos sectores –incluido Trump– prestaron al *brexít*, que evidentemente debilita a Europa, llegando a animar a otros países a seguir el mismo camino. El propio Bannon ha realizado en marzo una gira por Europa para apoyar a los partidos ultranacionalistas, incluida una participación estelar en el congreso de refundación del Frente Nacional francés.

Por su parte, China, continuando con su política más sutil de penetración económica silenciosa, que comenzó con la compra del puerto griego de El Pireo, ha puesto en marcha el grupo 16+1, con la finalidad de “fomentar la cooperación económica y comercial”, en el que el 1 es la propia China y los 16 son todos los países del este de Europa, tanto los bálticos, como el V4, y los Balcanes, orientales y occidentales, es decir incluyendo 11 Estados miembros de la UE, cuya posición puede ser decisiva en los Consejos Europeos que traten temas sobre China, a cambio de inversiones en infraestructuras que son muy bienvenidas en esos países.

Democracia, supranacionalidad y soberanía

Es bien conocido el llamado trilema de Rodrik, por la tesis del profesor de economía de Harvard Dani Rodrik, que en su obra *La paradoja de la globalización*, plantea la imposibilidad de alcanzar simultánea y plenamente los tres objetivos de globalización económica, democracia política y soberanía nacional, ya que la consecución de dos cualesquiera de ellos comporta

ineludiblemente el debilitamiento del tercero. Aplicada a la UE de un modo puramente teórico, esta aproximación nos conduciría a una de estas tres opciones: construir una unión política y plenamente democrática, sacrificando, al menos en parte, la soberanía nacional; o ir a una integración fuerte manteniendo la soberanía nacional, pero sacrificando parte de la democracia en favor de instituciones intergubernamentales; o conservar plenamente la soberanía nacional y la democracia interna, pero manteniendo la integración en un perfil bajo. Podríamos concluir que la primera de estas opciones es la preferida de los europeístas, la segunda es la que se parece más al estado actual de la cuestión, y la tercera era la que tradicionalmente ha defendido el Reino Unido y ahora es la preferida de algunos países del este, como los del V4.

Las tres son opciones políticas válidas, que pueden y deben ser debatidas y recibirán más o menos apoyo según su capacidad de resolver los problemas de los ciudadanos. Si las instituciones de la UE hubieran respondido adecuadamente a la crisis provocada por la gran recesión, no asistiríamos hoy al crecimiento del euroescepticismo y a las tendencias renacionalizadoras en muchos Estados miembros, que debilitan el proyecto de construcción europea.

Lo que es claramente inaceptable es el empleo de la demagogia, de noticias falsas, la manipulación descarada, el uso de las emociones más básicas de la población –incluido el miedo– para despertar la xenofobia, cuando no el racismo más crudo, la hostilidad hacia los otros, que se presentan como el enemigo o la fuente de todos los males, para conseguir objetivos políticos. Esto está sucediendo ahora en Europa, y como en los años treinta del siglo pasado, si se deja crecer a la bestia esta se puede volver demasiado peligrosa.

Todos los europeos tenemos que asumir la responsabilidad de combatir este neofascismo que es contrario a los valores en los que se fundamenta la UE y puede representar un peligro letal para la construcción europea, e incluso para la democracia. Pero delante de todos, las instituciones comunitarias, Parlamento, Consejo, Comisión, que deben involucrarse en los ámbitos políticos y económicos para enfrentarse a la antidemocracia. Y deben también entrar de lleno con todos sus medios, que son muchos, en la batalla por el relato, porque ahí

es donde se juega de verdad el futuro político del espacio europeo. La descentralización de la información a través de las redes sociales, hace mucho más fácil la difusión de falsedades y la manipulación de la opinión pública, si no se contradice al menos con la misma fuerza. En el mundo digitalizado, la verdad objetiva deja de existir, o al menos no importa: quien gana el relato, gana el apoyo. Y el apoyo a una Europa fuerte, unida, democrática, justa, libre y solidaria vale con creces todos los esfuerzos.

Propuestas y perspectivas para la reforma y culminación de la unión monetaria europea

Manuel de la Rocha Vázquez

Casi dos décadas después del lanzamiento del euro, parece claro que la unión económica y monetaria europea (UEM) no ha logrado alcanzar plenamente los principales objetivos de la Unión Europea en términos de crecimiento sostenible, empleo, progreso social, cohesión y estabilidad. Los fallos en el diseño inicial de la moneda única amplificaron los efectos de la crisis económica mundial, generando enormes costes económicos, sufrimiento social y tensiones políticas en el interior de los Estados miembros y entre ellos.

Esos efectos, junto con el impacto de la globalización, el cambio tecnológico y los flujos migratorios han provocado un gran descontento entre muchos ciudadanos europeos, que sienten que los costes de la crisis no se han distribuido de forma equitativa. Tales sentimientos han contribuido en gran medida al surgimiento de fuerzas populistas, xenófobas y antieuropeas en todo el continente, exacerbando las tensiones políticas y sociales y poniendo en tela de juicio la propia UE. Además, el resultado del referéndum para el *brexit* en 2016 sacudió el corazón de la UE y exige una respuesta política que aborde no solo

los problemas institucionales, sino también el déficit democrático y los desequilibrios sociales. En este contexto, completar, profundizar y reequilibrar la unión económica y monetaria es quizás el punto más crucial de la densa agenda política europea, y algo necesario para mantener tasas de crecimiento elevadas a largo plazo y avances en la convergencia socioeconómica y política.

A pesar del creciente euroescepticismo experimentado desde la crisis del euro, la confianza de los ciudadanos europeos hacia la moneda común ha aumentado. El Eurobarómetro de mediados de 2017 registró el nivel más alto de apoyo al euro desde 2013. Esto muestra la necesidad de reformar y reforzar la Unión Monetaria, sin romperla ni debilitarla, como han defendido algunas fuerzas populistas.

Durante el pasado año 2017, los líderes europeos se embarcaron en una reflexión sobre el futuro de Europa. El *Libro blanco* de la Comisión Europea y los diversos documentos de reflexión han provocado un debate vibrante sobre las opciones y escenarios en diferentes aspectos de las políticas a llevar a cabo, incluida la forma futura de la zona euro.

La llegada del presidente Macron y la formación finalmente de un gobierno de coalición entre conservadores y socialdemócratas en Alemania suponen una nueva ventana de oportunidad para una discusión seria sobre los fundamentos de cualquier reforma de la UEM y su interacción con las instituciones comunitarias. Es probable que el eje París-Berlín sea crucial para diseñar el camino hacia la culminación de la UEM, aunque todavía existen diferencias sustanciales entre las propuestas a uno y otro lado del Rin.

La necesidad de la reforma del euro

Que la arquitectura de la UEM era incompleta es bien conocida desde su inicio. Se suponía que el euro acercaría las economías de la UE y lo hizo durante varios años, hasta que la crisis golpeó y mostró su debilidad. Desde el comienzo de la crisis, se aprobaron e implementaron una serie de reformas e iniciativas que mejoraron la resiliencia de la UEM y ampliaron su caja de herramientas para hacer frente a futuras crisis. Pero estas reformas y medidas no han sido fruto de una visión global, sino más bien de las circunstancias y las urgencias del momento, lo que ha resultado en una arquitectura confusa, que mantiene vulnerabilidades y adolece de falta de legitimidad democrática.

Hay pocas dudas de que el diseño actual de la UEM no es el de un área monetaria óptima. Existe abundante literatura sobre la arquitectura imperfecta de la zona euro, que, de hecho, presenta algunos problemas estructurales relevantes, tales como:

- Sesgo deflacionario sistémico que resulta en un bajo crecimiento, lo que genera bajas tasas de empleo.

- Insuficiencia permanente de inversión, que es particularmente alarmante en un contexto en el que las economías de la zona euro deben equiparse para la transición digital y energética y cambiar a un modelo económico sostenible, bajo en carbono.
- Desequilibrios macroeconómicos internos sistémicos, así como en los mercados laborales, que conducen a crecientes desigualdades y divergencias entre los países, contribuyendo de facto a la desestabilización de la unidad sociopolítica del proyecto de la UEM.
- Sistemas bancarios y financieros vulnerables, que todavía presentan riesgos sistémicos que no se ha abordado.
- Déficit democrático, debido al recurso a un entorno intergubernamental que, con una transparencia limitada y una rendición de cuentas débil, alimenta la narrativa populista de los partidos políticos euroescépticos.

Estas debilidades, que existían desde el lanzamiento del euro, se vieron magnificados por la recesión económica y, a pesar de las reformas emprendidas para gestionar la crisis, aún permanecen. Así, ningún paquete de reformas puede tener éxito, a menos que esté diseñado para responder a las mismas.

En este sentido, el objetivo último de la UEM no puede ser simplemente el de estabilizar los mercados financieros e introducir más disciplina de mercado para controlar el gasto público. No hay que olvidar que fueron fundamentalmente fallos de mercado los que provocaron inicialmente la crisis económica y financiera mundial, no el mal gobierno. Es por ello por lo que parece claro que la estabilidad de largo plazo de la zona euro requiere un mejor equilibrio entre sus resultados económicos y sociales. Esto también significa consolidar la dimensión social para asegurar que el pleno empleo y la corrección de los desequilibrios de cohesión y laborales sigan

siendo objetivos centrales de las políticas de la zona euro. Los resultados y objetivos de la cumbre social de Gotemburgo de 2017 van en la buena dirección, pero no parecen suficientes para cambiar el paradigma dominante que ve la estabilidad monetaria como un valor más importante que la estabilidad económica y social. En resumen, la corrección de los desequilibrios mencionados requeriría reformas en cuatro pilares claves de la actual arquitectura de la UEM:

- La arquitectura de la UEM debe promover la convergencia y la cohesión al alza, en lugar de ponerla en peligro. Los problemas de crecimiento y estabilidad del euro requieren la creación de herramientas anticíclicas y de inversión para garantizar una pronta recuperación en caso de choques socioeconómicos. Es decir, se trata de utilizar instrumentos a nivel regional para abordar riesgos sistémicos regionales (inestabilidad y fragmentación financiera, baja inversión y crecimiento, etc.), lo que en sí mismo permite reducir esos riesgos.
- Es necesaria una reforma de las reglas fiscales europeas, articuladas en torno al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que son claramente deflacionarias y sesgadas contra los países deficitarios. Las nuevas reglas deben estar ancladas en una posición fiscal agregada para el euro, que reconozca a la UE como un actor global, cuyo objetivo debe ser explícitamente la promoción del crecimiento económico, y que permita distribuir mejor los esfuerzos fiscales entre países y la propia zona euro.
- La gobernanza de la UEM debe respetar los principios básicos de democracia, transparencia y rendición de cuentas. En otras palabras, debería haber una mejor interacción entre los órganos de la UEM, las instituciones comunitarias y los órganos elegidos.
- La UEM debe alinear mejor los resultados

económicos y sociales, lo que significa que se necesita una dimensión social robusta para garantizar que el pleno empleo siga siendo un objetivo fundamental de la política y también se aborden los desequilibrios sociales y del mercado de trabajo.

- La UEM debería completarse con avances claros de mutualización de riesgo que unen a un tiempo, la solidaridad y la confianza mutua para garantizar la estabilidad del sector bancario y financiero. Esto significa completar la Unión Bancaria, poner en marcha una Unión de Mercados de Capital justa, así como la emisión común de deuda.

Si bien una mayoría de países estaría de acuerdo en el diseño final de la UEM, los avances, reforma y profundización parecen haber entrado en un punto muerto ante las discrepancias en torno a la hoja de ruta. Las diferencias estructurales entre los países de la zona del euro persisten y Alemania y los Países Bajos, entre otros, no parecen dispuestos a aceptar una mutualización de riesgos en tanto dichos riesgos sigan siendo elevados. Es decir, parte del debate se plantea en torno a la secuenciación entre la reducción del riesgo y la compartición de ese mismo riesgo: ¿debería la UE poner en marcha primero una unión fiscal que permita aumentar la convergencia entre los países de la zona del euro o deberían ser los países periféricos quienes en primer lugar hagan las reformas domésticas necesarias para converger?, ¿debería la UEM poner en marcha un Sistema Europeo de Seguro de Depósitos o es necesario sanear los sistemas financieros antes de mutualizar los riesgos bancarios? Los conservadores, particularmente los alemanes, están utilizando este marco dicotómico como una excusa para no avanzar en la profundización de la integración con los mecanismos necesarios para compartir los riesgos.

La realidad es sin embargo diferente, pues la reducción del riesgo ya se ha llevado a cabo en buena medida, pero no así la compartición de riesgo. En los últimos años, la mayoría de los países que se han visto profundamente afectados por la crisis han hecho los deberes: Irlanda y Portugal, por ejemplo, han vuelto a la normalidad y están creciendo de forma sostenida; Italia ha llevado a cabo reformas impopulares del sistema de pensiones y del mercado laboral; España ha saneado el sistema financiero, reformado el mercado laboral y reducido su déficit de forma drástica pese a los altos niveles de paro. Si la reducción y el reparto del riesgo deben llevarse a cabo de la mano como indica la Comisión Europea, parecería que ha llegado el momento de dar algunos pasos en la dirección de compartir el riesgo. Por ejemplo, el diseño de la Unión Bancaria incluye elementos de reducción de riesgos (supervisión única, por ejemplo) ya vigentes, y elementos de riesgo compartido, el Sistema Europeo de Seguro de Depósitos, que no se han puesto en marcha.

Pero, además, los países de la zona euro ya comparten el riesgo, ya que este es sistémico, pero no comparten todavía los costes. Algunos de los problemas estructurales mencionados anteriormente son problemas sistémicos que afectan a toda la zona del euro y, por lo tanto, solo pueden abordarse con instrumentos públicos comunes a nivel de la UEM, de modo que su mera existencia reduciría el riesgo.

Por otro lado, en el último año se han difundido ciertas propuestas ampliamente circuladas entre economistas neoliberales que, bajo una supuesta defensa de la estabilidad y la disciplina de los mercados, esconden intereses nacionales y conllevan riesgos de inestabilidad soberana. Nos referimos, por ejemplo, a la introducción de ponderaciones de riesgo para ciertos bonos soberanos en los balances bancarios, o la puesta

en marcha de un mecanismo de restructuración de deuda que supone que los bonistas pueden asumir pérdidas. La filosofía subyacente es pernicioso y peligroso para la estabilidad de la zona euro. Según esta, los problemas del euro provendrían de un mal cálculo de los mercados sobre los riesgos soberanos, que eran considerados todos como libres de riesgo, lo que llevó a que los bancos acumularan bonos del Estado de países con escasa disciplina fiscal. Este fallo en la disciplina de mercado explicaría no solo los problemas fiscales griegos, sino también su contagio al resto de países periféricos. Una solución a esta falta de disciplina sería endurecer las condiciones con las que los bancos nacionales compran deuda soberana, y la creación de un mecanismo de restructuración de deudas, que en definitiva significa que los bonos del Estado pueden entrar en *default*.

La realidad es que si estas propuestas se llevaran a la práctica generarían enorme desconfianza y por tanto inestabilidad en los mercados, agudizarían la fragmentación financiera actual y penalizarían claramente a determinados países del sur en beneficio de otros. La negativa experiencia del acuerdo franco-alemán de octubre 2010 en Deauville sobre la restructuración de deuda privada griega debería servir de lección.

Si estos mecanismos hubieran existido durante la crisis, las consecuencias para España y los bancos españoles habrían sido enormemente perjudiciales. Por un lado, habrían supuesto un enorme aumento del coste de emisión de la deuda tanto para el Estado como para todos los emisores privados (ya que el coste de financiación del primero es un suelo para todos los demás) y un mayor déficit público. Por otro lado, seguramente muchos más bancos habrían quebrado, al mantener en sus carteras amplias tenencias de bonos españoles.

En definitiva, este tipo de propuestas cuestionan la solidaridad y la cohesión interna necesarias para consolidar la UEM y no son la solución a largo plazo para los problemas de indisciplina fiscal o inestabilidad financiera en la zona euro.

Perspectivas para 2018

Las elecciones presidenciales francesas, que culminaron con la elección de Emmanuel Macron y el resultado de las elecciones alemanas, que dará finalmente lugar a una nueva gran coalición entre la CDU/CSU y el SPD abren la puerta a un nuevo impulso en la profundización y reforma de la UEM impensable hace solo unos pocos meses.

Poco después de llegar al Eliseo, el presidente francés desgranó en un gran discurso sus propuestas para la zona euro, cuya principal propuesta era la creación de un presupuesto para el euro con tres funciones principales:

- Un gran fondo de inversión en el futuro.
- Una línea de asistencia para crisis financieras (es decir, medidas de estabilización para evitar los *defaults* o impagos).
- Un fondo de respuesta a crisis económicas (es decir, medidas anticíclicas de estabilización).

El acceso al presupuesto de la zona euro dependería del cumplimiento de las normas fiscales y estándares sociales y laborales, con el fin de combatir el *dumping* social. Macron también propuso la creación de un ministro de Economía y Finanzas específico para la zona del euro, que sería responsable del presupuesto del euro, bajo el control de una comisión especial del euro en el Parlamento Europeo.

Se trata de propuestas muy innovadoras y concretas que han sido respaldadas por otros

gobiernos, tales como el portugués, y que están en línea con las ideas defendidas por la Comisión Europea, entre otros.

A lo largo de 2017 diferentes miembros del gobierno alemán mostraron sus discrepancias con las ideas de Macron. Los dos principales puntos de discordia entre París y Berlín se encontraban en:

El tamaño y el alcance del presupuesto de la zona euro

La esencia de la propuesta de Macron es equipar a los países de la zona euro con la capacidad de recaudar dinero para financiar un presupuesto específico. Dicho presupuesto común debería ser suficiente para diseñar una estrategia de inversión sólida y garantizar la estabilidad y pronta recuperación en caso de recesión económica o crisis financiera. En varias ocasiones, el presidente Macron ha subrayado la necesidad de una mayor solidaridad financiera.

Por el lado alemán, las primeras reacciones de la canciller Merkel parecían abiertas a las ideas del francés, ya que no excluyó la creación de un ministro específico para la zona del euro y consideró aceptable un pequeño presupuesto o un fondo común para ayudar a las economías más débiles a llevar a cabo reformas económicas. Pero, en esencia, para el gobierno alemán cualquier potencial presupuesto debería verse exclusivamente como un medio e incentivo para apoyar y lograr dichas reformas estructurales. En ese enfoque, una política de inversión sustancial y una función de estabilización automática no parecen alternativas aceptables.

Tal visión divergente tiene también su impacto en el debate sobre la transformación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en un Fondo Monetario Europeo (FME). El enfoque

alemán consiste en encargar al FME la supervisión presupuestaria y la ayuda financiera sometida a una estrecha condicionalidad; por otro lado, en Francia, el FME se parece más a una autoridad presupuestaria de facto para la zona del euro.

El papel y el mandato del ministro de Finanzas del euro

Ambos gobiernos parecían apoyar la idea de un ministro dedicado a la zona del euro, pero las funciones serían probablemente muy diferentes según el diseño de uno u otro. Por un lado, Berlín ha hablado de un ministro de Finanzas que presida el Eurogrupo, con poderes sustanciales en la coordinación de las políticas económicas y fiscales, así como en el respeto de las reglas fiscales. Macron y también el presidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker, en su lugar, defienden un ministro “más fuerte”, que no solo tenga a su cargo el control de las finanzas sino también la gestión macroeconómica. De esta forma, el ministro sería responsable de gestionar el presupuesto y las inversiones necesarias para mantener el crecimiento a largo plazo.

En este sentido, los cambios políticos acaecidos en Alemania desde las elecciones generales podrían posibilitar cambios importantes en la posición alemana de los últimos tiempos. El acuerdo alcanzado entre el SPD y la CDU, ratificado posteriormente por las bases del primero, esboza la configuración de una nueva arquitectura financiera de la zona euro en línea con las reformas defendidas por Macron para prevenir y mitigar futuras crisis financieras. El acuerdo habla explícitamente de fortalecer las finanzas de la UE para que pueda llevar a cabo sus tareas, así como de “dotar de recursos financieros específicos para lograr la estabilidad económica,

la convergencia social y de apoyar reformas estructurales en la zona euro; lo que podría servir de punto de partida para un futuro presupuesto para la eurozona. También estamos dispuestos a que Alemania contribuya más al presupuesto europeo”. Crear un presupuesto para la zona euro es precisamente otra de las propuestas francesas. “El principio de solidaridad mutua también debe aplicarse al presupuesto europeo, vinculado al riesgo y a la responsabilidad”.

El cambio de partido del próximo ministro de Finanzas alemán a favor de un miembro del SPD abre la puerta a que los cambios redactados en el acuerdo entre ambos partidos puedan ser realmente defendidos en Bruselas, algo bastante impensable cuando la cartera recaía en su anterior titular el halcón Schauble.

Existen sin embargo dos omisiones importantes en el acuerdo entre CDU/CSU y el SPD, como son 1) la culminación de la unión bancaria, con la creación de un sistema de fondo de depósitos europeos y un respaldo público al Fondo de Resolución, y 2) avances en la mutualización de la deuda. Son dos omisiones importantes pues, como se ha señalado, la garantía de no fragmentación y ruptura frente a crisis bancarias, financieras y de deuda no se logrará sin avances en la compartición de riesgos en esos sectores.

Propuestas de la Comisión Europea

A principios de diciembre la Comisión Europea publicó una serie de comunicaciones en las que desgranaba sus propuestas detalladas de reforma y profundización de la zona euro.

En primer lugar, la Comisión propuso la transformación del MEDE, de naturaleza intergubernamental, en un FME, incorporado al acervo comunitario y con rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo.

En segundo lugar, la Comisión plantea también incorporar al marco comunitario el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, también llamado Pacto Fiscal, igualmente de naturaleza intergubernamental, para controlar aún más los presupuestos nacionales.

En tercer lugar, la CE planteó la creación de un presupuesto de la zona euro, separado del presupuesto del conjunto de la UE y con tres grandes objetivos: 1) cofinanciar reformas que consoliden el mercado interior con costes a corto plazo; 2) facilitar la entrada de otros países en la eurozona, y 3) estabilizar la zona euro ante futuras crisis de manera directa al estilo de los estabilizadores automáticos. Para este último la Comisión habla de tres opciones que deja abiertas: un seguro de desempleo, un *rainy day fund* o un fondo para preservar el nivel de inversión pública, el cual se alimentaría de contribuciones periódicas del presupuesto comunitario o de los Estados miembros. El documento se inclina por este último mecanismo, el cual podría construirse a partir del actual plan Juncker.

Por último, la Comisión propuso que, a partir de la próxima legislatura, el comisario de la zona euro se convierta también en presidente del Eurogrupo. Ese supercomisario llevaría un triple gorro institucional. Por un lado, quedaría al mando del FME, del presupuesto de la zona euro y de la coordinación presupuestaria de los Estados miembros, asumiendo la responsabilidad global de la política económica conjunta de la zona euro, y rindiendo cuentas ante el Parlamento Europeo.

Por el número de documentos y propuestas legislativas que han acompañado a la hoja de ruta, se trata de la iniciativa más detallada presentada hasta ahora por la Comisión sobre la UEM. Sin duda, estas propuestas van en la buena dirección y suponen un cierto consenso sobre la necesidad de abordar cambios en el diseño institucional, aunque algunas propuestas se

quedan cortas de lo que sería necesario y en otras son demasiado vagas para suponer avances concretos. En definitiva, se trata de un paquete de propuestas insuficientes para atajar de raíz el problema de la falta de mayor unión política.

Para la Comisión, todas estas reformas no requieren reforma de los tratados, sino que propone aplicar cuando sea necesario, la “cláusula de flexibilidad” inserta en el Tratado de la UE, que permite adoptar determinadas decisiones para alcanzar los objetivos asignados a los tratados, por unanimidad del Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión Europea, previo consentimiento del Parlamento Europeo.

La creación del FME es, junto con la propuesta del ministro de Economía y Finanzas, una de las principales novedades institucionales de este proceso. Para la Comisión Europea el nuevo Fondo Monetario Europeo sustituiría al actual MEDE, para rescatar países con problemas, con una gran condicionalidad asociada. Lo más importante es que este fondo se incorporaría al acervo comunitario, lo que en sí mismo es un gran paso. Pero, además, el nuevo FME proporcionaría el respaldo público (*backstop*) para el Fondo Único de Resolución (FUR) y servirá de prestamista de última instancia a fin de facilitar la resolución ordenada de bancos en dificultades. La Comisión también prevé una toma de decisiones más rápida en casos de urgencia y una intervención más directa en la gestión de los programas de asistencia financiera. Con el tiempo el FME podría también elaborar nuevos instrumentos financieros, por ejemplo para apoyar una posible función de estabilización para hacer frente a potenciales choques externos.

Las propuestas de la Comisión Europea fueron debatidas en una cumbre del euro que tuvo lugar en Suecia a mitad de diciembre de 2017, pero que debido a la parálisis política alemana no pudo tomar ninguna decisión de calado.

Ante la imposibilidad de avanzar, tan solo se decidió tratar de concentrar los esfuerzos durante el primer semestre de 2018 en los temas con mayor convergencia de puntos de vista, concretamente en:

- Aprobar y poner en marcha definitivamente un respaldo público común (*financial backstop*) para el FUR, posiblemente en forma de una línea de crédito del MEDE.
- Seguir avanzando en el diseño de las funciones del MEDE, posiblemente para que se convierta, como propone la CE, en un Fondo Monetario Europeo.
- Continuar el desarrollo de la unión bancaria, incluyendo la introducción gradual de un esquema europeo de garantía de depósitos, actualmente bloqueada a la espera de decisiones sobre su diseño final.

Aunque siguen faltando temas en la agenda para hablar de la culminación de la zona euro, si se lograran avances significativos en estos tres temas señalados, sería en sí mismo un gran salto adelante para la estabilización y reforzamiento de la Unión Monetaria.

Conclusión

El actual proceso de reflexión sobre el futuro de la UE en la que se han embarcado las instituciones comunitarias y sus Estados miembros ofrece una ventana de oportunidad para reforzar una unión monetaria imperfecta que ha contribuido a exacerbar los desequilibrios y las desigualdades sociales.

La conformación finalmente de un gobierno de coalición en Alemania con mayores ambiciones europeístas, unida al impulso del presidente Macron, del nuevo presidente del Eurogrupo, y el empuje de una mayoría europeísta en el

Parlamento son elementos positivos que permiten vislumbrar avances durante 2018.

La reforma de la UEM debería ser ambiciosa. En este sentido la culminación de la unión bancaria es un requisito necesario y mínimo, pero la reforma debería ir mucho más allá e incluir una profundización (es decir, avanzar hacia la integración fiscal y financiera y los recursos propios) un reequilibrio (es decir, abordar los desequilibrios sociales y del mercado de trabajo), así como incrementos de la inversión y la adopción del método comunitario como norma que refuerce su legitimidad democrática.

Hasta ahora los progresos han sido escasos debido a un *impasse* político entre la reducción del riesgo y la compartición del riesgo, y más recientemente a la inestabilidad e ingobernabilidad en varios países clave, notablemente Alemania. Pero las diferencias estructurales entre los países de la zona del euro persisten y Alemania y los Países Bajos, entre otros, no aceptan una mutualización de los riesgos cuando consideran que los riesgos siguen siendo elevados. A estas alturas parece evidente que esta es una excusa para evitar avanzar con la agenda de profundización y reequilibrio que necesita la zona euro. De hecho, no hay que olvidar que la reducción del riesgo ya se ha llevado a cabo en gran parte, pero no el riesgo compartido, de modo que, en este momento, los países de la zona euro comparten parte del riesgo, ya que el riesgo es sistémico. Simplemente no comparten todavía los costes.

Sin una reforma profunda de la UEM no se establecerán bases sólidas para construir la Europa del futuro. Y la piedra angular para la estabilidad de la zona euro reside en la convergencia económica y social entre las economías de los diferentes Estados miembros, que debería ser la prioridad absoluta de la UE.

Crisis del multilateralismo y proyección exterior de la UE

Vicente Palacio

Introducción

A pesar de haber dejado atrás lo peor de la crisis del euro y la consiguiente crisis social y política, en los primeros meses de 2018 la acción exterior de la Unión Europea aún no ha recuperado el perfil y el ritmo que serían deseables. El contexto reciente se compone de un primer año caótico de la Administración Trump en Estados Unidos, un Reino Unido en camino del *brexit*, y el ascenso de los nacionalismos xenófobos de extrema derecha en muchos países europeos, incluida Alemania. En la nueva coyuntura, las grandes potencias se hallan en un proceso de reposicionamiento: esto es común para el EE. UU. aislacionista de Donald Trump, para la Rusia revisionista de Vladimir Putin y para la China gradualmente expansionista de Xi Jin Ping. El entorno global apunta a un cambio de época marcado por la renacionalización, el proteccionismo, los retrocesos en las instituciones liberales y los valores occidentales, y, en definitiva, el auge de los regímenes “iliberales”.

La nueva oleada ha provocado una renacionalización de las políticas, e, inevitablemente, una gran crisis del multilateralismo a escala internacional: una tendencia claramente en dirección

opuesta al sentido del proyecto de integración europeo. Europa se ha visto enfrentada, en especial, al *America First* del presidente Trump, una combinación de aislacionismo y unilateralismo. A pesar de ello, sin embargo, el liderazgo de la UE al menos se mantiene en mínimos vitales, si tenemos en cuenta los diversos avances registrados en las dimensiones política, de seguridad y defensa, o comercial.

En estos ámbitos ha existido una cierta cohesión entre los estados miembros como reacción al giro aislacionista y proteccionista de EE. UU. Paralelamente al ámbito de la arquitectura institucional, donde la Comisión de Jean Claude Juncker apostaba en su *Libro blanco* de marzo de 2017 por un escenario de “hacer más juntos”, también en la política exterior la alta representante Federica Mogherini ha tratado de impulsar la acción común de los diversos socios en varios frentes, desde la defensa europea al impulso de los tratados comerciales con Canadá, Japón, o México, pasando por los dossiers de Cuba, Venezuela, Rusia o África. Pero ha sido sin duda el presidente francés, Emmanuel Macron, quien en este tiempo ha hecho de cabeza visible de la presencia exterior europea, además de francesa, y ha tratado de rellenar el

vacío creado por la retirada estadounidense del sistema multilateral. Igualmente, en el exterior, Macron se ha convertido en la cara visible del eje francoalemán, especialmente durante el periodo de impasse transcurrido en Alemania desde las elecciones de septiembre de 2017 hasta la formación del nuevo gobierno de coalición en marzo de 2018.

Lo que sigue es un resumen de los rasgos más notables del periodo reciente en una selección de asuntos relativos a la proyección exterior de la UE en un contexto de crisis del multilateralismo. Ello comprende las relaciones de la Unión y de sus estados miembros respecto a las grandes potencias (EE. UU., China y Rusia), América Latina, Oriente Medio y África; los principales asuntos transversales que marcan la agenda política internacional: el comercio y el cambio climático; o la política de ampliación a la vecindad¹.

Tensión contenida con EE. UU.: del TTIP a la guerra comercial

Inevitablemente, la relación con la primera potencia mundial, EE. UU., ha marcado la acción exterior europea durante el primer año y medio de la Administración Trump, tras la toma de posesión de este en enero de 2017. Progresivamente EE. UU. se ha revelado como lo definiera en los primeros compases de la nueva Administración norteamericana el presidente del Consejo, Donald Tusk: como una amenaza estratégica para la Unión más que como un aliado indiscutible. En términos generales, las relaciones transatlánticas

no han mejorado desde mayo de 2017. Tras la visita de Trump a Europa y la cumbre de la OTAN en Varsovia tanto la canciller alemana Ángela Merkel y su ministro de exteriores Sigmar Gabriel expresaban un hondo pesimismo acerca de la condición de “socio fiable” de EE. UU., y sobre el impacto de sus políticas en Occidente. Desde entonces, la relación incluso parece haberse deteriorado, y ello tanto por una discrepancia fundamental acerca de la concepción misma de la política, del orden internacional o de Europa –que se manifiesta en un desprecio del multilateralismo– como por una forma de actuar impulsiva e impredecible.

La reunión del Foro Económico Mundial de Davos de enero de 2018 dejó muy claro los términos de la disputa. En Davos, el dúo francoalemán de Macron y Merkel mostró un rechazo firme y sin fisuras de la doctrina del *America First* del presidente Trump, algo en lo que coincidieron el resto de líderes mundiales como Justin Trudeau de Canadá, Xi Jin Ping de China o Narendra Modi de India. Se confirmó entonces que las diferencias políticas son difícilmente conciliables con EE. UU. en asuntos como el cambio climático, la desigualdad, el proteccionismo comercial, la gobernanza global y el multilateralismo. En una posición diametralmente opuesta a la de Trump, el discurso de Macron, Merkel o Gentiloni giró en torno a una defensa de los mejores aspectos de la globalización, el comercio y el multilateralismo, pero desde una perspectiva crítica que aborde reformas para compensar a los perdedores, y mejore la representatividad de los principales actores del sistema internacional.

Los peores temores franco-alemanes se materializarían muy pronto con la deriva proteccionista apenas dos meses más tarde. Tras unos meses de relativa calma, esta se vio rota por los tambores de guerra comercial a primeros de

¹ En sendos capítulos de este *Informe* se abordan en profundidad las otras dos dimensiones exterior-doméstico más importantes de la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea: la política de defensa y seguridad, y la política migratoria.

marzo de 2018. El mandatario norteamericano retomaba una de sus promesas centrales durante la campaña electoral, anunciando, en nombre de la “seguridad nacional”, la imposición unilateral de fuertes aranceles a la importación de acero (25 %) y aluminio (10 %) con el fin de proteger la industria norteamericana. La reacción inmediata desde Bruselas consistió en anunciar posibles represalias a una lista de determinados productos estadounidenses –bourbon, arándanos, mantequilla de cacahuete o motocicletas Harley-Davidson– orientada a afectar los diversos sectores y estados de EE. UU. donde el presidente Trump tiene más apoyo electoral. Trump amenazó entonces de nuevo con imponer nuevos aranceles sobre los automóviles procedentes de la UE, con el punto de mira en Alemania. Posteriormente, se abrió una segunda fase de tanteo encabezada por la Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström y el vicepresidente del Ejecutivo comunitario y Comisario de Empleo, Jyrki Katainen, dando paso a una negociación donde el objetivo de Washington parecía ser rebajar el gravamen a los automóviles norteamericanos del 10 % actual al 2,5 %. Paralelamente, la Comisión abrió una investigación para estudiar cómo afectaría el desvío de comercio a Europa si EE. UU. aplica aranceles a China o a terceras economías. La tregua alcanzada el 23 marzo de 2018 por la que Europa y países como México o Canadá quedarían exentos temporalmente de esas medidas no ha conseguido tranquilizar a Bruselas. Incluso si Europa queda a salvo de las medidas arancelarias estadounidenses, y estas se concentran solo en China, es muy probable que la imposición de las mismas acabe por distorsionar los flujos comerciales y las políticas monetarias, con efectos colaterales sobre las economías europeas.

El amago de crisis arancelaria coincide con un momento de malestar europeo por la falta

de reciprocidad con las reglas del comercio y la inversión por parte de EE. UU. –el *Buy American*, o las barreras a los servicios europeos en suelo norteamericano– una queja que se ha plasmado en las conclusiones de los Consejos Europeos recientes. El malestar es mayor por cuanto la evidencia confirma que las quejas norteamericanas son difícilmente justificables en lo que se refiere a Europa. Según el Informe anual del Transatlantic Economy, por ejemplo, el beneficio de las empresas norteamericanas en la UE fue de 720 billones (americanos) de dólares, por 584 de las empresas europeas. Pero, sobre todo, el aparente desequilibrio comercial en favor de los europeos se explica por el intracomercio entre filiales: el 60 % de las importaciones de EE. UU. procedentes de Europa son producidas por compañías de EE. UU. De hecho, este entramado de ventas entre filiales de ambos lados asciende a 5,5 trillones de dólares, beneficiando a ambas partes.

La amenaza de imposición unilateral de aranceles, que contradice las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), es un elemento central, pero no el único, de la voladura del sistema multilateral de comercio. Por un lado, se añade al abandono de EE. UU. del Acuerdo Transpacífico (TPP) a comienzos de 2017, un acuerdo que sin embargo echaba a andar en marzo de 2018 por los once países restantes. Por otro lado, han continuado las amenazas de romper el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá (NAFTA), cuyas negociaciones se han ido alargando en 2018 debido principalmente a las condiciones inasumibles en términos de obligaciones de compras y en materia jurisdiccional para los otros dos socios por la parte norteamericana.

De esta manera, se ha pasado de, en el mandato de Barack Obama, una expectativa de megaacuerdo transatlántico de inversión y comercio

que sentaría las bases del comercio en el siglo XXI –el TTIP– finalmente fracasado, a un escenario de amenaza de guerra arancelaria, tensiones en múltiples terrenos y asalto al sistema multilateral. Europa se enfrenta a un nuevo planteamiento de Washington según el cual la economía internacional se beneficiaría de un crecimiento estadounidense apoyado en el proteccionismo comercial y la reforma fiscal en favor de sus grandes empresas y corporaciones financieras. A partir de aquí, la expectativa de la UE sobre cualquier negociación comercial es, más allá de este primer episodio, forzosamente negativa, tras la imposición de los “halcones” como Larry Kudlow, nuevo director del Consejo Económico Nacional de la Casa Blanca, sobre los globalizadores como Gary Cohn. Este giro al nacionalismo económico tiene su correlato en el ámbito de la seguridad con la salida del consejero de Seguridad Nacional, el general McMaster, y su reemplazo por el “halcón” John Bolton, y en política exterior con el reemplazo de Rex Tillerson por Mike Pompeo como nuevo secretario de Estado.

A pesar de los órdagos lanzados por la Administración Trump, La UE parece resistirse a entrar en una guerra comercial con EE. UU., pues ello podría acabar dañando gravemente la estrecha integración de la economía transatlántica en términos de inversión, filiales o empleo. Se trate o no de una estrategia negociadora de presión, de una amenaza que no se llega a consumir, los efectos distorsionadores y deslegitimadores sobre el sistema multilateral son evidentes, más aún si provienen de la primera potencia mundial, y podrían crear un efecto dominó, o reacciones incontrolables. Por tanto, los estados miembros europeos deben unirse para apelar a su contraparte norteamericana para que se establezcan canales ad hoc de negociación de comercio entre ambos. Paralelamente,

Europa tiene a su disposición la carta de “multilateralizar” el asunto de la guerra comercial, no solo en el seno de la OMC –uniéndose a otros países afectados por los aranceles–, sino también en un Foro de gran envergadura como es el G20, con el fin de frenar las acciones unilaterales por parte de EE. UU. con la colaboración del resto de grandes economías.

China *iliberal* pero multilateral

El verdadero punto de mira de la guerra comercial de Trump no es tanto Europa sino en primer lugar China, que es el objeto de la obsesión de Trump por un déficit comercial de 375 billones de dólares, y el país que se percibe más negativamente en los círculos empresariales estadounidenses. Las políticas de Trump han hecho que, a principios de abril de 2018, la UE se hallara bloqueada en medio de una incipiente escalada de guerra comercial entre las dos potencias, y ha complicado los avances en la agenda bilateral de la UE con China. Al anuncio de los aranceles al aluminio y al acero le siguió el anuncio desde Beijing de gravar 128 productos estadounidenses, del aluminio a la carne de cerdo, nueces, vino y frutas. A finales de marzo, Washington anunciaba más medidas para gravar con tarifas de 60 billones de dólares productos chinos y para limitar la capacidad de inversión china en tecnología estadounidense, y anunciaba que llevaría el caso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), a pesar del fuerte recelo de Trump a esta institución.

Ante la guerra cruzada de EE. UU. y China, la posición de Europa se ha ido matizando. Hace mucho tiempo que las autoridades europeas recelan también de las prácticas comerciales e inversoras chinas, por ejemplo, la opacidad de su mercado de licitaciones a empresas europeas,

dumping, subsidios a las industrias, devaluación del renmimbi para aumentar las exportaciones o la compra de industrias europeas en sectores estratégicos. Sin embargo, la UE se ha reafirmado siempre en su enfoque multilateral como forma más efectiva presionar a Beijing. Es precisamente la aceptación del régimen multilateral, junto a la sintonía europea en cuestiones como la defensa del multilateralismo o el acuerdo de Cambio Climático de París –materializadas recientemente en foros como la Asamblea anual de Naciones Unidas, el G20 o Davos– lo que podría conformar en adelante las bases para un entendimiento con China no supeditado necesariamente ya a Washington.

Con Beijing, los europeos afrontan la paradoja de un régimen “iliberal” en lo interno y gradualmente expansionista en el exterior, pero que sin embargo abraza el multilateralismo y alinea sus posiciones con Europa en algunos temas fundamentales. En un momento en que el régimen chino concentra su poder en la persona de su presidente Xi Jin Ping, tras el XIX Congreso del Partido Comunista Chino de octubre de 2017, los europeos permanecen a la expectativa y sin ejercer aún una interlocución ni influencia suficiente de manera cohesionada. En comparación con EE. UU., y en relación con el espacio vital de China en Asia, la UE continúa con un notable déficit de presencia, en especial en el terreno geopolítico de la pugna del poder duro, económico y militar, como se ha puso de manifiesto en la pugna de EE. UU. con la Corea del Norte de Kim Jong-un, donde prácticamente no jugó papel alguno. Lo mismo ocurre con el expansionismo chino en su mar meridional, un vasto espacio geopolítico donde la UE apenas tiene una presencia significativa.

La Rusia de Putin: revisando el *statu quo*

La relación de Europa con el Kremlin, embarcado en un revisionismo de su *statu quo* internacional, continúa siendo difícil. De un lado, la relación entre Putin y Trump parece obedecer a una calculada ambigüedad de las dos partes, lo que no da pistas claras de acción a los europeos. De otro lado, Moscú, que se mantiene relativamente a resguardo de una guerra comercial dirigida principalmente contra China, plantea un reto al sistema multilateral en la medida en que, aun sin confrontarlo abiertamente, lo utiliza o lo ignora, de manera selectiva e instrumental, para servir a sus intereses. Ejemplos de ello son el desarrollo de una minibomba nuclear, la anexión de Crimea en 2014, o la intervención en Siria en favor de Al-Assad. Pero las principales tensiones con la UE se han incrementado sobre todo debido a la supuesta intervención encubierta –aún no probada– de agencias rusas en diversos procesos electorales europeos, como el referéndum sobre el *brexit* en Reino Unido, las elecciones presidenciales francesas o las elecciones en Cataluña, por medio de diversos canales de propaganda y redes sociales.

Frente a las acciones rusas, se han puesto de manifiesto las diferentes posturas y sensibilidades de los países miembros de la Unión. Que oficialmente la UE muestre una voluntad de resetear las relaciones mutuas no ha impedido que se amplíen y endurezcan las sanciones en relación con los conflictos abiertos de Ucrania y Crimea. Así, en marzo de 2018 el Consejo prorrogaba por seis meses, hasta septiembre de 2018, la aplicación de sanciones por acciones contra la integridad territorial, soberanía e independencia de Ucrania, incluyendo la inmovilización de bienes y la prohibición de viajar a cargos y entidades. Anteriormente, en diciembre de 2017, se habían prorrogado hasta julio de 2018

las sanciones económicas a ciertos sectores de la economía rusa, en base a la información proporcionada por el presidente Macron y la canciller Merkel al Consejo Europeo acerca del estado de aplicación de los Acuerdos de Minsk.

Ahora bien, al mismo tiempo que la UE muestra firmeza, está condenada a entenderse con su vecino del Este. En este sentido, no parece conveniente demonizar a Putin, especialmente tras su contundente victoria en las elecciones presidenciales de marzo de 2018, que podrían consolidarle en el Kremlin durante la próxima década. De momento, Berlín y París muestran firmeza, pero se resisten a cerrar la puerta a un entendimiento estratégico directo entre Bruselas y Moscú, sin subordinarse a Washington, ni a un Londres en proceso salida de la UE. Un caso que ilustra la delicada situación de las relaciones es la crisis provocada por el ataque con gas nervioso a un exespía ruso y a su hija en Salisbury (Inglaterra) en marzo de 2018, supuestamente perpetrado por una agencia dependiente del Kremlin. La declaración de condena por parte europea, impulsada por Francia y en menor medida por Alemania, respaldando al Reino Unido de Theresa May, no fue todo lo contundente ni rápida que cabía esperar, y se dejó al criterio de cada estado miembro la decisión de expulsar o no a diplomáticos rusos. Al mismo tiempo, el debate interno sobre esta cuestión sacó de nuevo a la superficie la habitual diferencia de enfoque entre países del Este, países bálticos y escandinavos –partidarios de mano dura con Moscú– y los países mediterráneos: Italia, España, Grecia o Chipre.

Nuevas alianzas comerciales: Canadá, México, Mercosur, Japón

Una vez frustrado el TTIP, y confirmado la deriva proteccionista de EE. UU., Consejo, Comisión y

Parlamento realizaban un rápido giro para crear nuevas alianzas comerciales, situando como prioridad cerrar o renovar diversos acuerdos comerciales, apuntalando así el régimen de libre comercio, ahora rebautizado como comercio libre y justo. En este periodo esta cuestión ha cobrado una máxima relevancia política como uno de los pilares de la globalización, junto a las finanzas y la transformación tecnológica. El giro hacia la articulación de un nuevo modelo europeo de comercio se ha situado en primera línea de la acción exterior de la UE, especialmente con los socios con los que les une valores.

El Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá (CETA) fue firmado a finales de 2016, y entró provisionalmente en vigor en septiembre de 2017, a la espera de su ratificación por los 27 parlamentos nacionales. Ahora la principal tarea pendiente es asegurar que se ejecute apropiadamente y de manera exigente. El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales deberían ejercer una supervisión estricta de su cumplimiento en términos de estándares sociales y medioambientales, y del mecanismo de resolución de conflictos estado-inversor. Respecto a la renovación del Acuerdo Global con México, la parte europea se ha esforzado por mantener alto el listón de estándares mencionados, conformando así un modelo alternativo al NAFTA con Canadá y EE. UU., y, eventualmente, tender puentes con la nueva Administración mexicana tras las elecciones presidenciales de julio de 2018, en un momento en que las encuestas daban ventaja candidato López Obrador, populista de izquierdas. En marzo de 2018, tras nueve rondas negociadoras, aún quedaban aspectos sensibles para cerrar, entre ellos los obstáculos técnicos al comercio, las empresas propiedad del Estado, o los subsidios, y la fecha de la firma final estaba sujeta a incertidumbre. Con respecto a Mercosur, el primer socio comercial de la

UE, las negociaciones se retomaron para cerrar un tratado de libre comercio pendiente desde 1999, y retomado para negociar en mayo de 2016. La nueva coyuntura internacional y las nuevas prioridades europeas, así como el impulso político dado por el presidente argentino Mauricio Macri, han resultado de gran ayuda para el desbloqueo inicial. Sin embargo, la expectativa de acuerdo final para principios de 2018 no se ha cumplido, debido a la falta de acuerdo en asuntos como el etanol, el sector automovilístico y el agropecuario. Parece claro que para llegar a un acuerdo final será preciso mantener un pulso político elevado que permita adoptar una actitud inflexible y paciente en las negociaciones. Finalmente, en el frente asiático, como forma de diversificar frente a un EE. UU. en retirada y una China en expansión, la UE cerraba el Acuerdo de Asociación Económica (EPA) con Japón en diciembre de 2017, con el objetivo de paliar el crónico déficit comercial europeo con el país nipón y ahorrar unos 1000 millones de euros en aranceles para las empresas europeas.

Gobernanza global del cambio climático

Es en la agenda global del Cambio Climático donde la UE ha encontrado en este periodo una de sus nuevas señas de identidad. Ha sabido mantenerse firme frente a la Administración Trump en lo que es hasta ahora uno de los mayores logros diplomáticos de su historia: el Acuerdo de París de Diciembre, alcanzado en diciembre de 2015. Una abrumadora mayoría de países de la comunidad internacional acordaron una reducción sustantiva en la emisión de gases de efecto invernadero. Una vez que países como Nicaragua y Siria han manifestado que se unirían al acuerdo, el aislamiento de EE. UU. ha quedado aún más manifiesto.

Puede decirse que el anuncio de Trump de retirarse del acuerdo en junio de 2017 ha servido de revulsivo para un mayor liderazgo europeo si cabe en este terreno. La UE ha renovado este enorme éxito de su proyección global dos años después, en diciembre de 2017, en una nueva cumbre sobre cambio climático mantenida también en París, un mes después de otra conferencia del clima en Bonn, con la asistencia de más de cincuenta jefes de Estado y de Gobierno, destacando la presencia de representantes de diversos estados de EE. UU. así como de hombres de negocios y filántropos. El presidente francés Macron ejerció de líder mundial, sirviendo para crear un “contramomento” a la situación creada por la Administración norteamericana. Al igual que hiciera en septiembre de 2017 en la Asamblea Anual de Naciones Unidas, Macron reafirmó en la cumbre en que la UE no renegociará el pacto del clima en ninguna circunstancia, si bien dejó la puerta abierta al gobierno federal de EE. UU. por si decidía volver al pacto en algún momento. Es cierto que la cumbre no pudo fijar compromisos vinculantes para recortar emisiones de carbono, ni se liberaron nuevos fondos para facilitar las transiciones a economías de energías no fósiles en los países en desarrollo (en París en 2015 se prometieron 100 billones de dólares). A pesar de ello, y bajo impulso europeo, se alcanzaban importantes compromisos que sirven de señales de cara al futuro. Por ejemplo, el anuncio de instituciones multilaterales como el Banco Mundial de no financiar más proyectos de exploración o extracción de gas después de 2019, el anuncio por parte de China de poner en marcha su propio mercado de carbono interno, la creación de un observatorio de investigación en clima para presionar a las compañías que emiten gases de efecto invernadero o el inicio de un mercado de precios al carbono en las Américas que incluye

a regiones como California o Quebec. A partir de aquí, en la hoja de ruta para los europeos figura una estrategia a nivel de la UE que permita que los estados miembros hacer efectiva la dotación financiera comprometida en el marco de sus planes nacionales para la reducción de gases de efecto invernadero, el refuerzo de las alianzas con ciudades, estados, regiones y empresas (muy especialmente en EE. UU.) o el incremento de canales de influencia con Beijing para blindar a China dentro del pacto.

Autonomía estratégica: Oriente Medio

La nueva actitud norteamericana de desapego hacia Europa ha actuado como un revulsivo para hacer despegar la Europa de la Defensa y la llamada Cooperación Estructurada Permanente, simbolizada en la reunión de ministros de exteriores y defensa convocada por la alta representante Mogherini en noviembre de 2017. La dinámica habitual de complementariedad y tensión dentro de OTAN, y entre la UE y OTAN, se ha acentuado como consecuencia de la exigencia norteamericana de subir a un 2 % del PIB los presupuestos de defensa en la Cumbre de la Alianza en mayo de 2017. Ello ha dado lugar a un cierto replanteamiento en la línea estratégica propia de la UE.

Las implicaciones de una posible mayor autonomía estratégica se han hecho sentir en muchos frentes, y muy especialmente en relación a Oriente Medio, una encrucijada geopolítica donde convergen los intereses de múltiples actores, regionales (Israel, Turquía, Arabia Saudí o Irán) y externos (Rusia y EE. UU.). El giro radical de Trump respecto a la política de Obama en Oriente Medio –favoreciendo a los gobiernos de aliados tradicionales como Israel y Arabia Saudí– ha supuesto un reto para la UE, que sin embargo ha

sabido reaccionar adecuadamente, perseverando en su línea estratégica propia. Por un lado, ha hecho frente a las continuas amenazas de Trump de retirarse del pacto nuclear con Irán de junio de 2015 –un éxito de la diplomacia europea y del enfoque multilateral– y las sanciones impuestas por Washington contra el régimen. Otra ruptura importante con EE. UU. tiene que ver con el conflicto Israel-Palestina. El anuncio por parte de Trump en diciembre de 2017 de reconocer Jerusalén como la capital de Israel –contraviniendo las resoluciones de Naciones Unidas y el consenso con Europa y la comunidad internacional en este asunto– y de trasladar su embajada a la Ciudad Santa, suscitó una crítica inmediata de las instituciones comunitarias y de las diversas cancillerías y puso de manifiesto una brecha importante entre Bruselas y Washington. Finalmente, está la progresiva retirada de Siria y de Irak por parte de EE. UU. El bombardeo de castigo el 13 de abril de 2018 de instalaciones militares del régimen sirio de Al Assad, como respuesta al ataque con armas químicas en la ciudad de Duma, efectuado conjuntamente por EE. UU., Reino Unido y Francia, en un primer momento creó un espejismo de posible retorno al multilateralismo por parte de Washington. Sin embargo, resulta incierto si esta acción conjunta tendrá continuidad y se traducirá en algo consistente, más allá de la repercusión mediática inmediata. La realidad de fondo es que EE. UU. ha cedido espacios en la región a favor de otras potencias como Rusia, Irán o Turquía. Ello podría llevar a los europeos –una vez más con el liderazgo de Francia– a retomar el proceso de Ginebra para una transición política y plantearse el incremento de su presencia civil, militar, financiera, política y diplomática.

Una apuesta por África pendiente de concreción

En relación con África, puede hablarse de tres acontecimientos destacados en este periodo. Uno es la Cumbre del G20 en Hamburgo en julio de 2017, que estuvo marcada por el liderazgo y el compromiso de Alemania y de la canciller Merkel para inaugurar un nuevo enfoque hacia África. Se trataba de poner el foco europeo en el continente africano por parte de las grandes economías mundiales. La adopción en Hamburgo de una amplia agenda, incluyendo compromisos en materia de financiación, ha supuesto un giro en la manera en que la UE va a relacionarse con África, y ya no “para África” como en los viejos esquemas del pasado de la ayuda para el desarrollo.

Un segundo momento, como continuación del G20, fue la Cumbre entre la Unión Africana y la UE de Abidjan en noviembre de 2017, orientada a definir un futuro sostenible para una región que empieza a ser percibida por los europeos como una oportunidad y no como un problema. El resultado más espectacular en el plano financiero fue el acuerdo para un plan de inversión exterior de 44 mil millones de euros, de naturaleza pública y privada, que se vienen a añadir a iniciativas del Marco Multianual o del Fondo para África. El nuevo enfoque prioriza sectores clave como la educación y la formación para la juventud, en vista de del *boom* demográfico africano previsto para las próximas décadas, y un crecimiento equilibrado y sostenible. El fin de la anterior Estrategia Conjunta UE-África (2007-2017) en 2017 y de los Acuerdos de Cotonú en 2020 hacen imprescindible un cambio de rumbo. También en este aspecto puede hablarse de cierta sintonía del eje francoalemán, con un renovado interés por parte de Francia, y de otros países como España, tradicionalmente

con menor presencia, pero con gran potencialidad para proyectarse en la región. Finalmente, en un tercer momento el propio Macron efectuó una extensa gira por varios países africanos en enero de 2018. La gira, aunque no exenta de polémica, ha servido para poner de manifiesto no solo la necesidad de cambiar actitudes del pasado en ambas partes, europea y africana, sino también para probar que éxito del nuevo partenariado dependerá en gran medida en la capacidad de los socios europeos para dejar atrás actitudes del pasado, para “europeizar” sus políticas y ver África como un actor con el que cooperar, y no un espacio de competición entre ellos.

América Latina: regionalismo y multilateralismo en crisis

Los ataques al sistema multilateral procedentes del vecino del Norte, EE. UU., han coincidido con un momento de cierto declive político de los principales organismos de integración regional y foros multilaterales latinoamericanos y de las Américas, desde Unasur a CELAC, pasando por la OEA. México en particular ha pasado una situación delicada, tanto por la polémica de la presidencia de Peña Nieto con Trump en asuntos migratorios –DACA, o el muro– como las dificultades para renegociar el NAFTA con EE. UU. y Canadá. Asimismo, la delicada coyuntura en grandes países con diversas citas electorales de 2017 y 2018, como México, Brasil, Argentina y Colombia, ha influido sin duda en una tendencia hacia el ensimismamiento y el descuido de lo multilateral. Paradójicamente, dicho declive ha venido de la mano de cierta conciencia de oportunidad para reactivar la integración en un contexto de retirada de EE. UU., si bien esta no se ha concretado aún, quizá con

la excepción de la Alianza para el Pacífico. En cambio, en relación con la UE, en el ámbito de los tratados comerciales mencionados más arriba, UE-México, UE-Mercosur y UE-Chile, sí se ha producido una reactivación importante. La UE, con España a la cabeza, ha seguido enviando señales a la región de que América Latina importa, con independencia del cambio de ciclo electoral.

Este relativo debilitamiento de las arquitecturas regionales y multilaterales tuvo uno de sus exponentes en la suspensión de la III Cumbre CELAC-UE prevista en San Salvador para octubre de 2017, y su aplazamiento para 2018, mayormente debido a la crisis de Venezuela. Un elemento común y transversal al periodo reciente es el factor divisivo del “chavismo” del presidente Nicolás Maduro y la crisis venezolana, agravada tras la disolución del Parlamento y la creación de la Asamblea Constituyente y la convocatoria de elecciones para mayo 2018. La polarización se ha hecho sentir en reuniones y foros regionales –enfrentando a Caracas con el Mercosur, Unasur, y la OEA, por ejemplo–; en los procesos electorales en países vecinos como Cuba o Colombia y también en la relación con la UE. Bruselas mantiene, como nueva “posición común” de los socios comunitarios, unas sanciones a altos cargos del régimen de Maduro desde principios de 2018 que se vienen a sumar a las adoptadas de noviembre de 2017. Europa afronta una difícil perspectiva tras el fracaso de la mesa de negociación encabezada por el expresidente español Rodríguez Zapatero. A corto plazo, no parece haber otra vía que mantener la presión vía sanciones selectivas, y fomentar el dialogo a pesar de los reveses; pero lo más importante es, con España a la cabeza, concitar activamente masa crítica y diplomática regional (CELAC, Unasur) para evitar el escenario de guerra civil abierta y crisis humanitaria. Por otro lado, en relación con Cuba, la acción europea se mantiene firme en los términos del

Acuerdo de Diálogo y Cooperación, mientras en abril de 2018 se produce el recambio de Raúl Castro. Bruselas, con el apoyo decidido de la diplomacia europea y la alta representante, se mueve aquí en la dirección de incentivos positivos para avanzar en la eficiencia económica y cierta apertura política.

Dilemas de la ampliación: Balcanes y Turquía

Finalmente, en un contexto de *brexit*, euroescepticismo y repliegue nacionalista generalizado, es preciso destacar la importancia que ha vuelto a cobrar la cuestión de la ampliación a la vecindad, una cuestión que se ha reabierto en dos frentes: Balcanes Occidentales y Turquía.

Respecto a la cuestión de los Balcanes, la Comisión Juncker, a pesar de comenzar su mandato descartando cualquier posibilidad de nuevas ampliaciones debido a la crisis y una cierta “fatiga”, posteriormente efectuó un giro radical. Ello ha sido así hasta el punto de, en febrero de 2018, la Comisión Europea manifestara su determinación de extender la Unión a los seis países de Balcanes Occidentales antes de 2025: Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Kosovo, y Albania. Ahora bien, han surgido voces que, en vista de experiencias pasadas, piden que la nueva Estrategia para los Balcanes module cuidadosamente los tiempos y las condiciones del proceso de adhesión. Ciertamente, dicho proceso llega en un momento extremadamente delicado de redefinición del proyecto europeo. Además, resulta problemático en sí mismo en muchos frentes, por ejemplo: reformas económicas pendientes, persistencia de altos índices de corrupción, disputas internas entre países del área, derechos humanos, o incluso el no reconocimiento de Kosovo por parte de cinco países de

la UE, entre ellos España. Parece pues prudente escalar el proceso de adhesiones mediante una monitorización muy estricta. De hecho, tanto la Cumbre de Sofía de mayo de 2018, como el Consejo Europeo de junio, parecen apuntar a una tercera vía alternativa tanto a la adhesión rápida como al cierre de puertas a nuevos candidatos. En esa línea, el presidente Macron ha abogado por supeditar posibles nuevas adhesiones a la culminación de la reforma de la Unión, así como a un avance significativo en la integración subregional entre los seis países implicados, lo que eventualmente contaría con apoyo político y financiero europeo de la UE y estados miembros.

Respecto a Turquía, la puerta de la adhesión parece cerrarse debido a la deriva autoritaria en el ámbito de los derechos humanos y libertades por parte del régimen del presidente Recep Tayyip Erdoğan: una deriva que simboliza bien el encarcelamiento masivo de periodistas. Con toda seguridad, la situación actual en este ámbito no permitirá avanzar en el proceso de adhesión a la UE, a pesar de la vigencia del acuerdo con Ankara para frenar la inmigración irregular. A medida que las posturas se encorvan –también con Alemania– y los signos autoritarios se van acentuando, en Bruselas y en las cancillerías de los aún veintiocho estados miembros cunde una percepción de agotamiento del actual modelo de relación. Por ello, la UE puede verse abocada a efectuar un giro hacia una relación mucho más pragmática y realista, orientada estrictamente a abrir canales diplomáticos y políticos para resolver asuntos concretos, como migraciones, el conflicto con Chipre y Grecia, o la política en Oriente Medio, que puedan restaurar a medio plazo un mejor clima político.

Conclusiones. ¿Del multilateralismo al eurolateralismo?

Paradójicamente, una de las consecuencias del aislacionismo, del abandono del multilateralismo y del proteccionismo por parte de EE. UU., es que ha servido para unir más a los socios europeos en la defensa de sus principios, al menos retóricamente, si bien los grandes resultados están por llegar. Trump y el *brexit* no han impedido, sino que incluso han reactivado, avances notables en algunos asuntos. Los desarrollos más notables se han dado en relación con EE. UU. y, en bastante menor grado, con Rusia y China: ha habido avances notables en política comercial, en defensa y seguridad, en medioambiente, en dosieres regionales concretos o en la ventana a la ampliación de la UE.

A tenor de lo acontecido en el último año, ¿qué cabe esperar de los países miembros y de la Unión en su conjunto en el futuro inmediato? El momento actual es de oscilación entre el “salto adelante” y el estancamiento. Tras las elecciones en Francia y la formación de gobierno de coalición en Alemania, el camino parece despejado para poner en marcha el motor francoalemán de las grandes reformas de la UE, con lo que la proyección exterior de Europa podría entrar en una fase de cambio y avances en muchos terrenos. El liderazgo para sostener un orden multilateral en que Europa se inserte adecuadamente requiere de una sincronización de Francia y Alemania, pero esta no es suficiente. Sería preciso sumar más actores: en ese sentido, con Reino Unido en proceso de salida, se abren oportunidades para algunos Estados miembros como España.

La respuesta de la UE y sus estados miembros a la crisis del multilateralismo es susceptible de materializarse de tres maneras. Primera, la renacionalización, división y retroceso en la integración, y por tanto una dispersión en la acción

exterior. Segunda, un reacomodo en función de las otras grandes potencias, actuando de manera reactiva frente a EE. UU., China y Rusia. Y tercera, la más deseable, un eurolateralismo consistente en hacer valer todo el peso económico, político y cultural de la UE para articular un mundo del siglo XXI basado en reglas más favorables a las posiciones e intereses y valores europeos.

De acuerdo con esta opción, en la constelación actual de líderes como Trump, Putin o Xi Jin Ping, la respuesta de la UE y sus estados miembros sería no un *Europe First* sino un multilateralismo reformado y liderado por los europeos, a imagen y semejanza de lo mejor de la UE. No parece existir otra opción que permita a la UE sobrevivir en un entorno hostil como el actual.

Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

Francisco Aldecoa Luzárraga

Consideraciones generales

Con este artículo doy continuidad al trabajo que hice el año pasado en este mismo anuario, titulado “La política de defensa de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad”. Si entonces mantenía que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) avanzaba, ahora sostengo que no solo se consolida el avance, sino que se acelera si cabe más, con la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) a 25.

De tal forma que, podemos decir que la política de defensa está ya en los raíles, lo que

hace falta es que el tren que está tomando velocidad no descarrile. Entonces decíamos que “[...] la innovación fundamental en la materia consiste en la transformación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que hasta ahora consistía básicamente en operaciones de gestión de crisis en el exterior, en una auténtica política de defensa, que implica la obligación de defensa mutua en caso de una agresión exterior a cualquiera de los países miembros de la Unión [...]”.

Esto empieza a confirmarse con el desarrollo de la Política de Defensa y la puesta en marcha de la PESCO, que tiene como objetivo hacer creíble esta Alianza Defensiva. Entonces, también

señalábamos los dos pasos importantes que se habían dado a lo largo de 2016; “[...]El primero es la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, que implica un acuerdo de una potencia normativa basada en valores y que quiere intervenir con pragmatismo en la regulación de la gobernanza mundial, a través de una actuación conjunta de una Europa más fuerte, desarrollando, para conseguir esto, una política de defensa con autonomía estratégica que permita defender a ciudadanos y territorios. El segundo paso han sido las decisiones concretas que se están adoptando de forma progresiva en el ámbito de la política de defensa (alguna de ellas a veintisiete), con objeto de conseguir el objetivo de autonomía estratégica a través de una defensa propia [...]”

La noticia principal de este año es que, efectivamente, se ha puesto en marcha la Cooperación Estructurada Permanente, por ello, a lo largo de estas líneas analizaremos los factores que lo han permitido, así como su por qué y para qué y el alcance y contenido de esta cooperación, que empieza a estar ya en funcionamiento.

Nos referiremos a la cuestión de la compatibilidad entre ambas organizaciones, sobre todo teniendo en cuenta que la Unión Europea ha sido una organización política, económica y de seguridad, con operaciones de gestión de crisis y, en la actualidad, empieza a serlo de defensa. Mientras que, el proceso de la OTAN ha sido a la inversa, comenzó siendo una organización defensiva y, en la actualidad, es una organización también de seguridad. Por ello, es fácil que se produzcan problemas entre ambas.

Estudiaremos, por último, la relevante participación española en la PESCO, así como la paradoja británica, que consiste en pasar de oponerse a la misma a solicitar su participación de alguna manera. Tendremos en cuenta también

la reticencia norteamericana a la puesta en marcha y, terminaremos con la contestación a la pregunta de en qué medida es la PESCO el primer paso hacia una OTAN europea compatible con la misma.

¿Qué es la Cooperación Estructurada Permanente?

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) nace de la Convención Europea de 2002-2003, y por ello quedará reflejada en el tratado por el que se establece una constitución para Europa. Como es sabido, ese tratado no entrará en vigor, sin embargo, los elementos sustanciales del mundo son rescatados por el Tratado de Lisboa. Este precepto que recoge la innovación de una Cooperación Permanente quedará reflejado en el Artículo 42.6 del TUE, cuando señala: “Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión”.

En el protocolo 10 anexo al TUE, se establece que esta cooperación estará en funcionamiento antes de 2010. Como es sabido, el TUE, al igual que su protocolo, no entró en vigor hasta diciembre de 2009. No obstante, por diversas circunstancias, especialmente con la crisis económica que va a tener una fuerte repercusión en esos años, hará que el mismo no se active hasta diciembre de 2017.

La PESCO tenía y tiene como objetivo fundamental hacer creíble el compromiso de Alianza Defensiva establecido en el Artículo 42.7 del TUE, que señala: “[...] si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda

y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas [...]”. Este artículo es muy similar al artículo 5 del Tratado de Washington, constitutivo de la Alianza Atlántica.

Como es sabido, la Unión Europea ha desarrollado más de 35 operaciones de gestión de crisis, tanto civiles como militares, desde principios de siglo XXI como consecuencia del desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa. No obstante, estas operaciones no tenían como objetivo la defensa territorial. La novedad del precepto señalado anteriormente estriba en la obligación de defender la integridad territorial del conjunto de los Estados miembros.

Por ello, el tratado crea la figura de la PESCO, que trata de aportar los elementos necesarios de carácter reflexivo en el ámbito de las capacidades y de los despliegues para conseguir una defensa efectiva frente a las agresiones de terceros. Con las decisiones tomadas en diciembre de 2017 se logra iniciar el proceso que pueda hacer viable este objetivo.

La Estrategia Europea de Seguridad, presentada el 28 de junio de 2016, transforma este precepto jurídico en un compromiso político, al obligar a la Unión Europea a defender a los ciudadanos y a sus territorios. Para ello, establecerá el principio de Autonomía Estratégica, que quiere decir que en un plazo de cinco a diez años la Unión Europea deberá tener las capacidades necesarias para hacer frente de forma autónoma a las posibles agresiones.

¿Por qué se pone en marcha la Cooperación Estructurada Permanente?

¿Por qué es necesario hoy el fortalecimiento de la Política de Defensa Autónoma y, por tanto, de la Cooperación Estructurada Permanente

(PESCO)? A mi juicio son al menos tres las razones que contestan al fondo de esta pregunta y existe una serie de razones de actualidad que explican el por qué es necesaria la PESCO hoy. Entre las primeras, cabe citar las siguientes:

- El agravamiento progresivo de los riesgos y amenazas en nuestra vecindad próxima, que además siguen aumentando de forma considerable, especialmente desde 2014. Estos riesgos y amenazas lo son tanto para la Unión Europea en su conjunto como para su modelo político y de sociedad, fundamentado en valores, y no para uno o varios de los Estados miembros individualmente. La respuesta, por tanto, tiene que ser colectiva.
- Un actor político global debe responsabilizarse de su propia defensa y no puede subrogarla a otros, como ocurre actualmente con la OTAN. Si quiere ser un actor autónomo en la política mundial, la Unión Europea debe asumir su propia responsabilidad en la defensa de sus ciudadanos y sus territorios, más aún con la situación de incertidumbre existente como consecuencia de las actuaciones exteriores de la nueva administración de Estados Unidos con el presidente Trump.
- En los últimos años, especialmente desde noviembre de 2015, fecha en la que se activa la cláusula de Alianza Defensiva, señalada anteriormente, como consecuencia de los actos terroristas en Francia, se está produciendo una vinculación estructural entre la seguridad interior y la seguridad exterior, siendo necesaria la política de defensa incluso para cuestiones de terrorismo. Ambas dimensiones se convierten en este caso en dos caras de la misma moneda. Cada vez están más profundamente imbricadas entre sí.

Entre las razones que explican los cambios en el 2017 y 2018 para que se produzca la puesta en marcha de la política de defensa y

la PESCO que, como ya se ha dicho, está prevista para 2010, hay que destacar especialmente el efecto del *brexit* como federador interno. La retirada del Reino Unido está teniendo un efecto de cohesión entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones europeas, especialmente a partir de 2017, cuando el Consejo Europeo de 30 de abril consigue una posición común en relación con las negociaciones con el respaldo del Parlamento Europeo. Y posteriormente, los preacuerdos con el Reino Unido del 8 de diciembre de 2017 y el del 23 de marzo de 2018, donde la Unión Europea obtiene, prácticamente, todos los objetivos, con ello se percibe el nuevo clima político que vive la UE a 27.

Además, el nuevo presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, se está convirtiendo en un federador externo, al menos en materia de defensa. Como consecuencia de su política errática, está exigiendo a la Unión Europea que tome la iniciativa. Por ello, está acelerando sus decisiones en muchos ámbitos y principalmente, en el ámbito de la defensa.

Así mismo, la situación económica ha cambiado y es completamente diferente a la de 2009, que es la que se había previsto para la puesta en marcha de la PESCO, tal como establecía el protocolo 10. En 2017, la zona euro crece más que Gran Bretaña –por vez primera–, y más que los Estados Unidos, que Japón y que Rusia, y parece que se confirma que en 2018 está ocurriendo lo mismo.

De igual manera, se está produciendo un cambio de percepción en la ciudadanía de la Unión Europea en relación con la necesidad del desarrollo del proyecto europeo y son especialmente significativos los resultados de las encuestas y, concretamente, del Eurobarómetro de diciembre de 2017 en el que la ciudadanía de la Unión Europea defiende en un muy alto porcentaje la

puesta en marcha de una defensa autónoma lo más rápidamente posible.

En el ámbito de la defensa ha tenido también especial importancia, como ya se ha dicho, la elaboración de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad y sobre todo su aplicación, gracias a la cual durante los últimos casi dos años estamos viendo que se están tomando medidas decisivas en el despliegue de la política exterior europea y principalmente para la puesta en marcha de la política de defensa europea, cuyo principal instrumento es la PESCO.

¿Para qué nace la PESCO?

¿Y para qué es necesaria la PESCO? Para hacer creíble la Alianza Defensiva ya señalada, promoviendo la autonomía estratégica establecida en la Estrategia Global de 2016 y, con ello, consolidar la Unión Europea como actor global, normativo y diplomático, que actúa cada vez más en la gobernanza mundial, siendo la dimensión externa de su modelo interno. Hay que resaltar que no hay que entender la política de defensa como una parte de la política exterior, sino como una política imprescindible para que pueda funcionar el actor global sin que su actividad sea condicionada por presiones externas de carácter militar.

La presencia y la influencia de la Unión Europea en el mundo nunca se deberá a su capacidad defensiva de carácter militar, como puede ocurrir con otros actores internacionales, sino a la defensa de sus valores compartidos e intereses comunes y a su misma visión del mundo, que es diferente a la de los demás actores internacionales, todo ello consecuencia de un modelo de sociedad propio.

Esta influencia internacional se desarrolla a través de instrumentos tales como la política comercial, ampliación y vecindad, humanitaria, de desarrollo, cultural, etc. Sin embargo, para que esto sea hoy posible, es imprescindible una defensa colectiva que implique la posibilidad del uso de la fuerza ante una agresión exterior ejerciendo el derecho de la legítima defensa colectiva.

La PESCO, por todo ello nace para hacer efectivo el principio de autonomía estratégica de la Estrategia Global, al que ya nos hemos referido. En la misma, se establecía la necesidad de alcanzar un nivel de ambición, para poder defender a los territorios y ciudadanos sin la necesidad de terceros Estados. El medio para alcanzar este objetivo es esta cooperación permanente, que es la PESCO, que trata de preparar los elementos defensivos necesarios para hacer frente a cualquier amenaza que ponga en peligro la integridad territorial de los Estados miembros.

Con la puesta en marcha de la PESCO no solo no se pierde el carácter de potencia normativa, sino que se garantiza la viabilidad del poder de transformar las normas internacionales. Como se ha señalado anteriormente, precisamente la misión de la Cooperación Estructurada Permanente es hacer efectiva la legítima defensa colectiva que permita hacer posible el uso de capacidades militares de intervención rápida y su despliegue frente a una agresión exterior que amenace la integridad territorial de los Estados miembros.

La puesta en marcha de la PESCO en 2017 y 2018

A lo largo de los años 2016 y 2017, se están dando varios pasos en la puesta en marcha de la defensa de la Unión, entre ellos la Declaración de Bratislava sobre una nueva relación con la OTAN, el Plan de Acción Europeo de Defensa,

los avances para alcanzar una capacidad operativa, la creación del cuartel general de operaciones, el Fondo de Inversiones para la Defensa de la Comisión Europea y, especialmente, los pasos importantes hacia la Cooperación Estructurada Permanente.

La declaración conjunta del presidente de la Comisión Europea y el secretario general de la OTAN, derivada de la reunión informal de veintisiete ministros de Defensa de la Unión Europea los días 26 y 27 de septiembre de 2016 en Bratislava, en la que se pone de manifiesto que la Unión y la Alianza están buscando una nueva relación basada en el trabajo y el apoyo mutuo, y que supone la confirmación de un nuevo clima y la aceptación de la Estrategia Global. La declaración se desarrolla a través de las conclusiones adoptadas por los respectivos consejos, entre las que se incluyen más de cuarenta propuestas. Esta declaración es la que va a desbloquear la relación entre ambas organizaciones y, a partir de ella, va a ser posible poner en marcha la PESCO, ya que esta suscitaba alguna suspicacia para la Alianza Atlántica.

Por distintas razones, como ya se ha señalado, este precepto, que tiene una enorme importancia para el desarrollo de la PCSD, no se puso en marcha, tal y como estaba previsto, para antes de 2010. Sin embargo, se está activando como consecuencia del impulso que está dando la Estrategia Global a la Política de Defensa. Será a lo largo de 2017 cuando se ponga definitivamente en marcha.

Así, el Consejo Europeo de junio de 2017 decidió activar la PESCO, estableciendo un periodo de tres meses para que los Estados miembros que lo desearan se comprometieran en los términos que estimaran conveniente en la puesta en marcha de esta cooperación.

Así lo hicieron y después de evaluar los compromisos, el Consejo de Asuntos Exteriores y de

Defensa del 13 de noviembre de 2017 decide su puesta en marcha firmando, los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa su acta fundacional. En la PESCO, participarán 25 Estados miembros, todos menos Dinamarca y Malta. Tampoco participará el Reino Unido, como es natural. El Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año, toma las decisiones definitivas para su puesta en marcha de forma inmediata.

Algunos observadores consideran que la Cooperación Estructurada Permanente así adoptada no encaja del todo con las previsiones de los Artículos 42.6 y 46 y con el contenido del artículo 1 del protocolo 10, ya que, de estos preceptos se desprende que la misma es para los estados que quieran y reúnan determinadas capacidades militares. Algo similar a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia para formar parte de la unión económica y monetaria, que es solo para los que cumplen estos criterios, y no para todos.

Sin embargo, esta solución es consecuencia de la propuesta alemana de incorporar a todos los miembros a la Cooperación Estructurada Permanente con objeto de fortalecer la unidad y el sentimiento de pertenencia, aunque se enfrentaba a la posición francesa, que defendía que únicamente se incorporaran aquellos estados con suficientes capacidades, así como dispuestos a los despliegues necesarios para hacer frente a posibles agresiones. Es decir, los que efectivamente cumplan los criterios de capacidades establecidos en el protocolo citado.

La solución adoptada, al parecer, ha sido buscar una fórmula en la que se hagan compatibles ambas posiciones. Por un lado; van a estar prácticamente todos, los 25, y por otro; habrá un núcleo duro formado por Francia, Alemania, Italia y España, que están dispuestos a comprometerse más y, de alguna manera, a hacer efectivo el mandato genuino del párrafo segundo

del protocolo citado. Es decir, se trata de que se incorporen todos los Estados miembros, aunque se entiende que van a decidir en las cuestiones relativas a la defensa efectiva solo los que tienen capacidades, es decir, los cuatro citados anteriormente. La PESCO se está poniendo en marcha con enorme celeridad.

La compatibilidad con la OTAN y la reticencia estadounidense

Tal y como he señalado al principio, las dos organizaciones (la OTAN y la Unión Europea) tienden a convertirse a la vez en organizaciones de Seguridad y de Defensa, ya que la Alianza Atlántica nace como organización de defensa que en la actualidad está ampliando su cometido también en el ámbito de la Seguridad. Y la Unión Europea, por vez primera, se está transformando cada vez más, entre otras características, en una organización también defensiva, lo cual facilita que puedan surgir cada vez más controversias entre ellas.

Por ello, la doctrina se pregunta si hay jerarquía entre ambas. La respuesta más aceptada es que no existe jerarquía, sino que lo que existe es compatibilidad entre ambas, que implica el que no haya jerarquía entre las mismas ya que deben tener autonomía recíproca. No obstante, hoy la OTAN tiene una capacidad de disuasión que la Unión Europea no tiene y, de momento, seguirá siendo para los Estados miembros que formen parte de ella el fundamento de su defensa colectiva.

En este sentido, el principio de compatibilidad está recogido en la fundamentación del protocolo 10 sobre la Cooperación Estructurada Permanente cuando establece que “[...] la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que sigue siendo el fundamento de la defensa

colectiva de sus miembros, y que es compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en este marco [...]”.

Las circunstancias actuales de incremento de las amenazas en la frontera oriental de la Unión Europea hacen que algunos de los Estados que no pertenecen a la Alianza Atlántica –como, por ejemplo, Suecia y Finlandia– vean con gran interés la necesidad de hacer creíble esta Alianza Defensiva exclusivamente europea y, por ello, presionan en el fortalecimiento de las capacidades de la UE, que se esperan conseguir a través de la PESCO.

En todo caso, la relaciones entre ambas organizaciones, que nunca ha sido especialmente buena, no es una cuestión sencilla, si bien la Declaración de Varsovia y la de Bratislava entre la Unión Europea y la OTAN de septiembre de 2016 en materia de cooperación va a resolver gran parte de estos problemas de la relación entre ambas organizaciones. Ahora, como consecuencia de los Acuerdos de Cooperación de Varsovia, la relación posiblemente es mejor que nunca, sin embargo, el refuerzo de la PCSD y el nacimiento de la PESCO está originando algunas susceptibilidades al otro lado del Atlántico.

Así, en el Consejo Atlántico del pasado 10 de febrero, el representante de Estados Unidos puso objeciones al desarrollo de la PESCO, y lo mismo está ocurriendo en otros foros internacionales como la Conferencia de Seguridad Europea de Múnich de unos días después o en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, en el mes de marzo de 2018.

Esta preocupación se basa, entre otros elementos, en la consideración de que en algunos sectores de Estados Unidos entienden que como consecuencia del desarrollo de la política de defensa y especialmente de la PESCO se reduzca la compra de armamento militar a los Estados Unidos.

La paradoja británica en su posición frente a la política de defensa y a la PESCO

Hay que poner de manifiesto que el Reino Unido se ha opuesto a lo largo de sus más de cuarenta años de pertenencia a la Unión Europea al desarrollo de la política de seguridad y defensa, y concretamente en la última década ha frenado la puesta en marcha de la PESCO y de otros instrumentos de seguridad y defensa. Todavía en la carta de solicitud de retirada de la primera ministra, la señora May, del 29 de marzo de 2017, en la aplicación del artículo 50, resaltó la posibilidad de que si no se llegaba a un acuerdo económico aceptable para el futuro de sus relaciones, se desvincularían de los asuntos de seguridad y defensa.

Transcurrido un año desde esa fecha, la situación ha cambiado sustancialmente y la Unión Europea ha conseguido tanto llegar a un preacuerdo sobre la primera fase de las negociaciones el 8 de diciembre de 2017 en el que la Unión Europea ha conseguido sus objetivos iniciales, opuestos a los del Reino Unido, así como desarrollar de forma sustantiva la política de defensa en este último año. Esto ha sido posible gracias a la cohesión entre los Estados miembros, que ha aumentado significativamente como consecuencia de la retirada británica y, por ello, se ha conseguido la unidad en las negociaciones frente al Reino Unido.

La paradoja consiste en que, en el informe “Foreign policy, defense and development”, del mes de septiembre de 2017, el gobierno británico se defiende diciendo que en materia de seguridad y defensa quieren participar de forma decidida en todos los desarrollos, aunque estén fuera de la UE. Posteriormente, ha habido diversas declaraciones públicas del Gobierno británico en la misma dirección, aún más precisas.

Aún más recientemente, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, celebrada el pasado

17 de febrero, la señora May solicitó elaborar, de forma rápida, para antes de la retirada del 30 de marzo, un tratado de Alianza Defensiva con la Unión Europea y en su caso en la participación en las nuevas estructuras de defensa. Llama la atención que después de haber dificultado el desarrollo de esta Alianza Defensiva al dejar de ser Estado miembro quieran estar dentro de la misma de alguna manera.

Al parecer, después de los preacuerdos adoptados en el Consejo Europeo del 23 de marzo de 2018, se establece un periodo transitorio de 21 meses después de la salida del Reino Unido el 30 de marzo de 2019, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2020 se prorrogan prácticamente todos los elementos que constituían la presencia del Reino Unido en la Unión Europea, excepto su participación en las instituciones europeas. Por ello, los compromisos en materia de seguridad y defensa establecidos en la actualidad se prorrogarán hasta la citada fecha.

En todo caso, la relación futura a partir de 2021 entre la Unión Europea y el Reino Unido en todos los ámbitos, y también en materia de seguridad y defensa, deberá acordarse en los próximos meses. Esta cuestión no será nada fácil. En principio no se prevé que se amplíe el periodo transitorio, pero no es imposible. Llama la atención que el Reino Unido, que quería una retirada rápida y completa, sea quien ahora pide el aplazamiento de la salida real a través de un periodo transitorio de dos o tres años, que se ha quedado en veintidós meses por decisión de la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la Alianza Defensiva europea, tiene una gran relevancia que el Reino Unido, que ha puesto muchas trabas sobre la misma, ahora la valore positivamente. Por otro lado, se ha señalado que la salida del Reino Unido iba a debilitar a la Política Común de Seguridad y

Defensa (PCSD) y a la Alianza Defensiva. Hoy, por todas estas consideraciones, se empieza a ver de manera muy distinta.

La participación de España en la PCSD y especialmente en la PESCO

España será, a lo largo de estos más de tres lustros, uno de los países de la Unión Europea con más participación en estas operaciones de gestión de crisis, tanto civiles como militares, en cuanto al número de efectivos, así como por el número de operaciones en las que participa, estando presente en operaciones civiles y en militares. En la actualidad, participa en las seis operaciones militares que están en funcionamiento en la Unión Europea, desempeñando un papel muy relevante y, en muchos casos, al mando de estas operaciones.

Actualmente, con la puesta en marcha de la PESCO, España es uno de los cuatro países que juega un papel central –junto con Francia, Alemania e Italia– ya que participa en nueve de los diecisiete proyectos que se acaban de aprobar en el Consejo de la PESCO aprobado el 2 de marzo de 2018. Dirige uno de los más significativos, el del sistema de mando, control y conducción para la misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa, que posiblemente pueda transformarse en un nuevo cuartel general.

Hay que hacer notar también que hay españoles al mando de distintas misiones de gestión de crisis y, en la actualidad, hay dos españoles que tienen la máxima responsabilidad en la PCSD. Por un lado, Pedro Serrano de Haro, alto representante adjunto, que se encarga, precisamente, de la PCSD y la gestión de crisis, y, por otro lado, Jorge Domecq, que es el director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa, que están jugando un papel muy relevante en este ámbito.

Hay que resaltar, de nuevo, que para España, en la actualidad el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente tiene una gran importancia ya que nuestros riesgos y amenazas vienen del sur y la distribución funcional, al menos implícita, que se ha establecido entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea, el sur de Europa, es responsabilidad de la propia Unión Europea frente a las amenazas del Este, donde están las sistémicas, que son de las que se encarga especialmente la Alianza Atlántica. Por otro lado, hay que recordar que Ceuta y Melilla no están cubiertas por el Artículo 6 del Tratado de Washington, y sí lo están por el Artículo 42.7 del TUE.

España ha conseguido en enero de 2018 que se instale en las cercanías de Madrid –concretamente en San Martín de la Vega– la sede de apoyo del Centro de Vigilancia y de Seguridad del Programa Galileo, destinado al control y la detención de cualquier amenaza en la operatividad de uno de los proyectos europeos más ambiciosos en el campo de las telecomunicaciones. Se trata de la Constelación Galileo, el sistema de navegación por satélite europeo que competirá con el GPS estadounidense en el año 2020, cuando los treinta satélites que lo completan estén ya en órbita. En la actualidad se encuentra en Swanwick, al sur de Inglaterra. De momento tiene un uso civil pero no cabe duda de que podrá tener un componente militar.

España también aspira a que el cuartel general que dirige la Operación Atalanta, que lucha contra la piratería en el Índico y que actualmente se encuentra en Northwood (Reino Unido) pase a nuestra base de Rota, y que cambie su ubicación al retirarse este en el 2019 tras el *brexit*, aunque se disputa su localización con Nápoles.

¿Hasta qué punto la PESCO puede ser la OTAN europea?

Es sabido que el principal éxito de la OTAN ha sido mantener la paz y la seguridad y principalmente la integridad territorial de sus países miembros durante sus siete décadas de funcionamiento, gracias a la disuasión, que se ha conseguido debido al desarrollo de una organización militar permanente preparada para hacer efectivo su compromiso de Alianza Defensiva contemplada en el artículo 5 del Tratado de Washington. Esto se ha conseguido sin hacer uso de la fuerza, sino gracias a la disuasión que este despliegue militar significa.

La PESCO, por su parte, tiene el mismo objetivo que la organización que puso en marcha la Alianza Atlántica, ya que trata de hacer creíble su Alianza Defensiva establecida en el Artículo 42.7 del TUE entre esos Estados miembros a través de la puesta en marcha de una organización militar permanente, equivalente a la de la OTAN, con objeto de conseguir su autonomía estratégica, es decir, hacer frente a sus posibles agresiones de forma autónoma, sin necesidad de la OTAN.

Los acuerdos adoptados en diciembre de 2017 en relación con la creación de la Cooperación Estructurada Permanente significan un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa. Asimismo, las decisiones adoptadas en el seno de esta cooperación a lo largo de los primeros meses de 2018 nos permiten asegurar que la defensa europea está encarrilada.

No obstante, esto no quiere decir que esté garantizado que llegue a buen fin y consigamos una política de defensa autónoma pronto, aunque hay que reconocer que, a lo largo de casi los dos últimos años, y especialmente en el último, se está aprovechando la ventana de oportunidad que se ha originado en Europa como

consecuencia del referéndum británico del 23 de junio de 2016 y la posterior petición de retirada del 29 de marzo del año siguiente.

Por todo ello podemos concluir que, a lo largo de este año, se ha consolidado el avance en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa, y además se ha dado un paso muy significativo con la aprobación definitiva –con siete años de retraso– y la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, que significa iniciar la construcción de una defensa militar permanente y autónoma de la Unión Europea a veinticinco.

En todo caso, todavía es una incógnita saber cuándo la Unión Europea estará en condiciones, a través del desarrollo de la Política de Defensa y, principalmente, de la aplicación e implementación de la Cooperación Estructurada Permanente, de poder defenderse de posibles agresiones exteriores únicamente a través de su defensa colectiva de forma autónoma, sin necesidad de recurrir a la Alianza Atlántica.

La innovación digital precisa el estado de bienestar

Daniel Buhr

Introducción

Sanidad inteligente, Industria 4.0 y administraciones públicas conectadas: parece que la creciente digitalización acabará por afectar a todas las áreas económicas y sociales. Este fenómeno conlleva un cambio para las instituciones políticas y los estados de bienestar. La digitalización no solo está cambiando los modelos de producción y consumo, sino que también influye en la participación política y en cómo estructuramos nuestra sociedad (la manera en la que los gobiernos prestan servicios sociales, el grado de participación en el mercado laboral, la forma en la que se ofrecen servicios sanitarios, etc.) (Eichhorst y Rinne, 2018); (Buhr *et al.*, 2016). Dicho esto, los estados de bienestar son, en sí mismos, grandes potenciadores del cambio y la innovación. Por eso es necesario plantearse una serie de preguntas fundamentales ligadas, por un lado, a los efectos que la digitalización puede tener sobre el modelo de estado de bienestar (sistemas sanitarios, mercado laboral, ¿cómo han evolucionado los progresos hechos en estados de bienestar concretos?, ¿qué avances podemos esperar?) y, por otro, a las estrategias

que pondrán en marcha los dirigentes para usar el estado de bienestar como impulsor de la innovación.

En este artículo se abordarán todas estas cuestiones. El análisis se basa en un estudio que diseñé junto con Claudia Christ, Marie-Christine Fregin, Rolf Frankenberger, Markus Trämer y Josef Schmid (Buhr *et al.*, 2016) para la Fundación Friedrich Ebert. En él, se comparan siete estados de bienestar: Estonia, Francia, Alemania, Italia, España, Suecia y Reino Unido. Uno de los objetivos de este estudio era analizar los avances que se han hecho en materia de modernización interna y externa con el fin de elaborar un modelo que sirva para realizar comparativas entre distintos estados de bienestar (razón por la que se eligieron estos siete países europeos).

La digitalización y el estado de bienestar

El siglo XXI está marcado por la creciente digitalización e interconexión entre las empresas y la sociedad en su conjunto, produciéndose importantes cambios en los regímenes de producción capitalista de los países industrializados. Por un

lado, estas innovaciones generan nuevas oportunidades en términos de cooperación y fabricación. Por otro, obligan a las sociedades a adaptarse rápido. Es necesario contar con personas que tengan los conocimientos, capacidades y habilidades suficientes para operar en este “nuevo mundo digital”. Las máquinas cada vez realizan más funciones, pero están surgiendo nuevas tareas que requieren que los trabajadores se reinventen.

La revolución tecnológica no solo afecta a los trabajadores y a los modelos productivos, sino que influye en la sociedad en su conjunto y en los sistemas de protección social. El cambio de modelo productivo genera problemas, dificultades y necesidades específicas que la sociedad y el estado deben ayudar a subsanar. Generalmente, las ayudas parten del sistema de bienestar. Como capitalismo y estado de bienestar son dos caras de la misma moneda (Offe, 1972), las medidas institucionales propuestas suelen estar estrechamente ligadas. Ambos sistemas –el de producción industrial y el de redistribución y protección social– están atravesando por un cambio digital. Sin embargo, mientras los sistemas de producción son capaces de adaptarse rápidamente, los modelos de estados de bienestar parecen seguir caminos ya trazados. El resultado es una mayor presión en las estructuras que los componen y una creciente necesidad de cambio. La digitalización influye de dos maneras muy distintas sobre el estado de bienestar:

- Por un lado, la transformación digital está creando una nueva era de producción industrial (la “Industria 4.0”). Este fenómeno puede considerarse como un efecto de modernización externa de los estados de bienestar. Al modificar la producción y potenciar la automatización y las tecnologías de la comunicación, se generan nuevas demandas laborales (cf. Buhr, 2015). La forma en la que se haga

frente a estos cambios y retos deberá estar respaldada por los estados de bienestar.

- La digitalización de los estados de bienestar también conlleva una modernización interna de los mismos. Por un lado, se centran en el entorno técnico y en la digitalización de la administración (proliferación de conexiones de Internet y ampliación de la banda ancha). Por otro lado, las medidas de modernización internas requieren una serie de capacidades nuevas relativas, por ejemplo, al procesamiento de la información, que influyen en las comunidades y en el mercado laboral. La manera en la que los estados de bienestar harán frente a las (nuevas) desigualdades sociales y a la denominada “brecha digital” resultará decisiva, así como las soluciones propuestas para contrarrestar los efectos de la digitalización.

Si se logra un equilibrio entre la modernización externa e interna, esta revolución técnica podrá venir acompañada de una innovación social que conduzca a una especie de estado de bienestar 4.0.

Modelos de estados de bienestar capitalistas

En las investigaciones en las que se comparan estados de bienestar hay que hacer una distinción entre los modelos existentes (cf. Buhr y Stoy, 2015). Estas categorías son un reflejo de las experiencias de cada país, su historia social y política y de los equilibrios de poder existentes. La obra del sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen (1990) al respecto fue determinante, y aún hoy resulta relevante. Sus “tres mundos del estado de bienestar” dividen los sistemas en las siguientes categorías: liberal, conservador o socialdemócrata. Cada uno de estos tipos ha

evolucionado históricamente y seguido su propia lógica a la hora de organizar las políticas sociales, fijar patrones de estratificación y desigualdad (especialmente en el ámbito laboral) y marcar las formas de integración y exclusión social (Schmid, 2010). Esping-Andersen (cf. 1990) define tres dimensiones que impactan de forma distinta en los diversos tipos de estados de bienestar: desmercantilización, estratificación y desfamiliarización.

- La desmercantilización se refiere a la independencia relativa de la seguridad social del individuo frente a las presiones y riesgos de las políticas comerciales (“de mercado”). En otras palabras, cuanto mayor sea el grado de desmercantilización, menos dependerá el individuo de la mercantilización de su trabajo como forma de garantizar su supervivencia. Esto se consigue en base a los tipos e importes de las prestaciones sociales.
- La estratificación se refiere a la segmentación vertical y horizontal de la sociedad en materia social y económica. Para ello, es necesario describir la desigualdad social en términos de ingresos y rango social. Gracias a los sistemas de prestaciones y seguridad social, el estado de bienestar se convierte en un instrumento de redistribución capaz de “mitigar y, cuando proceda, combatir las desigualdades sociales” (Esping-Andersen, 1998, p. 39). Resulta interesante notar que los distintos tipos de estado de bienestar generan formas de estratificación propias.
- La desfamiliarización se entiende como una interacción específica entre el mercado, el Estado y la familia en lo que respecta a la seguridad social del individuo y, por tanto, al grado de intervención estatal entre los ámbitos público y privado.

Esping-Andersen (1990) se basó en estos conceptos para desarrollar sus tres tipos ideales.

El modelo liberal (o anglosajón) de estado de bienestar se basa en una política social descentralizada que se centra en aquellos que se considera necesitan mayor protección, apoya las funciones de producción de bienestar del sector comercial y deja las demás fuentes de generación de bienestar en manos de agentes privados y de la familia (Schmidt, 2004). El efecto general de la desmercantilización es bajo, con prestaciones sociales poco cuantiosas concedidas tras revisarse cada caso. Además, las personas que solicitan este tipo de ayudas son estigmatizadas. Algunos de los países que sirven para ilustrar este modelo son Reino Unido, Canadá, Estados Unidos y Australia.

Los estados de bienestar que se agrupan bajo el modelo conservador (propio de la Europa continental) se basan en una política social fuerte por parte del Estado en la que el énfasis se pone en garantizar que los individuos con cobertura mantengan su posición. Dichos Estados se caracterizan por un modelo de protección social de estilo Bismarck, en el que el papel que juegan los intereses comerciales a nivel político y económico suele ser bajo y la familia se prioriza de acuerdo con el principio de subsidiariedad (Schmidt, 2004). El papel destacado de la Iglesia a la hora de salvaguardar el modelo de familia tradicional también suele ser notable (Esping-Andersen, 1998). A diferencia del modelo liberal, el efecto de la desmercantilización es mayor y el Estado interviene de manera más contundente. Los derechos sociales están vinculados a la posición social, por lo que se mantienen las diferencias entre grupos y clases. Algunos de los países que sirven para ilustrar este modelo son Alemania, Francia y Austria.

El modelo socialdemócrata (o escandinavo) se basa en una política social universal, una fuerte desmercantilización e ideas muy ambiciosas en lo que respecta a la igualdad y el pleno

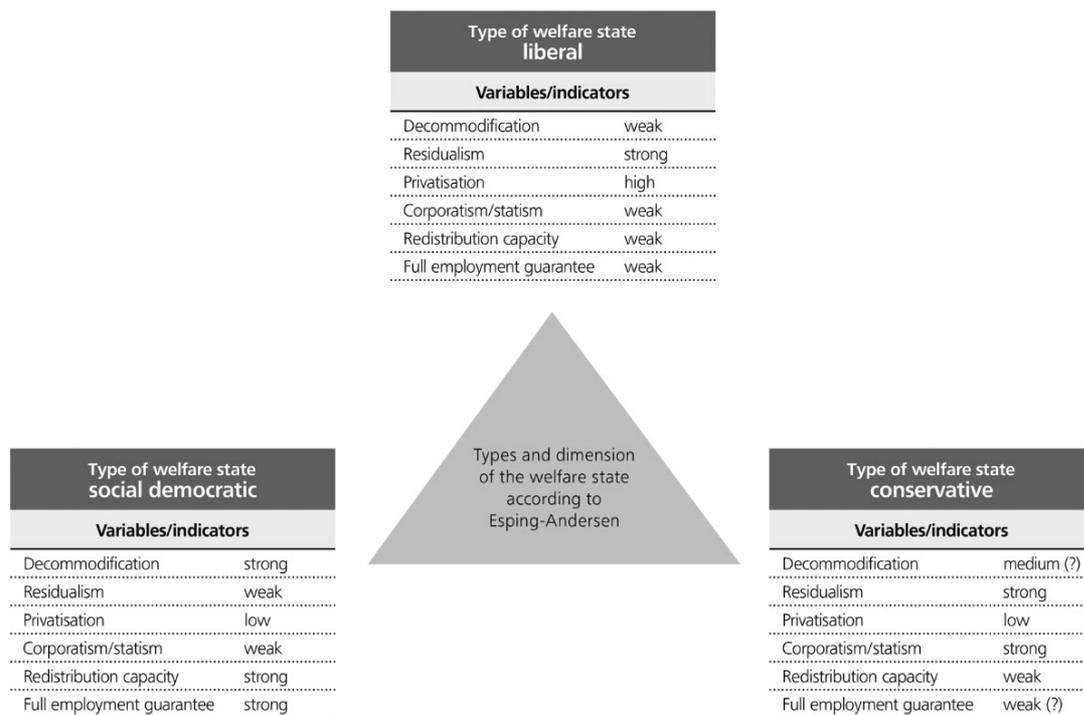
empleo. El objetivo es minimizar la dependencia en intereses comerciales y la familia. Los efectos de la desmercantilización en este modelo son los más marcados. Algunos de los países que sirven para ilustrar este modelo son Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia (es decir, los países escandinavos).

El **Gráfico 1** (Schmid, 2010) resume las principales características de los tres tipos de estados de bienestar que se suelen comparar en forma de triángulo. Esto permite visualizar la clasificación ideal de Esping-Andersen y los modelos mixtos que existen en la actualidad.

Por su parte, el enfoque de Esping-Andersen llevó a incluir dos modelos adicionales de estado de bienestar. En primer lugar, nos encontramos con el modelo rudimentario o mediterráneo, que incluye específicamente a los países del sur

de Europa (España, Portugal, Grecia, y, en cierta medida, Italia). En segundo lugar, nos encontramos con el modelo poscomunista, típico de los sistemas políticos en transición de Centroeuropa y Europa del este. El modelo mediterráneo se caracteriza por la fuerte presencia de la familia y un nivel de prestaciones sociales más bajo (Leibfried, 1990; Lessenich, 1995). Este grupo está compuesto por países menos industrializados, estructuralmente débiles y más pobres. Sus sistemas de seguridad social suelen estar solo parcialmente desarrollados y el derecho a percibir una prestación o ayuda no siempre tiene base legal (Schmid, 2010). Una característica específica de este modelo es la mayor protección laboral.

Un nuevo tipo de estado de bienestar surgió a partir de la caída de la URSS y la transforma-



Fuente: Schmid, 2010.

Gráfico 1. Características de los distintos tipos de estados de bienestar según Esping-Andersen

ción de sus antiguos estados miembro. Götting y Lessenich (1998) describen el modelo poscomunista como una remodelación autoritaria del tipo socialdemócrata (*ibid.*, p. 272). La conversión al modelo de Europa occidental se describe como gradual y es una combinación de características nuevas y antiguas. Según Götting y Lessenich (1998), los estados de bienestar “poscomunistas son, ahora mismo, sistemas institucionales híbridos” (*ibid.*, p. 274).

Por qué estos ejemplos

Para resolver las principales cuestiones que plantea este estudio, se optó por realizar una comparativa. En concreto, el proceso consistió en analizar los modelos de desarrollo y respuestas que los estados de bienestar dieron a los retos y oportunidades ligados a la digitalización. Los países se seleccionaron en base a los tipos de estado de bienestar definidos por Esping-Andersen y Lessenich, contando el estudio con al menos un ejemplo de cada tipo. Francia y Alemania representaron el modelo conservador, Suecia el socialdemócrata y el Reino Unido el liberal. A pesar de que, a día de hoy, el país exhibe una serie de características ligadas al modelo liberal impuesto tras las reformas sociales y económicas que tuvieron lugar tras la independencia (una tasa muy baja de gasto social, alrededor del 14,8 % del PIB, una desigualdad en la renta por encima de la media, poca organización sindical y una escasa institucionalización de las relaciones laborales), el estado de bienestar de Estonia sigue clasificándose como poscomunista debido a sus estructuras colectivistas en numerosos campos. España e Italia fueron incluidos como representantes del modelo mediterráneo. Mientras que España es un arquetipo ideal, Italia también podría encajar en la categoría de

estado de bienestar conservador, debido a la importancia que tiene la cobertura social y el papel pasivo que suele jugar el Estado. Dicho esto, hubo discrepancias entre los investigadores con motivo de esta clasificación. Según Ferrera (Ferrera, 1996; ver también Lynch, 2014), Italia pertenece al modelo mediterráneo de estados de bienestar, si bien las últimas reformas apuntan hacia una lenta transición hacia el modelo conservador.

Los mundos de la digitalización

La Comisión Europea está concediendo mayor importancia a la digitalización a la hora de contribuir al desarrollo de la Unión Europea a nivel social y económico. Desde 2015, una de las prioridades de la Comisión ha sido la creación del mercado único digital. La Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa recogió algunas de las principales metas, como crear una infraestructura técnica sólida y fiable o reducir las barreras digitales y la desigualdad. Además, otros objetivos clave incluían mejorar las habilidades tecnológicas de ciudadanos y administraciones, invertir en investigación y desarrollo, y optimizar los servicios públicos digitales. El proceso de digitalización iría acompañado de un instrumento de monitorización (el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales [DESI]) con el que medir los progresos hechos por cada país (*cf.* Comisión Europea, 2017). Al estudiar los datos comparativos sobre el estado de digitalización en países de la UE a veces encontramos grandes diferencias entre las expectativas y la realidad. Hasta la velocidad media de transferencia de datos en banda ancha y redes móviles varía enormemente por países. Mientras que los estados nórdicos (Suecia, Finlandia y Noruega), junto con Bélgica y Reino Unido (y, en menor

medida, Alemania), disfrutan de una velocidad de conexión mucho más alta que la media (tanto en banda ancha como en redes móviles), países del sur como Grecia, Croacia, Italia o Francia necesitan mejorar.

A pesar de que los datos de los países de la UE son bastante buenos si los comparamos con los del resto del mundo en términos de infraestructura técnica (ocupando, por regla general, el tercer puesto en el *ranking*), todavía hay posibilidades de mejora (especialmente en el campo de la conectividad). La infraestructura técnica es solo uno de los muchos factores que contribuyen al desarrollo de una sociedad digital. Si tomamos en consideración los muchos parámetros empleados a la hora de calcular el DESI (Comisión Europea 2017) –capital humano, uso real de Internet, integración de las tecnologías digitales en la economía y el desarrollo de los servicios públicos– observaremos notables diferencias entre los estados miembro. Los datos muestran qué avances se han hecho y qué zonas europeas precisan mayor atención en términos de digitalización.

La digitalización de la economía, la mejora del capital humano y la potenciación de las habilidades digitales de los ciudadanos resulta clave para mejorar el estado de bienestar y contribuir al desarrollo económico de la UE. Este hecho queda sobradamente demostrado cuando analizamos, por ejemplo, la relación existente entre el nivel de integración de las tecnologías digitales y el PIB per cápita (**Gráfico 2**). Los países que mejor se han adaptado a las tecnologías digitales suelen registrar mejores resultados económicos y viceversa.

Si analizamos el desarrollo de los países encuestados en términos del DESI, veremos los puntos fuertes y flaquezas de cada país. Esto puede servir como ejemplo a otros países con un modelo de estado de bienestar parecido.

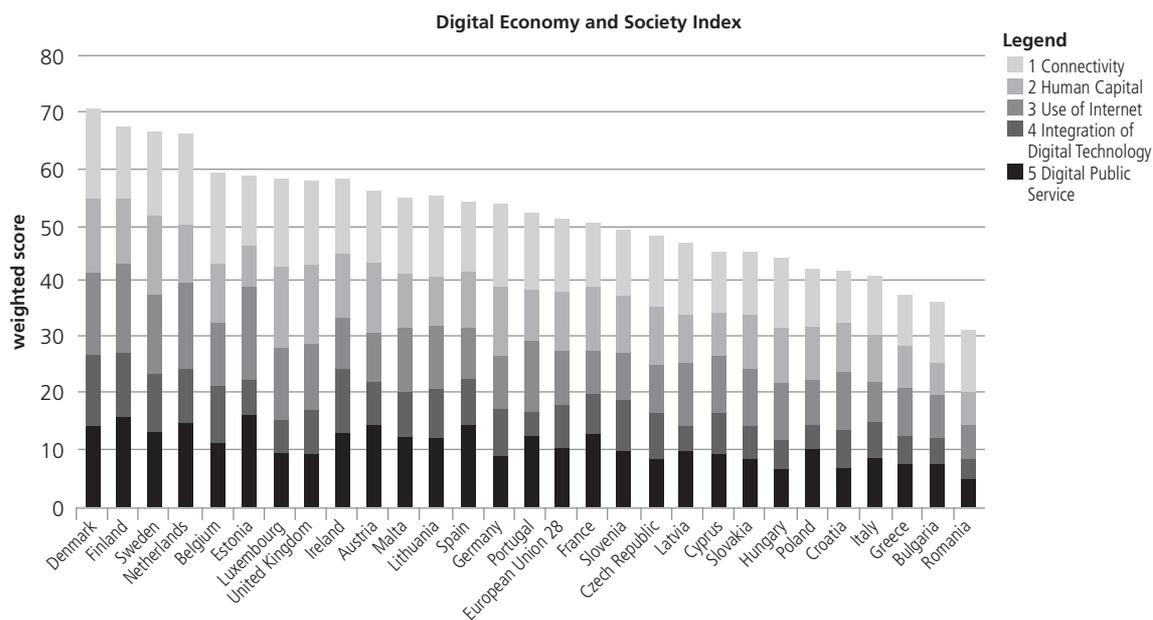
Suecia, por ejemplo, parece estar a la cabeza en lo que a digitalización se refiere, mientras que Estonia y España cuentan con buenos sistemas digitales de gobierno y administraciones públicas. El Reino Unido y Estonia, por su parte, registran buenos datos en lo que a uso de Internet y capital humano se refiere. En general, excepto en el caso de Suecia y, en menor medida, de Alemania, parece que los problemas surgen al tratar de integrar las tecnologías digitales en la economía (“Industria 4.0”) e implantar sistemas electrónicos de administración pública en la Unión Europea (ver **Gráfico 2**). Dicho esto, ¿qué aspecto tienen los perfiles digitales de los siete países analizados? ¿Y cuáles son sus fortalezas y debilidades en ámbitos políticos específicos?

Caminos diferentes hacia el estado de bienestar 4.0. Mercado laboral y sanidad

La creciente digitalización de las redes de valor añadido, el mayor uso de las nuevas tecnologías, los procesos de producción flexibles y las nuevas formas de entender el trabajo están transformando los modelos de estado de bienestar. La digitalización influye en ámbitos tan diversos como la educación, el mercado laboral, la ciencia, la innovación y la sanidad. El siguiente apartado analiza brevemente dos de los campos más afectados por la digitalización y para los que este avance ofrece un enorme potencial de innovación: el mercado laboral y la sanidad.

Mercado laboral

La digitalización afecta al mercado laboral, entendido como el núcleo desde el que se distribuyen oportunidades vitales y seguridad social en las sociedades de mercado capitalistas, de dos



Fuente: Comisión Europea, Marcador Digital.

Gráfico 2. Índice de la Economía y la Sociedad Digitales 2017

maneras. En primer lugar, y como ya hemos mencionado anteriormente, estos avances tecnológicos impulsan un cambio estructural. En segundo lugar, estos desarrollos permiten organizar el trabajo de manera distinta, lo que puede derivar en empleos precarios, trabajos temporales y demás formas de trabajo por demanda.

La creciente digitalización y automatización contribuye a la mayor presencia de robots e inteligencia artificial, lo que se traduce en un descenso en las labores rutinarias tradicionalmente hechas por personas. Se ha llegado a afirmar que, en las próximas dos décadas, se automatizarán la mitad de los trabajos que existen en los países industrializados (Freosborne, 2013). Sin embargo, este fenómeno afectará a tareas concretas y no a sectores enteros. En muchos casos, las tareas que pueden automatizarse mediante nuevas tecnologías están intrínsecamente ligadas a otras que no podrán hacer robots. Por lo

tanto, parece que el número de puestos de trabajo amenazados por las nuevas tecnologías no es mucho mayor que el que desaparece al ritmo al que estamos acostumbrados. Además, no debemos desestimar la creatividad del ser humano ni su capacidad para encontrar nuevas necesidades que satisfacer. Algunos puestos de trabajo desaparecerán, pero también se crearán nuevas empresas, perfiles y profesiones. Las políticas relativas al mercado laboral deberán mirar aún más hacia el futuro, puesto que la seguridad laboral no dependerá del trabajo que cada uno tenga, sino del que pueda conseguir. Puesto que las personas muy formadas están mucho más preparadas para hacer frente a los cambios que las demás, las desigualdades sociales podrían aumentar.

Se supone que el estado de bienestar contrarresta las desigualdades mediante políticas de redistribución y la protección frente a ciertos

riesgos. Al mismo tiempo, el estado de bienestar está basado en la estratificación social y suele premiar a los que consiguen un buen trabajo. La digitalización trae consigo importantes retos. Los países con estados de bienestar particularmente estratificados (como, por ejemplo, Alemania, Francia o Italia) son más propensos a registrar una brecha digital entre aquellos que tienen la formación y competencias necesarias para adaptarse al entorno digital y los que no. En estos casos, la digitalización no altera la demanda laboral en todos los niveles por igual, sino que tiene un efecto polarizador: mientras que la demanda sube en campos tremendamente especializados, cae en puestos no cualificados que no precisan habilidades manuales (Arntz *et al.*, 2016). Esto se debe a que las nuevas tecnologías de procesamiento de la información eliminan muchos trabajos no cualificados, pero, a su vez, precisan trabajadores con las capacidades y los conocimientos necesarios para aplicarlas (Groß, 2015).

Uno de los principales requisitos en los países que hemos ido examinando es adquirir las competencias necesarias para poder implantar un mercado laboral 4.0 en una economía digital. Las interfaces entre el mercado laboral y la educación, en particular, se convertirán en uno de los campos de actuación futuros más importantes en los estados de bienestar. En las sociedades de la información y los sectores tecnológicos punteros, la educación no es solo un elemento crucial a la hora de potenciar la innovación, sino que también se convierte en una herramienta importantísima para la inclusión social. Esta realidad queda especialmente patente en países como España, Italia y Francia, en los que las tasas de desempleo juvenil son siempre altas.

La mayoría de los gobiernos europeos están abordando la situación mediante programas de

reforma encaminados a conseguir una mayor flexibilidad y menos regulación, aunque también se han propuesto medidas ligadas a la formación. En todos los países analizados se constata un aumento de las relaciones laborales “atípicas”. A menudo estas van ligadas a condiciones precarias y restricciones a la hora de entrar a formar parte de la seguridad social. Se deben encontrar maneras de incluir los nuevos modelos laborales (por ejemplo, trabajadores temporales que trabajan como autónomos) en los sistemas de seguridad social existentes.

La digitalización tiene el potencial de aumentar la productividad y de crear nuevas profesiones y actividades que disparen la demanda. Si se realizan las inversiones adecuadas, puede ser una herramienta de creación de empleo. Sin embargo, es importante recordar que la demanda será mayor para mano de obra cualificada. Los puestos de trabajo decentes precisan un crecimiento inclusivo. Puesto que las profesiones y actividades pueden automatizarse de diversas formas, los estados de bienestar deberán proponer soluciones para aquellos que se vean negativamente afectados por el proceso. Eso supone invertir más en programas de desarrollo profesional y formación continua para profesionales poco cualificados y de mayor edad.

La digitalización trae consigo nuevas oportunidades, pero también diversos riesgos. Las sociedades que animan a sus ciudadanos a asumir riesgos profesionales también deben tener sistemas de protección social que mitiguen algo sus consecuencias. El trabajo se está volviendo cada vez más móvil, flexible y menos rígido. Esto puede ser bueno, por ejemplo, a la hora de conciliar trabajo y familia con jornadas más flexibles y nuevas redes sociales de apoyo, pero también negativo si se difuminan los límites entre jornada laboral y tiempo de ocio. Puesto que los nuevos riesgos sociales precisan ideas que garanticen

cierta seguridad, la pregunta que debemos hacernos a largo plazo es: ¿qué pautas debemos seguir para diseñar un programa de protección y seguridad social desligado del trabajo y cómo podemos implantarlo a nivel europeo, integrándolo en el marco de la legislación de la UE?

Sanidad y asistencia social

La digitalización también está transformando los sistemas de sanidad y atención social, que suelen ser una de las principales fuentes de empleo. Los servicios digitales han hecho su aparición en el mercado y ya empiezan a monitorizar nuestro comportamiento: aplicaciones que cuentan nuestros pasos, accesorios que miden nuestra presión sanguínea, medicación y estado de salud y que guardan estos datos en registros médicos electrónicos. Si bien la medicina personalizada tiene el potencial de ofrecer soluciones óptimas, preocupa que terceros (empleadores, por ejemplo) puedan hacerse con estos datos. Por eso resulta esencial que su dueño sea el propio paciente. Por desgracia, esto no ocurre a menudo y los pacientes suelen ser los titulares, pero no los dueños de estos datos (es decir, a menudo tienen pleno acceso a ellos, pero la información es propiedad de médicos, hospitales y centros sanitarios varios). Puesto que los ciberataques son cada vez más comunes, es probable que temas como la protección y seguridad de los datos forme muy pronto parte de la agenda política de muchos países (especialmente tras la entrada en vigor del Reglamento Europeo de Protección de Datos el 25 de mayo de 2018).

Esta es una de las caras de la digitalización. La otra es una mejor calidad de vida gracias a unos servicios de atención sanitaria más personalizados, incluso en zonas rurales y con poca

población que cuenten con una infraestructura digital apropiada (como Dinamarca, Finlandia, Suecia, Estonia o Escocia). De hecho, la digitalización sanitaria ofrece múltiples posibilidades. Por ejemplo, puede reducir la documentación y facilitar los trámites burocráticos (con el consiguiente ahorro de costes), agilizar los exámenes y pruebas, mejorar el diagnóstico, la prevención, los tratamientos y la medicación, ayudar a conectar a pacientes con profesionales sanitarios o cuidadores no titulados (reduciéndose el coste de atención social) y optimizar los procesos y reducir las listas de espera (dando a los centros más tiempo para atender a los pacientes presenciales).

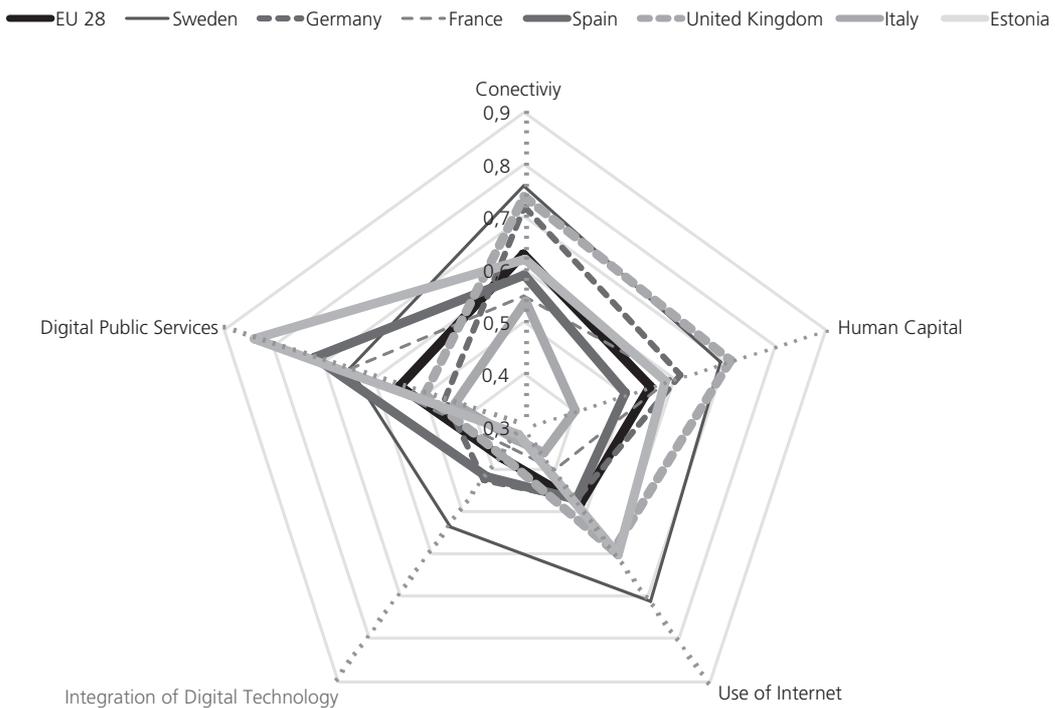
Para usar las tecnologías digitales es necesario tener unas habilidades básicas que permitan al usuario sacarles el máximo partido a las nuevas funcionalidades. Dicho esto, para que los ciudadanos se interesen de verdad por estos avances, tienen que ser plenamente conscientes de las ventajas que conllevan y entender cómo estos mejoran su día a día. Si los ciudadanos no están lo suficientemente preparados para esta digitalización y no cuentan con los conocimientos básicos necesarios, esta tecnología no alcanzará su máximo potencial (ni en lo que a conexiones de Internet o a servicios sanitarios respecta). Tomemos el ejemplo de Italia y Estonia. Resulta interesante observar que en los países con una fuerte administración y en los que se ha intentado gestionar la digitalización mediante grandes proyectos y un enfoque descendente son aquellos en los que más se debate sobre innovaciones a pequeña escala. Los problemas que han sufrido Alemania y Reino Unido a la hora de proteger los datos de sus pacientes o de llevar registros efectivos (véase el reciente escándalo de la seguridad social británica [NHS]) son particularmente llamativos. Por otro lado, los países descentralizados (Italia o España, por

poner un ejemplo) se enfrentan a problemas de conversión y fragmentación a la hora de implementar la digitalización. Parece que, para alcanzar los objetivos marcados, conviene encontrar un equilibrio entre directrices centrales y cierta autonomía operativa a nivel regional y local (**Gráfico 3**).

Digitalización y estados de bienestar, ¿igualdad o desigualdad?

La digitalización viene acompañada de retos de diversa intensidad para los distintos modelos de estados de bienestar existentes. En primer lugar, tal y como muestran los **Gráficos 2 y 3**, los países objeto del estudio difieren a veces en el grado

de digitalización de su economía y sociedad (en campos que van desde la implantación de la infraestructura digital hasta el capital humano, la integración de las tecnologías digitales en la economía y el desarrollo de servicios públicos digitales). Independientemente del tipo de estado de bienestar, el principal objetivo debe ser la implantación de redes de alta velocidad en su territorio y la promoción del capital humano. En segundo lugar, y dependiendo del tipo de modelo, aparecen distintos retos en función del contenido. Las medidas que son relativamente fáciles de adoptar por un país pueden no serlo para otro. Por ejemplo, las soluciones en materia de protección de empleo serán diferentes para países con modelos liberales, conservadores, mediterráneos y socialdemócratas que



Fuente: Buhr *et al.*, 2016, basado en el DESI 2017 publicado por la Comisión Europea.

Gráfico 3. Comparativa entre la sociedad y economía digital

apuesten por políticas laborales descentralizadas, flexibles o digitales. Si tenemos en cuenta los efectos de la modernización externa e interna, por un lado, y la desigualdad social, por otro, podemos construir un modelo que muestre, sistemáticamente, las interacciones entre estado de bienestar y digitalización, y en el que podremos ir colocando los países que hemos ido analizando (**Tabla 1**).

La comparativa revela que Suecia tiene la tasa más baja de desigualdad social gracias a la alta capacidad redistributiva de su estado de bienestar (modelo socialdemócrata). El país también moderniza constantemente su estado de bienestar internamente. Por todo ello, Suecia puede considerarse un ejemplo a seguir. Del mismo modo, Estonia y Reino Unido (con sus niveles relativamente altos de cobertura y avances en materia de servicios públicos digitales) están esforzándose por modernizarse internamente y beneficiándose de estos avances. Sin embargo, los efectos de la estratificación poscomunista en Estonia o del modelo liberal en Reino Unido son todavía visibles en los sistemas de seguridad social de ambos países. De hecho, se acentuarán si los respectivos estados de bienestar no toman medidas concretas al respecto. En el caso de Estonia, el país debe hacer frente a un mercado laboral muy dualizado y a las desigualdades sociales que este acarrea.

Por su parte, los estados de bienestar conservadores (como Francia y Alemania) están más influenciados por los efectos de la modernización

externa. Es el estado de bienestar el que se adapta a la Industria 4.0. En estos casos, el principal reto consiste en recalibrar la redistribución interna del trabajo y las prestaciones sociales. Los estados de bienestar mediterráneos (España e Italia) son los que se enfrentan a los mayores desafíos. En ambos países, la tasa de desigualdad social es alta y se ha visto exacerbada por los efectos de la crisis económica. Además, factores de modernización externa (especialmente los ligados al mercado laboral) contribuyeron a una mayor estratificación de la sociedad. Sin embargo, la digitalización sistemática del estado de bienestar ofrece a estos países un gran potencial de desarrollo (particularmente ligado a la integración de las tecnologías digitales en el sector industrial, la creación de capital humano y la potenciación de servicios públicos digitales). En el caso de España, por ejemplo, cuando analizamos el sistema sanitario, la digitalización de los servicios públicos es una estrategia para hacer frente a las consecuencias de la crisis económica y a problemas de modernización latentes. Pare que, poco a poco, el país va poniéndose al día.

Conclusión

La digitalización puede aportar progreso social y económico, así como mayor igualdad, pero no en todos los modelos de estado de bienestar y no en la misma medida. Los países escandinavos (Suecia, Dinamarca, Finlandia) parecen estar en

Tabla 1. Modernización y desigualdad social: una comparativa basada en interacciones

		Modernización	
		Externa	Interna
Desigualdad social	Baja		Suecia
	Media	Alemania, Francia	Reino Unido
	Alta	Italia, España	Estonia

Fuente: Buhr *et al.*, 2016.

mejor posición, ya que el grado de modernización interna de sus estados de bienestar es mucho más avanzado que en el de la mayoría de los modelos liberales, poscomunistas, mediterráneos y conservadores. La capacidad de innovación de un país parece estar muy ligada a su grado de modernización interna, lo que demuestra que la infraestructura social y digital van de la mano. El cambio no consiste únicamente en lograr mayor cobertura y conexiones rápidas a Internet, sino que implica crear redes interconectadas y pensar en términos transversales (a través de la educación, la capacitación y la formación). En lo que respecta a las políticas laborales, se trata de invertir en innovación y potenciar el uso de las nuevas tecnologías (capital humano). También es necesario estudiar y analizar de antemano las posibles consecuencias que tendrán estos avances y el grado de participación o implicación de los usuarios potenciales (capital estructural). De esta manera, los trabajadores se convertirán en impulsores del cambio en lugar de sufrirlo. La idea es que, a través de la participación, las innovaciones florezcan y mejoren los lazos sociales (capital relacional), en especial en el campo sanitario. El indicador para medir la capacidad innovadora (IIT, 2018) muestra la fuerte conexión que existe entre una infraestructura social sólida y la capacidad de innovación de una sociedad. Una vez más, vemos que los estados de bienestar basados en la socialdemocracia ocupan los primeros

puestos (Suecia, Finlandia), seguidos por aquellos con modelos más conservadores (como Austria o Alemania).

A la luz de lo anterior, sería bueno que los gobiernos y las administraciones públicas se centraran en los efectos de estas modernizaciones internas y emplearan la digitalización para mejorar, por ejemplo, los sistemas educativo y sanitario (haciéndolos más equitativos y accesibles a aquellos que viven no solo en ciudades, sino también a los que proceden de zonas rurales). Para ello, es necesario romper con las políticas de austeridad e invertir en, por ejemplo, innovación, desarrollo, educación, infraestructuras sociales y soluciones digitales.

¿Qué características tendría un estado de bienestar 4.0? Puede que estas: mediante la digitalización, el estado de bienestar podría asumir los riesgos de una mayor flexibilización y ofrecer oportunidades laborales sin límites de espacio u horario (un requisito importante a la hora de contribuir al progreso social, al permitir que más gente disfrute de una vida independiente, activa y sana). Para que esta visión se convierta en una realidad se precisa no solo un empuje económico y social, sino también un estado de bienestar que invierta en el futuro y cree más oferta (a través de la investigación, las conexiones rápidas a Internet, etc.) y más demanda (gasto público, educación, formación, etc.), siempre con el fin de potenciar el desarrollo y un crecimiento integrador.

Estado actual de la lucha contra los paraísos fiscales en Europa

José Luis Escario Díaz-Berrio

La hora de la implementación de las normas globales y europeas sobre secreto bancario e intercambio de información fiscal

2017 y 2018 son los años en que está previsto que la comunidad internacional ponga en marcha, definitiva y mayoritariamente, el nuevo estándar de cooperación fiscal internacional de la OCDE basado en el intercambio automático de información (AEOI, por sus siglas en inglés) de cuentas bancarias. En la UE, casi todos los Estados miembros ya se adelantaron a aplicar el AEOI en 2017 y, salvo Austria, entraron en la categoría de *early adopters* del llamado *Common Reporting Standard* (CRS)¹, nombre del nuevo estándar global de la OCDE en la materia. Queda reemplazado así el estándar global anterior, basado en el intercambio de información fiscal previo requerimiento.

De esta manera, con el nuevo CRS, los bancos que alojen cuentas de residentes de otras jurisdicciones se encuentran obligados a transmitir a sus administraciones fiscales la información relativa a una amplia gama de tipos de ingresos. Por su parte, las Administraciones fiscales están obligadas, periódicamente y sin la necesidad de que medie petición previa, a transmitir la referida información al Estado de residencia del titular de la cuenta. Que dicho Estado conozca estos datos es imprescindible para saber si sus contribuyentes con cuentas en el exterior se encuentran al corriente de sus obligaciones fiscales.

En cuanto a la primera parte del CRS, la obligación de reporte de las instituciones financieras a sus Administraciones, hay subrayar que lleva aparejada también la tarea de identificar las cuentas afectadas por el intercambio automático y, en su caso, a las personas que controlan las entidades o estructuras interpuestas (por ejemplo, las cuentas corrientes a nombre de sociedades *offshore*, fundaciones o *trusts*). Y todo ello conforme a los procedimientos de “diligencia debida” establecidos al efecto. El tema

¹ El CRS fue aprobado por la OCDE en junio de 2014 y ratificado por el G20 en septiembre de ese mismo año.

de la disponibilidad de la información de los titulares reales cuando existan estructuras interpuestas es clave, como se verá, para que exista un AEOI efectivo.

En cuanto a la parte del CRS que atañe a las Administraciones tributarias, el estándar contiene un modelo de acuerdo entre autoridades competentes, que regula cómo deben estas aplicar el intercambio automático de información anual.

La entrada en vigor del CRS ha obligado estos últimos años a la UE a revisar su legislación en la materia para cumplir con los niveles de exigencia establecidos por la OCDE. Si bien es cierto que la UE fue la primera zona en la que se implantó un sistema de intercambio automático de información fiscal, las primeras directivas de AEOI² adolecían de una serie de lagunas que mermaban su efectividad. En este sentido, limitaban el AEOI a ciertos tipos de ingresos, afectaban solo a las cuentas corrientes de personas físicas y permitían que ciertos Estados miembros³ preservasen unos regímenes transitorios menos exigentes que el régimen general establecido para el resto. El requisito de unanimidad para realizar cualquier revisión de dichas directivas permitió que estas lagunas se perpetuasen en el tiempo. Hubo que esperar a la aprobación de la FATCA americana, primero, y a la aprobación del CRS de la OCDE, después, para que los Estados miembros más reticentes cediesen ante la presión internacional y aceptasen dar un salto hacia un AEOI más completo.

Efectivamente, la Directiva de Cooperación Administrativa en Materia Fiscal, convertida finalmente en la norma de referencia del inter-

cambio automático de información fiscal en la UE, tuvo que ser revisada para alinearse con las exigencias del CRS e incluir en su ámbito de aplicación a los principales tipos de ingreso. Nuevas categorías quedaron cubiertas por la obligación de AEOI, tales como los dividendos, los balances de cuentas corrientes y algunos productos de seguro.

El control del cumplimiento de la obligación sobre intercambio automático de información

Con la mayoría de los países habiéndose comprometido a aplicar el CRS y la Directiva de Cooperación ya transpuesta por los Estados miembros, lo que corresponde en este momento es evaluar y monitorear hasta qué punto todas las reformas introducidas en el campo de AEOI están siendo efectivamente aplicadas por los países.

A diferencia de las regulaciones globales de la OCDE, la Directiva de Cooperación, en tanto que norma comunitaria, presenta la ventaja de tener carácter vinculante para los Estados miembros y de disponer de un sistema organizado de medidas coercitivas, así como de un Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que garantizar su cumplimiento.

El proceso de aplicación y monitoreo del estándar de la OCDE implica, en cambio, muchas más dificultades. Para empezar, la aplicación del CRS comporta la intervención de numerosos instrumentos legales. El primer paso es que las jurisdicciones interesadas en participar se adhieran a la Convención de la OCDE y del Consejo de Europa sobre Asistencia Administrativa en Asuntos Fiscales. Posteriormente, los miembros de dicha Convención deben firmar el Acuerdo

² Directiva 2003/48/CE, sobre la Fiscalidad del Ahorro y Directiva 2011/16/UE, de Cooperación Administrativa en Materia Fiscal.

³ Luxemburgo, Austria y, en un primer, momento Bélgica.

Multilateral de Autoridades Competentes⁴ (MCAA, por sus siglas en inglés), que concretiza la Convención y sirve de plataforma legal para que las jurisdicciones intercambien información.

Sin embargo, a pesar de que en la aplicación del CRS medien todas estas convenciones y acuerdos multilaterales, lo cierto es que, en última instancia, para activar el AEOI en cada caso es necesario que haya un acuerdo bilateral entre las jurisdicciones concernidas (la de residencia y la que aloja la cuenta bancaria).

En la práctica esto ha conducido a que las jurisdicciones más “controvertidas” solo transmitan automáticamente la información a las Administraciones tributarias de los Estados con quien les interese colaborar, ya sea porque son socios comerciales importantes o porque disponen del poder de intimidación suficiente para suponer una amenaza en caso de que sus demandas de información no sean atendidas. Así por ejemplo, Suiza, que se ha comprometido a comenzar el AEOI a partir de enero de 2018, ya ha dado muestras de que va realizar intercambios automáticos únicamente con un grupo de jurisdicciones cuidadosamente seleccionadas, como los países del G20, potencias comerciales o centros financieros relevantes. Parece, pues, que los países en desarrollo (principales perjudicados por el uso del secreto bancario y de los paraísos fiscales) corren el riesgo de beneficiarse de una forma limitada de los grandes flujos de información que van a producirse fruto de la aplicación del CRS.

En todo caso, la OCDE ha implantado un sistema para evaluar el grado de cumplimiento del CRS por las distintas jurisdicciones. Concretamente, el Foro Fiscal Global de la OCDE ha establecido un

sistema de monitoreo basado en un proceso de revisión entre pares, que implica la evaluación mutua entre jurisdicciones participantes y que consta de dos fases. En la primera de ellas los equipos de evaluación valoran el marco legislativo de los territorios examinados (nivel de opacidad, disponibilidad de la información bancaria, etc.) y, en la segunda, la evaluación se centra en ver si ha habido una aplicación efectiva de los acuerdos de intercambio automático firmados. Un informe final es publicado acompañado de una calificación de la jurisdicción examinada (cumplidora, parcialmente cumplidora, no cumplidora, etc.).

De todas formas, al no existir sanciones concretas para los incumplidores, la presión para que los países miembros del Foro Global cooperen se basa en la amenaza de ser señalados y estigmatizados (*name and shame*) en el siguiente G20 que se celebre.

El abuso de trusts y sociedades pantalla como principal obstáculo al intercambio efectivo de información

Un punto que merece especial atención, y que de hecho es tenido en cuenta en los procesos de revisión entre pares que se acaban de describir, es el relativo a la identificación de los titulares reales. Y es que para garantizar que haya un AEOI efectivo entre jurisdicciones es necesario que la información sobre titulares reales esté de alguna forma disponible, y no oculta tras la pantalla de vehículos intermedios como sociedades *offshore*, fundaciones o *trusts*.

Los últimos escándalos fiscales que han estallado, los papeles de Panamá y los papeles del Paraíso, no han hecho sino confirmar la importante dimensión del problema. De hecho, gran parte de los fondos y activos que se esconden al Fisco hoy en día parece que no se encuentran ya

⁴ El MCAA fue firmado durante la reunión anual del Foro Fiscal Global del 29 de octubre de 2014 en Berlín.

a nombre de individuos, sino que se colocan a nombre de sociedades u otras figuras jurídicas que se utilizan como instrumentos para ocultar la identidad del verdadero titular real de la riqueza.

Aunque desgraciadamente no hay aún una definición única en todos los Estados miembros de titular real, esencialmente se trata de la persona que, en la práctica, tiene el derecho de usar y disfrutar de los bienes y activos, y que ejerce el control último sobre los mismos. El titular real es también el que recibe los beneficios por la explotación de los activos y bienes de una sociedad, fundación o *trust*, a diferencia de administradores, agentes, *trustees* u otros intermediarios.

El abuso de estos vehículos intermedios, y especialmente de los *trusts*, lleva a cortar el vínculo entre el propietario legal (que es el que aparece como tal en la documentación oficial, el *trustee* por ejemplo) y el propietario real, que queda así oculto tras la pantalla del primero. Esto no le impide a este último seguir disfrutando de los bienes, a la vez que le permite esquivar el pago de los impuestos que le corresponden por ello.

Para llevar a cabo este tipo de estratagemas, es necesaria la complicidad y las facilidades otorgadas por ciertas jurisdicciones, que frecuentemente no exigen la información necesaria para identificar a los titulares reales, o no la transmiten a otros territorios.

La situación se complica aún más cuando los “proveedores de servicios *offshore*” ofrecen a clientes que buscan este anonimato estructuras en cascada que implican la utilización de varias jurisdicciones “legalmente propicias”, en cuyo vértice se coloca a un *trust*, del que se hacen colgar sociedades pantalla y otras estructuras jurídicas. Se van creando así capas adicionales de opacidad que reducen el riesgo de detección por las Administraciones tributarias.

El *trust* es el instrumento privilegiado para este tipo de estrategias. Es una figura proveniente del Derecho anglosajón que presenta la ventaja de consistir en un mero contrato firmado entre tres partes, carente de toda personalidad jurídica. Ello hace que, a diferencia de las sociedades y fundaciones, los *trusts* se encuentren exentos, en ciertas jurisdicciones, de las obligaciones de registro y de contabilidad que tienen aquellas. De esta manera, a veces, es incluso difícil conocer de su propia existencia y, más aún, el tipo de acuerdo al que han llegado las partes que firman el contrato de *trust* (el *trust deed*).

El intercambio automático de información y la nueva lista europea de paraísos fiscales

En diciembre de 2017 la UE publicó una lista negra y otra lista gris de países o territorios terceros “no cooperativos”, tras un proceso que ha durado más de un año. Ambas listas son consecuencia de la aplicación, a un grupo de jurisdicciones preseleccionadas, de tres criterios aprobados en el ECOFIN de noviembre de 2016: la transparencia, la tributación justa y la implementación de los estándares mínimos de BEPS.

El criterio de la transparencia

El primero de ellos, el criterio de transparencia, se sustenta totalmente en los trabajos sobre AEOI llevados a cabo por la OCDE y que se acaban de analizar. En particular, este criterio exige, para no incluir en la lista negra a la jurisdicción evaluada, que esta se haya comprometido a implementar el CRS de la OCDE, ya sea mediante la ratificación de la citada Convención sobre

Asistencia Administrativa en Asuntos Fiscales o mediante la firma de acuerdos bilaterales de intercambio automático de información con todos los Estados miembros.

Tal y como está formulado actualmente, este criterio de transparencia comporta un bajo nivel de exigencia, pues basta con que las jurisdicciones hayan adquirido el “compromiso formal” de implementar el CRS para evitar la lista negra. A partir de 2018, dicha exigencia se refuerza considerablemente al hacerse necesario ya que la jurisdicción haya sido evaluada al menos como “mayormente cumplidora” (*largely compliant*) en el anteriormente descrito proceso de revisión entre pares que conduce el Foro Fiscal Global de la OCDE.

En este punto, el criterio de la UE da muy poco margen de discrecionalidad para su aplicación, ya que se sustenta completamente en los trabajos de monitoreo llevados a cabo por la OCDE. Basta con contrastar los datos publicados por la OCDE, y ver con qué países ha decidido la jurisdicción evaluada intercambiar información, para saber si esta cumple con el requisito de la UE. A estos efectos, se tendrá en cuenta si los territorios examinados facilitan la información a todos los otros miembros del Foro Global, o si solo lo hacen selectivamente a un número limitado de jurisdicciones.

La transparencia sobre titulares reales y el establecimiento de registros (públicos) centralizados de sociedades y trusts

Dentro de este mismo criterio de transparencia, el acuerdo del Ecofin prevé el establecimiento de un futuro requisito, a partir de junio de 2019: que la jurisdicción evaluada garantice que la información sobre titulares reales de las cuentas bancarias esté disponible.

La importancia de este aspecto para que haya un AEOI efectivo ya ha sido comentada en el epígrafe anterior. Recordar, en primer lugar, que el primer elemento del CRS de la OCDE, la obligación de reporte de información de los bancos a su Administración tributaria, llevaba aparejado justamente la tarea de las instituciones financieras de identificar a las personas que controlan las entidades o estructuras interpuestas (sociedades, *trusts*, etc.), conforme a los procedimientos de “diligencia debida”.

Sin embargo, para garantizar una verdadera transparencia, es necesario reforzar las obligaciones que ya tienen los bancos y otros profesionales en este campo con la implantación de registros centralizados sobre titulares reales. Así lo ha entendido la IV Directiva UE 2015/849 Ant blanqueo de Capitales (IV AMLD, por sus siglas en inglés). Ahora se trataría de extender esta misma solución, además de a la lucha contra el blanqueo, al ámbito de la evasión fiscal.

Contar con registros centralizados de titulares reales de sociedades y *trust* evitaría, por ejemplo, que cuando un mismo cliente utiliza varios bancos, cada uno de ellos tenga que llevar a cabo el mismo proceso control sobre la titularidad real. Inversamente, también evitaría que los bancos aceptasen a un cliente sin conocer quién es el titular real último que está detrás de una sociedad o *trust*, bajo la excusa de que les ha sido imposible descubrirlo.

Por tanto, a efectos del cumplimiento de este futuro criterio, la UE debería tomar como referencia el que las jurisdicciones de terceros países examinadas hayan implantado en su territorio un registro centralizado de titulares reales de *trust* y sociedades, siguiendo la misma línea adoptada por la IV AMLD con los Estados miembros en materia de blanqueo de capitales (IV AMLD).

Pero la exigencia no debería quedarse allí y debería comportar además que dichos registros

fuesen de acceso público, tal y como establece la propuesta de reforma de la IV AMLD, presentada por la Comisión tras la publicación de los papeles de Panamá y que se encuentra ahora en su fase final de tramitación. Dicha propuesta suprime, para la mayoría de los casos, la exigencia actual de que solo los individuos que puedan probar un “interés legítimo” tengan acceso a la información contenida en los registros de titulares reales. El concepto de interés legítimo presenta el inconveniente de ser un concepto jurídico indeterminado, cuya definición queda en manos de cada Estado miembro. Ello conlleva el riesgo de que las restricciones al acceso a los registros varíen mucho de un país a otro y no se garantice un campo de juego equilibrado en este terreno. Por ello, el requisito de probar un interés legítimo debería ser eliminado, permitiéndose el acceso público al contenido de los registros sobre titulares reales sin ninguna condición.

Esta tesis del acceso público al registro sin restricciones es la mantenida en la propuesta de la Comisión, salvo para el caso de los “*trusts* no comerciales”, respecto a los cuales defiende que debe seguir pudiéndose probar un interés legítimo. Dicha excepción no parece tener suficiente justificación, sobre todo si tenemos en cuenta que no pocas veces los llamados “*trusts* familiares” son utilizados abusivamente con fines de evasión y de blanqueo.

En definitiva, el pleno carácter público del registro de titulares reales posibilitaría que más ojos tuviesen la oportunidad de escrutar la información proporcionada en este campo por los actores económicos. Esto, de por sí, tendría un efecto disuasorio respecto a conductas poco transparentes o corruptas.

Además, permitiría a los inversores apoyarse en una información más fiable a la hora de tomar sus decisiones e identificar mejor los posibles riesgos fiscales de entrar en relación con

ciertos actores económicos. Las empresas, por su parte, también contarían con una información adicional importante que les haría posible conocer mejor a los sujetos con quién hacen negocios y a sus subcontratistas.

Finalmente, los registros públicos permitirían a la sociedad civil, los periodistas de investigación y otros actores llevar a cabo una mayor presión social ante comportamientos opacos de ciertos actores económicos.

Por todo lo anterior, la publicación sin restricción alguna de la información sobre titulares reales en un registro centralizado de *trusts* y de sociedades debería ser el estándar de transparencia exigido a un territorio para que no sea incluido en la lista europea de paraísos fiscales.

El segundo y tercer criterio de la lista. Hacia un concepto europeo de paraíso fiscal que trascienda la idea de secreto bancario

Como hemos visto, el primer criterio de la lista europea de paraísos fiscales se apoya en la noción de paraíso fiscal que utiliza la OCDE, que coincide con lo que en inglés se denomina las *secrecy jurisdictions* (“las jurisdicciones del secreto bancario”). Este concepto señala como paraísos fiscales a aquellas jurisdicciones que no participan en el intercambio de información con otros territorios y cuyo propósito es atraer la riqueza privada de los individuos garantizándoles un grado secretismo que les permite esconder su identidad y su dinero.

Sin embargo, como se verá a continuación, el segundo y tercer criterio que definen la lista europea trascienden esta concepción tan limitada de paraíso fiscal. Se adentran en el concepto de “los paraísos fiscales corporativos”. Estos son territorios que compiten por captar hacia

sus fronteras los beneficios de las empresas (normalmente transnacionales), aunque estos hayan sido generados en otros lugares. Para ello, diseñan y ofrecen regímenes fiscales especiales destinados a atraer a determinado tipo de sujetos o ingresos. Las grandes empresas tienen así la posibilidad de aprovechar los resquicios y ventajas que les proporcionan ciertas jurisdicciones para, estirando al máximo la interpretación de las leyes, rebajar su factura fiscal sustancialmente. A diferencia de lo que ocurre con las *secrecy jurisdictions*, que favorecen las prácticas de evasión fiscal, aquí nos encontramos más en el terreno propicio para la planificación fiscal agresiva y la elusión fiscal corporativa. Bien es cierto que, a veces, la línea gris que separa la elusión de la evasión es difícil de trazar.

El criterio de la fiscalidad justa

El segundo criterio de la lista europea, la fiscalidad justa, tienen varias implicaciones. En primer lugar, alude a que la jurisdicción evaluada no tenga regímenes perjudiciales contrarios a los principios del Foro de Prácticas Fiscales Perjudiciales de la OCDE o a los principios del Código de Conducta sobre Fiscalidad de las Empresas de la UE. Se trata de dos iniciativas prácticamente coetáneas, la del Foro de la OCDE data de 1998 y la del Código de Conducta de la UE de finales de 1997.

Es importante señalar aquí la evolución que ha experimentado el concepto de paraíso fiscal utilizado por la OCDE a lo largo del tiempo. En el momento en que apareció el Foro de Prácticas Fiscales Perjudiciales, la OCDE adoptó la visión de paraíso fiscal corporativo antes descrita, que tenía muy cuenta la existencia en un territorio de prácticas fiscales nocivas que socavaban las bases imponibles de otros países. Posteriormente,

la OCDE se deslizó hacia el concepto de paraíso fiscal centrado exclusivamente en la idea de intercambio de información (*secrecy jurisdiction*). Ello se debió a que se fue imponiendo la posición de las Administraciones Clinton y Bush, mucho más interesadas en obtener de los bancos información sobre las cuentas corrientes de sus nacionales ubicadas en el extranjero que en eliminar los beneficios fiscales ofrecidos a las grandes empresas transnacionales (muchas de ellas americanas) a lo largo y ancho del planeta.

La UE, por el contrario, nunca ha abandonado el enfoque de combatir las prácticas fiscales perjudiciales, aunque desde un perfil bastante bajo que es de esperar se refuerce con la entrada en funcionamiento de la nueva lista europea de paraísos fiscales.

Así, a la vez que estableció el referido Código de Conducta, el Ecofin de diciembre de 1997 creó el Grupo del Código de Conducta (el Grupo, en adelante), con una doble misión: el desmantelamiento de los regímenes fiscales perjudiciales existentes y la evaluación de los regímenes fiscales nuevos potencialmente dañinos. Esta labor la ha desempeñado el Grupo, con mayor o menor acierto, hasta nuestros días. Tanto la Comisión como ciertos Estados miembros han criticado, entre otras cosas, que los parámetros utilizados por el Grupo para llevar a cabo estas labores no se hayan actualizado suficientemente y hayan dejado fuera de sus consideraciones ciertas de las prácticas fiscales nocivas “más innovadoras”, como los regímenes de *patent box* usados en varios países miembros o el régimen especial de los intereses nacionales.

En todo caso, la novedad que se introduce con la nueva lista europea de paraísos fiscales es que la evaluación de los regímenes fiscales perniciosos la va a llevar a cabo el Grupo ya no solo respecto a los Estados miembros, como ha hecho hasta ahora, sino también en relación con

los Estados terceros susceptibles de entrar en dicha lista. De hecho, como se verá más adelante, el papel del Grupo va a ser fundamental a lo largo de todo el proceso de listado y de las actualizaciones periódicas de los territorios que entran y salen de las listas.

La otra faceta del criterio de fiscalidad justa tiene que ver con que la jurisdicción examinada facilite la creación de estructuras *offshore* que carecen de actividad en el territorio, con el fin de atraer beneficios generados en otros países. Es esta una redacción bastante amplia, e incluso vaga, y presenta el inconveniente de dejar mucho margen de interpretación a la instancia competente para valorarla, fundamentalmente el Grupo del Código de Conducta.

Eso sí, una vez identificado el régimen fiscal que permite la creación de la estructura *offshore*, se exige su eliminación inmediata por parte de la jurisdicción concernida para que esta no entre en la lista negra. Aquí no basta (a diferencia de lo que ocurre con el criterio de transparencia) con una mera “declaración formal” de que dicho régimen va a ser eliminado en un futuro.

Por último, es de lamentar que el Ecofin no haya considerado como un criterio autónomo, cuya mera concurrencia es lo suficientemente grave como para incluir directamente a un territorio en la lista negra, el que aquel disponga de un tipo nominal del impuesto de sociedades igual a cero o cercano a cero. La solución por la que se ha optado, en cambio, es la de incluir esta circunstancia como una subcategoría del criterio de fiscalidad justa, con la consecuencia de que, para entrar en la lista negra, además del tipo cero o cercano a cero, la jurisdicción en cuestión debe haber propiciado la creación de estructuras *offshore* sin sustancia económica.

El criterio de la implementación de los estándares mínimos del programa BEPS

El tercer criterio de la lista europea alude a que el país tercero se haya comprometido a implementar los estándares mínimos emanados del proceso BEPS que ha capitaneado la OCDE en los últimos años bajo el mandato del G20. Este programa contra la Erosión de las Bases Imponibles y Traslado de Beneficios es el primer intento ambicioso de reforma del sistema fiscal internacional para afrontar el problema de la planificación fiscal agresiva de las multinacionales. Tras identificar quince áreas dónde existe un especial riesgo de elusión fiscal corporativa, el Programa BEPS ha dado lugar a una serie de informes que contienen una batería de normas antiabuso. Estos informes están dirigidos a los Estados para que sean desarrollados en sus legislaciones internas, pero no todos tienen la misma intensidad jurídica. Los estándares mínimos a los que hace referencia el criterio tercero de la lista UE son los informes BEPS que tienen un mayor carácter vinculante para los Estados⁵.

Aunque inicialmente tuviera una pretensión de reparar de una forma comprehensiva las grietas del sistema fiscal internacional, el resultado final del programa BEPS no ha supuesto más que un primer paso en ese sentido, que va a tener que ser completado por futuras reformas. Se ha cuestionado por ciertos países en desarrollo no pertenecientes al G20 (y por diversas organizaciones de la sociedad civil) si ese siguiente paso tendría que darse en el marco de los trabajos de la OCDE o en el entorno de la ONU (Comité de Asuntos Fiscales). Este grupo

⁵ Otro tipo de informes BEPS son meras metodologías comunes o mejores prácticas, respecto a las cuales los Estados firmantes no adquieren ni siquiera el compromiso de adoptar las recomendaciones que contienen.

de países sienten que la OCDE y el G20 representan al “club de los países ricos” y que durante el proceso BEPS no se les ha permitido participar en pie de igualdad en la elaboración de las normas. De ahí que consideren que el haber elegido como tercer criterio de la lista europea el cumplimiento de los estándares mínimos BEPS sea reincidir en el mismo error de hacerles cumplir unas reglas en cuya redacción no han podido influir.

Como en el caso del criterio de transparencia, basta en un primer momento con que la jurisdicción tercera se haya comprometido formalmente a implementar los referidos estándares para ser libre de entrar en la lista. En un futuro, el criterio se endurecerá y la UE exigirá que la jurisdicción haya recibido una evaluación positiva en este sentido dentro del proceso de monitoreo previsto por el marco inclusivo de la OCDE. Este marco reúne a los Estados no pertenecientes a la OCDE para que colaboren en el proceso de implementación del Programa BEPS. La OCDE pretende que el máximo número de países no miembros se adhieran a este marco inclusivo y se sometan al referido monitoreo con el fin de determinar el grado de cumplimiento de cada jurisdicción de los estándares mínimos BEPS. En este criterio, como en el primero, también la UE se apoyará totalmente en el resultado de los trabajos de la OCDE y habrá que esperar, antes de empezar a aplicarlo, a que el proceso de monitoreo se haya completado para todos los países pertenecientes al marco inclusivo.

La cuestionable no aplicación de los criterios de la lista a los Estados miembros

Pero quizá el punto más polémico del ejercicio de confección de listas realizado por la UE es el que esta haya decidido no aplicar a sus Estados

miembros los criterios que ha aprobado para evaluar a los países terceros. Los últimos escándalos fiscales que han estallado (LuxLeaks, papeles de Panamá y papeles del Paraíso) han puesto de manifiesto el papel decisivo de ciertos regímenes y prácticas fiscales de jurisdicciones europeas en las estrategias de elusión fiscal corporativa descubiertas. Difícilmente podríamos entender las complejas estructuras construidas por Google o Apple sin la utilización de las ventajas fiscales ofrecidas por Holanda, Irlanda o Luxemburgo.

No hay duda de que la UE tendría mucha más fuerza moral para exigir a países terceros que respeten una serie de estándares de buena gobernanza fiscal, si antes ella hubiera puesto en orden su propia casa aplicándose internamente esos mismos estándares. Parece que la presión de ciertos Estados miembros en el Consejo ha impedido que este ejercicio de coherencia se haya producido. Ello no ha impedido, sin embargo, el intenso debate que se ha producido al respecto en el seno de otras instituciones comunitarias.

Así lo demuestra el muy reñido voto que tuvo lugar en el Parlamento Europeo a finales de año con motivo de la aprobación del informe final de la comisión de investigación sobre los papeles de Panamá. La Eurocámara decidió allí, por un solo voto, rechazar una enmienda que proponía la posibilidad de incluir también a los Estados miembros en la lista negra de paraísos fiscales, cuando no cumplieren con los criterios aprobados en el Ecofin.

Más recientemente, la Comisión se ha atrevido también a desafiar la postura del Consejo con la publicación de una serie de informes⁶ en

⁶ Informe bianual de la Comisión sobre coordinación de la política económica y fiscal en la UE.

los que, después de haber estudiado minuciosamente sus sistemas fiscales, señala directamente a siete Estados miembros: Bélgica, Chipre, Irlanda, Hungría, Luxemburgo, Malta y Países Bajos.

A pesar de reconocer que dichos países han introducido ciertas mejoras últimamente, la Comisión no pestaña al declarar que, de una forma u otra, sus políticas fiscales perjudican tanto a los otros Estados miembros como a países terceros. Es un hecho muy significativo que la Comisión se decida más firmemente a combatir la competencia fiscal desleal y que no deje esta función únicamente en manos del Grupo del Código de Conducta. También parece un paso de gran calado el que se hayan incluido en los informes por país realizados en el marco del Semestre Europeo indicadores como la evaluación de las medidas fiscales agresivas de los Estados miembros.

Esperemos que estos gestos, importantes pero no suficientes, desemboquen finalmente en que los criterios aprobados por el Ecofin se apliquen tanto a los países terceros como a los países miembros.

El proceso de listado de los territorios. La lista negra y la lista gris de paraísos fiscales

Las listas negra y gris europeas han sido el fruto de un largo proceso que ha comportado varias fases de selección de territorios. Tras una preselección realizada por la Comisión, noventa y dos jurisdicciones fueron escogidas para participar en el llamado proceso de *screening*, que se ha extendido a lo largo de todo el 2017.

En primer lugar, se encargó a un grupo de expertos nacionales evaluar los sistemas fiscales de estas noventa y dos jurisdicciones conforme a los criterios anteriormente descritos. El resultado

de sus evaluaciones fue trasladado posteriormente al Grupo del Código de Conducta. De los noventa y dos territorios iniciales, veinte “aprobaron” en primera instancia la evaluación y setenta y dos fueron instados a acometer ciertas reformas acerca de una serie de deficiencias que habían sido identificadas.

A partir de aquí empieza un proceso de diálogo entre el Grupo y las jurisdicciones concernidas, en virtud del cual, tras varias fases de intercambio y correspondencia entre las partes, se acabaron confeccionando una lista negra y otra lista gris de paraísos fiscales. Dichas listas fueron presentadas por el Grupo al Ecofin de diciembre de 2017 para su ratificación.

Las jurisdicciones que, según el Grupo, adquirieron un compromiso suficiente de acometer las reformas fiscales requeridas en un plazo determinado, fueron integradas en la lista gris (cuarenta y siete), mientras que las que no mostraron ese compromiso suficiente fueron incluidas en la lista negra (diecisiete).

Sin embargo, estas primeras listas publicadas no tienen un carácter estático. Son susceptibles de ser actualizadas en cualquier momento (y como mínimo una vez al año), en función de que se estime que los diferentes territorios cumplan o no los compromisos adquiridos. Aquellos pueden, pues, ser incluidos o excluidos de las listas o pasar de una lista a otra conforme al procedimiento antes descrito: el grupo de expertos nacionales presenta una recomendación de cambio de estatus de algún territorio y el Grupo del Código de Conducta toma la decisión al respecto, decisión que luego es ratificada por el Ecofin.

De hecho, ya se han producido en lo que llevamos de año varios movimientos en ambas listas. El primero ocurrió en el Ecofin de enero, que ratificó el trasvase de ocho territorios de la lista negra a la lista gris. El segundo tuvo lugar

en el Ecofin de 3 marzo, momento en el que se incorporaron a la lista negra tres territorios y a la lista gris, cinco. En este caso la razón de los cambios fue que, al tratarse de territorios especialmente afectados por el huracán Irma, se prorrogó hasta febrero la evaluación final de los mismos, dándoles así más tiempo para presentar sus propuestas de reforma. En consecuencia, actualmente quedan solo seis jurisdicciones en la lista negra.

El balance que hoy se puede hacer del proceso de listado descrito es que se ha confeccionado una lista negra muy débil, que engloba pequeños territorios y países en desarrollo con poco impacto en la industria de la evasión y de la elusión fiscal. A diferencia de lo que ocurre con la lista gris, que es mucho más amplia y sí que contiene a varios de los paraísos fiscales más relevantes de la escena internacional. Por tanto, el éxito del proceso dependerá de si, ante la amenaza de entrar en la lista negra, estas jurisdicciones de la lista gris realmente acometen reformas sustanciales de sus políticas fiscales más nocivas.

Pero de lo que sí que se puede hacer balance ya, y no muy positivo, es de la falta de transparencia que ha presidido todo el proceso de listado de las jurisdicciones. Como consecuencia de ello, se hace muy difícil poder valorar si la aplicación de los criterios se ha hecho de forma objetiva o si, por el contrario, las injerencias políticas han influido decisivamente en el resultado final.

A este respecto, la filtración de diecinueve documentos del Consejo transmitida en febrero de 2018 por el grupo de Los Verdes del Parlamento Europeo no ha hecho sino confirmar las peores sospechas. En ellas quedan probadas las presiones que han realizado países como Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda o, incluso, Francia para suavizar la aplicación de los criterios y sacar de la lista a algunos de sus aliados naturales.

Igualmente, se ha echado de menos conocer qué compromisos concretos han adquirido los territorios de la lista gris para evitar entrar en la lista negra. Sería muy deseable que estos países hagan públicos dichos compromisos y así poder evaluar los progresos alcanzados cuando llegue el momento de hacerlo en 2018. El Ecofin de marzo de este año, por el contrario, sí que ha dado a conocer las cartas enviadas por la UE identificando las deficiencias descubiertas y requiriendo a las jurisdicciones afectadas las reformas necesarias. Esto es, sin duda, un primer paso hacia una mayor transparencia. Pero quedan muchos otros por dar. Por parte de la UE, además, habría que poder conocer la metodología que se ha utilizado para evaluar a las jurisdicciones en función de los criterios. Solo así podríamos saber verdaderamente si estamos ante unas listas fiables o ante listas más bien diplomáticas.

El alto grado de intergubernamentalismo y secretismo que ha caracterizado todo el proceso de listado no es una buena garantía en este sentido. La Comisión solo ha participado en las fases iniciales del mismo, cediendo después prácticamente todo el protagonismo a órganos y grupos totalmente controlados por los Estados miembros.

Hay que recordar que, en la fase de *screening* de los territorios, que precede a la aprobación definitiva de las listas iniciales, primero interviene un grupo de expertos nombrados por los Estados miembros y, después, ya toma las riendas de las negociaciones con las jurisdicciones seleccionadas el Grupo del Código de Conducta, auténtico protagonista del proceso de confección de las listas y de su actualización periódica.

El Grupo está integrado por funcionarios de los Estados miembros expertos en temas fiscales. Toma todas sus decisiones por unanimidad y en el más absoluto secreto. Las actas de sus

reuniones solo se hacen públicas cada seis meses y las comisiones de la Eurocámara que, en cumplimiento del mandato que se les ha encomendado, han solicitado documentación al Grupo han visto casi siempre sus expectativas frustradas. Y esto sin olvidar las carencias que se han mencionado anteriormente de dicho Grupo a la hora de hacer frente a las prácticas fiscales nocivas más novedosas.

Varios Estados miembros, y también la Comisión, están reiteradamente solicitando una reforma del Grupo, que alcanzaría tanto a su mandato como a su procedimiento de toma de decisiones por unanimidad (es inaceptable, por ejemplo, que cuando se está evaluando un determinado régimen fiscal de un Estado miembro, este participe en las votaciones que le afectan directamente).

Sería igualmente deseable que la Comisión Europea fuese asumiendo, si no todas, al menos parte de las funciones del Grupo del Código de Conducta para garantizar así un mayor equilibrio entre los intereses nacionales particulares y la defensa del interés general de la UE.

Las sanciones y contramedidas contra los territorios pertenecientes a la lista negra

El tema de las sanciones y contramedidas que van aparejadas a pertenencia a la lista negra es de capital importancia, a la vez que muy controvertido. De ello va a depender probablemente el que las jurisdicciones situadas en la lista gris se decidan a afrontar “las deficiencias” que la UE ha detectado en sus políticas fiscales.

Para ciertos Estados miembros, como Irlanda o Luxemburgo, el hecho mismo de formar parte de la lista negra europea ya tiene, de por sí, un efecto disuasorio suficiente. No haría falta imponer medidas adicionales. Este el sistema del

name and shame de la OCDE, en el que las jurisdicciones evaluadas como “no cumplidoras” en el proceso de revisión entre pares aparecen señaladas y estigmatizadas ante el G20. Sin menospreciar en absoluto esta circunstancia, no parece que este sistema de revisión entre pares haya conducido siempre a reformas drásticas por parte las jurisdicciones señaladas.

En la UE se había previsto que antes de comenzar el proceso evaluación de los territorios (*screening process*) a principios de 2017 se hubieran acordado ya un conjunto de sanciones. Pero no fue posible. Ni siquiera en el momento de publicación de la primera lista por el Ecofin en diciembre de 2017 los Estados miembros han logrado llegar más que a “un enfoque general” en la cuestión de las sanciones para los países listados. La Comisión, consciente del carácter insuficiente de este compromiso, ha instado a los Estados miembros para que, a lo largo de 2018, desarrollen un enfoque “más vinculante y definitivo” en este terreno.

En particular, el enfoque general aludido distingue entre contramedidas (no fiscales) de la UE y contramedidas de los Estados miembros. Respecto a las primeras, el ECOFIN establece que ciertos fondos comunitarios⁷ no podrán ser canalizados a través de los países incluidos en la lista negra. Por otro lado, la Comisión ya está teniendo en cuenta la existencia de la lista en algunas de sus propuestas legislativas. Así, por ejemplo, en la nueva propuesta que ha presentado sobre el reporte de la información financiera país por país (CBCR), se exige que este tipo de reporte tenga que ser de carácter público para las filiales de las multinacionales sitas en territorio de la UE o “que estén ubicadas en los

⁷ Se trata del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (EFSD), el Fondo Europeo para la Inversión Estratégica y los Mandatos para Préstamos Exteriores.

territorios de la lista negra europea". Las filiales presentes en territorios extracomunitarios no listados quedan exentas de estos requisitos de reporte más exigentes. Al mismo tiempo, la Comisión está actualmente examinando la legislación en otras políticas comunitarias para ver cómo puede introducir más consecuencias negativas para las jurisdicciones listadas.

En términos generales, la UE debería usar toda su capacidad de pegada en tanto que gran potencia comercial vinculando la lista negra a otros aspectos de la política exterior, las relaciones comerciales y la cooperación al desarrollo. La pertenencia a la lista debería comportar, en su caso, la suspensión de los acuerdos de libre comercio con la UE. Por su parte, los futuros acuerdos comerciales que firme la UE con terceros países deberían contener cláusulas de buena gobernanza fiscal para poder ser firmados.

En cuanto a las empresas que utilicen estos territorios injustificadamente (por una actividad que no tenga relación con su objeto social) deberían ser penalizadas en los procesos de licitación europeos y ser excluidas de la obtención de fondos europeos y programas de inversión.

Pero el Ecofin de diciembre de 2017 no solo se refiere a sanciones a imponer por la UE a los

países de la lista negra. También acordó un elenco de contramedidas que los Estados miembros "pueden" aplicar a los territorios de la lista negra, a la vez que insistió en la importancia de que estas medidas se apliquen de forma coordinada por todos los Estados miembros. Entre ellas cabe destacar el aumento de los requisitos de auditoría para las empresas presentes en estos territorios, la aplicación de retenciones a los flujos de dinero con dirección a los paraísos fiscales europeos o la limitación de las exenciones que puedan utilizar las empresas que utilicen estos enclaves. Para estos fines los Estados miembros pueden usar tanto sus leyes domésticas como los convenios de doble imposición.

En definitiva, queda mucho por explorar y por desarrollar en este campo. La efectividad del proceso de listado y, en general, de la lucha que está llevando a cabo la UE contra los paraísos fiscales va a depender en gran medida de que finalmente se establezcan una serie de sanciones realmente disuasorias y creíbles para las jurisdicciones incluidas en la lista negra europea que les empujen a acometer reformas sustanciales.

Un sistema europeo común de asilo a la deriva

Estrella Galán y Paloma Favieres

En los últimos años se ha repetido en todas las cumbres la misma afirmación hasta convertirla en un mantra: “La crisis de refugiados es una cuestión europea y requiere una solución común”.

No obstante, el enfoque con que los países han abordado esta situación dista mucho de ser unitario y la falta de solidaridad entre los Estados miembros ha quedado patente, poniendo en entredicho los valores fundacionales de la Unión, sumida en una grave crisis de valores.

En mayo de 2015, en pleno momento de llegadas a las costas griegas e italianas, la Comisión Europea dio a conocer una nueva Agenda Europea para la Migración que, según el propio Peter Sutherland, representante especial para la Migración y el Desarrollo de la ONU, constituía el primer embrión de la reforma de un nuevo sistema europeo de asilo.

Este programa se basó en una serie de medidas de acción inmediata:

Aumento de presupuesto para las misiones de vigilancia del Mediterráneo llevada a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) (operaciones Tritón y Poseidón).

Redistribución en Europa de las personas refugiadas que habían llegado a Italia y Grecia a través de un programa de reubicación.

Reasentamiento de veinte mil personas desde fuera de la Unión Europea.

Actuación contra las mafias y gestión eficaz de las fronteras, cooperando con países terceros a través de un sistema de incentivos e insistiendo en la necesidad de colaboración en materia de readmisión.

Nos enfrentábamos de nuevo a una agenda europea con medidas cortoplacistas, desenfocadas, que repetían el mismo error de los últimos tiempos: responder a la situación desde una única lógica, la del control de flujos y fronteras, y desde la perspectiva securitaria¹.

En paralelo, hemos ido viendo como internamente, en Europa, el tan anhelado sistema común de asilo estaba muy lejos de alcanzarse, con profundas diferencias entre unos países y otros. Desde 1999 la Unión Europea fue adoptando un conjunto de instrumentos legales con el fin de establecer un sistema común de asilo para armonizar la legislación, las condiciones de acogida y otros aspectos vinculados al sistema

¹ Sobre la teoría de la securitización y los estudios críticos de seguridad, ver por ejemplo: Pérez Armiño, C.: *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, 2013.

de protección internacional. Este proceso debería conducir a una unificación de los diferentes sistemas de asilo, garantizando el mismo trato a las personas solicitantes de asilo o refugiadas independientemente del país en el que estuvieran.

Sin embargo, todavía hay muchas diferencias entre los sistemas de asilo de los distintos países de la UE y esto origina que las personas refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del Estado donde presentan su solicitud de protección internacional.

A pesar de que en 2013 se aprobaron una serie de normas que parecían un avance hacia ese sistema común, la legislación comunitaria sobre protección internacional continúa hoy sin ser aplicada de forma coherente en el conjunto de la Unión.

Las diferencias y deficiencias existentes entre los Estados van desde los criterios de reconocimiento del asilo hasta el acceso y garantías en el procedimiento, o las condiciones de acogida y políticas de integración.

Por ejemplo, en 2017, los porcentajes de reconocimiento variaron significativamente de un Estado a otro según criterios de cada país. Mientras Suecia otorgó la protección a un 44 % de los solicitantes y Alemania a un 50 %, Hungría solamente lo hizo a un 31 %. Los datos de España todavía no se conocen, pues preocupantemente no se han publicado, pero nuestro porcentaje de reconocimiento ha estado en los últimos años en torno a un cicatero 33 %.

Muy significativo es el caso del desigual reconocimiento por nacionalidades. Por ejemplo, según datos publicados por el European Council on Refugees and Exiles (ECRE), a las personas iraquíes en Alemania se les ha reconocido el 70 % de sus solicitudes, frente al 18 % en Noruega. O en el caso de Afganistán, reconociéndose un 55 % de sus solicitudes en Alemania frente al 30 % en Noruega.

Con todo ello, vemos que sigue siendo una lotería solicitar asilo en Europa dependiendo del país en el que “te toque jugar” como persona refugiada, vivirás una experiencia u otra.

Partiendo de este marco de desigualdad y de desenfoque en las respuestas, vemos que estamos ante un escenario en el que los principios jurídicos, morales y políticos fundamentales, como es el “derecho a tener derechos”, han retrocedido, imponiéndose cuestiones como la suerte, la excepcionalidad, la discreción y la mercantilización de los derechos. Por ello, tenemos que ser conscientes de que la puesta en marcha de un sistema común de asilo desafortunadamente deja entrever más restricciones y retroceso de derechos que avances.

El mayor ejemplo de ello es lo que ocurre actualmente en el Mediterráneo, convertido en un espacio fronterizo sin límites claros, en torno al cual se crean y recrean nuevas políticas de la aceptación y el rechazo, de la vida y la muerte, del sí y del no, vinculados en numerosas ocasiones a una discriminación racial o de nacionalidad concreta.

La mercantilización de las fronteras, las peligrosas retóricas del “humanitarismo” que se están fraguando para sustituir al derecho y que ponen en riesgo el horizonte de los derechos humanos, son algunas de las amenazas que tenemos en la actualidad frente al reto de recuperar espacios como es la “justicia social” vinculada al derecho de asilo.

Pero para entender todo lo que está sucediendo es obligatorio mirar al pasado.

En los años que siguieron a la ratificación de la Convención de Ginebra en 1951, las personas refugiadas respondían principalmente a dos perfiles: los supervivientes de los campos de la 2.^a Guerra Mundial y los exiliados del comunismo. Todos ellos blancos, europeos y culturalmente muy parecidos a nosotros. Hacia ellos se despertó un doble sentimiento moral: lástima por los

primeros y respeto por los segundos que luchaban contra la “amenaza que suponía el comunismo para aquella Europa”.

En los años setenta llegaron nuevos perfiles que despertaron sentimientos similares: los exiliados de la dictadura de Pinochet y los balseiros del sudeste asiático que escapaban de la represión comunista en Vietnam. La admiración por los primeros y compasión por los segundos llevó a Europa también a acogerlos.

Pero es a partir de los años ochenta cuando las políticas comienzan a cambiar de signo. La caída del muro de Berlín (1989) representaba la desaparición de las fronteras internas de Europa, mientras en paralelo se ponía en marcha una frontera externa invisible mucho más potente y amenazadora: Schengen (1990).

A partir de entonces, los solicitantes de asilo se fueron intencionadamente desdibujando como tales, definidos como inmigrantes ilegales en todos los discursos políticos. Incluso la imagen de las personas refugiadas comienza a cambiar. Se las mira con desconfianza como “posibles farsantes” que utilizan el acceso al asilo fraudulentamente. En aquellos años la persecución contra chechenos en Rusia, los tamiles de Sri Lanka o los nativos de Darfur en Sudán era más que conocida y estaba presente en todos los informativos y medios de comunicación, pero no despertaron reacciones de simpatía, y muy pocos de ellos consiguieron que Europa les diese protección internacional.

Incluso en los años 2000 los ciudadanos de Haití afectados por el terremoto, en el marco de un contexto de violencia política y violación de derechos humanos o aquellos que provenían de República Democrática de Congo, víctimas de una cruenta guerra civil con más de tres millones de muertos, nunca generaron ninguna empatía.

El mensaje de la desconfianza hacia el otro, hacia las personas refugiadas, como una gran

amenaza para nuestro bienestar, había calado, y estaban contaminadas definitivamente por la sospecha.

Se empezaba a evidenciar el alto porcentaje de rechazos de solicitantes de asilo en Europa como tónica general en todos los países, y en vez de cuestionarse los límites que se estaban imponiendo para el acceso a la protección (que revelaba el incumplimiento de los tratados internacionales), el enfoque se orientaba a dotar de más valor al propio asilo como figura jurídica de protección. Un “privilegio” al que solo podían optar “los elegidos” que, en realidad, eran muy pocos.

Es decir, el asilo se convierte en un estatus casi inaccesible, perdiéndose en cierta medida la condición de derecho para convertirse en un privilegio.

Y en la actualidad, las llegadas a las puertas de Europa de miles de personas necesitadas de protección, huyendo del terror, han vuelto a despertar nuevos sentimientos hacia las personas refugiadas.

Las consecuencias de la fortificación de Europa y el declive del asilo

Partiendo del hecho de que estas llegadas no son otra cosa que la grave consecuencia de las políticas de blindaje de fronteras que se han impuesto desde los años noventa, para supuestamente protegernos de la amenaza externa, ante el “derecho a tener derechos”², sobrevuela la alternativa de lo que algunos autores han tachado de “humanitarismo”³.

Mientras se ha puesto en evidencia la esquivas de los países al cumplimiento de los compromisos

² Ruiz-Giménez Arrieta, I.: *Derechos humanos: género e inmigración*, 36.º Congreso de Teología, 2017.

³ Fassin, D.: “Les économies morales revisitées”. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2009, 64(6), pp. 1237-66.

internacionales con total impunidad, se ha fomentado un interesado y preocupante fenómeno en torno al asilo: el “humanitarismo”, que es realmente pernicioso si acaba por sustituir a la justicia y a los derechos. En el fondo no es más que otra nueva forma de legitimar la exclusión.

A nadie se le escapa que, durante toda esta crisis, el discurso humanitario ha estado muy presente en los debates políticos y mediáticos. De hecho, la situación que se está viviendo con las personas refugiadas en Europa se ha definido como “crisis humanitaria”, “emergencia humanitaria”, “crisis de refugiados”, y en ningún momento se ha vinculado al lenguaje de la justicia y el derecho.

Este peligroso discurso arrastra varias consecuencias:

En primer lugar, dado que las crisis humanitarias requieren actuaciones excepcionales, se favorece que se generen estados de excepción donde la urgencia “justifica la no aplicación de marcos legales”.

Con el humanitarismo, al estar más vinculado a “sentimientos” que a derechos, se dota a las personas refugiadas de un halo de compasión, en vez de verlos como titulares de derechos.

Así se convierte a las personas refugiadas o solicitantes de protección internacional en víctimas pasivas que reciben nuestra compasión (solidaridad) que, por concepto, va dirigida a individuos concretos (en este caso y generalmente a las personas de origen siria como máxima categoría que representa a las personas refugiadas), y no contempla abordar situaciones estructurales, pues el humanitarismo no puede por sí mismo emprender políticas de equidad, contribuyendo a mantener la desigualdad.

Ese convertir a las personas refugiadas o solicitantes de protección internacional en “víctimas pasivas” permite que los Estados desvíen la responsabilidad hacia otros actores, como son

las mafias, a modo de cortina de humo, impidiendo identificar responsabilidades y las consecuencias que provocan las políticas de blindaje de fronteras que son las que ponen en riesgo la vida de miles de personas. Sin plantear, por supuesto, ni una sola propuesta orientada a garantizar vías legales y seguras para acceder a Unión Europea, enredada en sus banales discursos de lucha contra las mafias organizadas.

Todo este escenario desalentador pone en evidencia el declive del asilo, que intencionadamente se ha vinculado con conceptos tales como la solidaridad, el humanitarismo o incluso la “caridad”, en vez de como un derecho que hoy, en esta deriva de valores a la que se enfrenta Europa, se encuentra gravemente amenazado. Con la puesta en marcha de un sistema común de asilo, que ya deja ver serios retrocesos, debemos estar alerta para que no suponga otra vuelta de tuerca al ya mal herido derecho de asilo.

Los pasos hacia la reforma

El 6 de abril de 2015 la Comisión Europea anunció el comienzo del proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)⁴ con el fin de crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible. El 4 de mayo de 2016 se inició la primera fase de la reforma (Reglamento Dublín, Eurodac y Agencia Europea de Asilo) y el 13 de julio de 2016 la Comisión Europea acordó completar la segunda fase (Directivas de Procedimiento, Cualificación y Acogida). La Comisión acordó igualmente establecer un nuevo marco de reasentamiento de la Unión.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en

Asimismo, el 7 de junio de 2016, la Comisión Europea y la alta representante pusieron en marcha la asociación en materia de migración para reforzar la cooperación con los países de origen y de tránsito, principalmente en África, con el fin de gestionar conjuntamente todas las cuestiones relacionadas con el fenómeno migratorio.

Uno de los textos sometidos a modificación es el actual Reglamento (UE) n.º 604/2013⁵ por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, Reglamento de Dublín, con el objetivo de subsanar las deficiencias del actual sistema que no ha funcionado adecuadamente ni de forma homogénea.

La Comisión propone modificar el reglamento con el objetivo de reforzar la eficacia del sistema, determinando un único Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional mediante la supresión de las cláusulas de cese de responsabilidad, establecer un sistema más justo de reparto mediante un mecanismo corrector que detectará automáticamente si un Estado miembro se enfrenta a un número desproporcionado de solicitudes de asilo y clarificar las obligaciones de los solicitantes de asilo en la Unión Europea, así como de las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones para desincentivar los abusos del sistema de asilo y prevenir desplazamientos secundarios de los solicitantes dentro de la UE.

Asimismo, se propone sustituir la Directiva sobre Procedimientos de Asilo y la actual

Directiva de Cualificación por sendos reglamentos que tendrán aplicación directa y reformar la Directiva sobre las Condiciones de Acogida.

Todo ello con el objetivo de establecer un procedimiento común para las solicitudes de asilo, armonizar los estándares de protección y los derechos de solicitantes de asilo y unificar las condiciones de acogida a través de la Unión Europea para reducir las diferencias en los porcentajes de reconocimiento en los Estados miembros, desincentivar los movimientos secundarios y asegurar garantías procedimentales efectivas comunes para solicitantes de asilo.

A su vez, la EASO actual se denominará Agencia de Asilo de la Unión Europea para poner de relieve el mandato reforzado de la agencia. La nueva agencia será una agencia de pleno derecho con el fin de mejorar la cooperación práctica y el intercambio de información en materia de asilo, garantizar una mayor convergencia en la evaluación de las necesidades de protección en toda la UE, promover el Derecho de la UE y las normas operativas en materia de asilo, supervisar y evaluar la aplicación del SECA y proporcionar una mayor asistencia técnica y operativa a los Estados miembros⁶.

Pero será 2018 el año decisivo en lo que se refiere a integración de políticas europeas en materia de migración y asilo.

La Comisión ha instado al Consejo Europeo a que desbloquee los acuerdos en materia de migración y asilo, especialmente en lo referente a las reformas pendientes del SECA, con el fin de profundizar en un “enfoque más eficaz y más justo” para encontrar “un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad”.

⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) – COM(2016) 270 final.

⁶ <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

En el mes de diciembre de 2017, el Consejo de la Unión Europea remitió al Comité de Representantes Permanentes del Consejo nota relativa a la situación de la reforma del SECA y de reglamento sobre reasentamiento.

La conclusión general de la presidencia maltesa tras las consultas realizadas sigue en la línea de buscar un sistema eficaz, que evite los movimientos secundarios que facilite una solidaridad efectiva entre los estados ante una “presión migratoria desproporcionada”. Apuesta por procedimientos acelerados cuando las personas procedan de terceros países seguros, países de origen seguros y pretensiones infundadas y procedimientos de retorno efectivos que consideren parte del funcionamiento del sistema de gestión de la migración. El Consejo Europeo tratará de llegar a un consenso durante el primer semestre de 2018.

Respecto a la directiva sobre las condiciones de acogida, se mantienen como cuestiones más controvertidas las cuestiones relativas a la “penalización” de los movimientos secundarios, asignación de lugar de residencia, acceso al mercado laboral, reducción o retirada de las condiciones de acogida y disposiciones relativas a menores no acompañados. El primer diálogo a tres bandas tuvo lugar en el mes de diciembre de 2017.

El reglamento de reconocimiento ha sido objeto de cuatro diálogos tripartitos que han puesto de manifiesto las diferencias entre el Consejo y el Parlamento Europeo y la lentitud por ello de las negociaciones que deben continuar, principalmente en las cuestiones relativas a la aproximación de los estatutos de refugiado y protección subsidiaria, duración de los permisos de residencia, alternativa de huida interna y revisión obligatoria del estatuto y su permanencia en el país durante tres meses tras la revocación del mismo.

Sobre el reglamento de procedimiento común, la presidencia considera la necesidad de

continuar el debate en relación con las cuestiones relativas a los conceptos de países seguros y en concreto a que el concepto de tercer país seguro se adapte a las previsiones contenidas en la Convención de Ginebra y el derecho de la Unión Europea.

En cuanto a la propuesta de reglamento sobre el reasentamiento, sobre el que continuarán las negociaciones en el primer semestre de 2018, el texto acordado en el Parlamento Europeo tuvo en cuenta la admisión humanitaria y se recoge el carácter voluntario del reasentamiento.

En lo que se refiere a los acuerdos europeos de reubicación y el reasentamiento adoptados en 2015, cabe señalar, con respecto a la reubicación, que a pesar de que los estados europeos se comprometieron mediante dos decisiones del Consejo a reubicar un total de 160.000 personas procedentes de Grecia y de Italia, estos compromisos fueron finalmente incumplidos. Solo 33.521 personas fueron finalmente reubicadas. Además, el 7 de diciembre de 2017, la Comisión Europea llevó a la República Checa, Hungría y Polonia ante el Tribunal de Justicia de la UE por incumplimiento de los acuerdos de reubicación obligatorios.

En la actualidad los acuerdos de reubicación han concluido y el gobierno griego ha confirmado de forma oficial la finalización del programa.

En el mes de septiembre de 2017 terminó el plazo de dos años que se dieron los Estados de la Unión Europea para acoger más de 180.000 personas a través de los programas de reubicación y reasentamiento. La Unión Europea apenas logró trasladar una de cada cuatro personas de las que se comprometió a acoger, mientras que España, con cerca de 2000 personas entre reubicadas y reasentadas, apenas supera el 12 % de cumplimiento de estos acuerdos.

Las razones que explicaron este fracaso quedaron patentes. Desde el inicio se limitó la

reubicación a personas de nacionalidades que superaran una tasa de reconocimiento de protección internacional de un 75 % de media en el conjunto de los Estados miembro. Además de su carácter discriminatorio, contrario a la Convención de Ginebra, esto ha supuesto dejar fuera del proceso a miles de personas que han llegado a Italia y Grecia desde países como Afganistán, Irak, Sudán o Nigeria, que quedan fuera de requisito a pesar de que en sus países se vivan graves conflictos.

En numerosas ocasiones, la Comisión Europea lamentó las condiciones restrictivas que trasladaron los países miembros a las autoridades griegas e italianas que realizaban los procesos de identificación y los traslados, además de retrasos en las peticiones mensuales de acogida y las trabas burocráticas en cuanto a la hora de realizar los traslados. Esto ha limitado tanto el ritmo del proceso como el número total de personas que han sido acogidas por estos países.

Muchos países pusieron objeciones a la hora de acoger personas con enfermedades graves o discapacidad, víctimas de violencia y en particular menores no acompañados. Una práctica particularmente insolidaria que retrata la escasa voluntad de acogida de aquellos países que la han llevado a cabo.

El 20 de marzo de 2016 la UE entró en vigor el acuerdo con Turquía con el claro propósito de cerrar la ruta marítima a los refugiados procedentes de este país. Los Estados, de forma unilateral y en contra de lo acordado, decidieron que las personas que llegaran a Grecia a partir de ese día no pudieran solicitar su reubicación en países de la UE, por lo que se han visto obligadas a elegir entre quedarse en Grecia, un país con un sistema de acogida desbordado, o volver a los países de los que huyeron. El propio Parlamento Europeo reclamó el pasado mes de mayo de 2017 que se pusiera fin a esta práctica excluyente.

Desde el inicio, la Comisión Europea tendría que haber sido menos tibia y más contundente con aquellos países que no cumplían los plazos e iniciar procedimientos de infracción con mayor rapidez. Los países de la UE parecen haber dejado de lado el derecho de asilo y la responsabilidad hacia las personas que huyen de la guerra y la persecución. No ha hecho falta que gobiernen los partidos con un discurso claramente xenóforo, su discurso del miedo ha sido la excusa para enfriar más todavía la voluntad de acogida de los Estados y justificar sus incumplimientos.

El 14 de marzo de 2018, la Comisión informó sobre los progresos realizados en el marco de la Agenda Europea de Migración y estableció la hoja de ruta de la Comisión de diciembre de 2017 para la consecución de un acuerdo migratorio global en junio de 2018. Considera la Comisión que el programa de reubicación ha "finalizado con éxito", habiendo sido reubicadas casi 34.000 personas y el reasentamiento adoptado por la UE en julio de 2015 se hizo extensivo a un total de 19.432 personas.

La Comisión instó en el mes de diciembre de 2017 a los estados miembro a adoptar un nuevo compromiso de reasentamiento de 50.000 personas, concebido para al menos 50.000 refugiados; hasta la fecha 19 Estados miembros han ofrecido casi 40.000 plazas. Requiere igualmente a los Estados a incrementarlo para países prioritarios, y especialmente en lo concerniente a los refugiados evacuados de Libia por medio del mecanismo de tránsito de emergencia. A fecha 14 de marzo de 2018, 1300 refugiados fueron evacuados desde Libia por medio del citado mecanismo.

Sin embargo, la principal apuesta sigue enfocada en el control de las fronteras exteriores, el apoyo y compromiso de los estados respecto a la Guardia Europea de Fronteras y un plan de inversiones adicional.

Se insta igualmente a los estados a intensificar las tareas para el establecimiento de nuevos acuerdos de readmisión. Además, la Comisión exhorta a los Estados miembros a ser más efectivos en la aplicación de los acuerdos de readmisión ya suscritos, devolviendo sin dilaciones a un número mayor de personas en el contexto de las operaciones organizadas por la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

El Fondo Fiduciario de la UE para África es, desde el punto de vista de la Comisión, la herramienta crucial para combatir las redes de tráfico y trata de personas. Continúan acordando adoptar medidas adicionales, basadas en el retorno voluntario y evacuación, cuestión crucial para los Estados miembros a los que se les continúa demandando financiación adicional.

Es importante reseñar el lamentable apoyo a la Guardia Costera Libia que continúa prestándose con el beneplácito de la Unión Europea, que lleva a cabo las “labores” de contención y control en el mediterráneo central. Se han reportado episodios de agresiones con pérdidas de vidas humanas en su intento desesperado de llegar a Italia huyendo del infierno en Libia. Además, debemos condenar la obstaculización de las labores de rescate que llevan a cabo las ONG ante la desidia e indiferencia de las autoridades. Como muestra de ello, hay que destacar que la operación Sophia ha participado en la formación de más de 200 miembros de la Guardia Costera Libia. Continúa la cooperación entre la Guardia Costera Italiana y la de Libia.

Finalmente, el 20 de marzo de 2018 se cumplieron dos años del vergonzoso acuerdo UE/Turquía, que marcó un punto de inflexión en la mal llamada “crisis de refugiados europea”. La declaración se enmarcó en el Plan de Acción Conjunto que preveía medidas destinadas a reforzar la cooperación entre UE y Turquía para aportar soluciones a la actual crisis migratoria.

Turquía se comprometió a aceptar la rápida devolución de los migrantes en situación irregular y de los solicitantes de asilo llegados a Grecia desde Turquía cuyas solicitudes de asilo fueran declaradas inadmisibles. Por su lado la UE se comprometió a aportar fondos a Turquía, acelerar la ejecución de la hoja de ruta para la liberalización de los visados y reactivar las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE.

Dos años después su aplicación continúa provocando efectos devastadores en miles de personas refugiadas. El acuerdo estableció restricciones geográficas, de tal manera que las personas que habían llegado a las islas no se podían mover de las mismas. Esta decisión ha provocado hacinamiento, frustración y condiciones de insalubridad para las personas refugiadas, así como tensiones xenófobas en la población griega.

Con la llegada del invierno, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)⁷ se unió a doce organizaciones para demandar al gobierno griego y a los líderes de la Unión Europea poner fin a la “política de contención” que está aumentando la desesperación de las personas refugiadas obligadas a dormir en tiendas de verano a bajo cero y sin agua corriente. Algunos de estos casos han sido llevados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A esto se une la situación de abandono que sufren más de 54.000 personas atrapadas en diferentes puntos del país.

Cerca de 30.000 personas llegaron a las islas griegas en 2017, según datos de ACNUR. En los últimos meses, el número de solicitantes transferidos a Atenas y a la península desde las islas ha aumentado debido al aumento de llegadas a través de la frontera terrestre greco-turca de Evros,

⁷ <https://www.cear.es/>

según el ministro griego de Migración. Estas personas quedan excluidas del trato UE-Turquía y, por lo tanto, son elegibles para que se examine su solicitud de asilo en Grecia. El gobierno griego quiere reformar el procedimiento de asilo para reducir el tiempo de examen de la aplicación y acelerar las deportaciones, lo que hará aún más indispensable que nunca una asistencia legal rápida y efectiva.

Sin embargo, el principal argumento de la Comisión es destacar la bonanza de esta por el descenso de llegadas y la disminución de muertes en el Egeo. Además, la Unión Europea continúa dotando financieramente a través del *facility for refugees in Turkey* de las personas refugiadas en Turquía.

Por consiguiente, la Unión Europea continúa centrado todos sus esfuerzos en frenar la llegada de personas migrantes y refugiadas y establecer acuerdos con terceros países donde los estándares mínimos de respeto a los derechos humano son inexistentes.

Desde el punto de vista legislativo, la llamada a los esfuerzos de los Estados miembros en materia de solidaridad y eficacia en términos de acogida de solicitantes de protección internacional se focaliza en medidas destinadas a sancionar los movimientos secundarios, aplicación de procedimientos acelerados en virtud de listados de terceros países o país de origen y en una de revisión de los estatutos de protección internacional, desprotección de las personas merecedoras de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad, en definitiva, en una rebaja de los garantías exigibles en relación al acceso al procedimiento, tramitación y respeto al principio de no devolución.

Como conclusión, podemos decir que el derecho de asilo es un derecho altamente amenazado que, en el marco del deterioro que se está produciendo en materia de derechos humanos, pone en evidencia el declive moral, político y social al que nos enfrentamos si no conseguimos reconducir la mirada de esta Europa desorientada.

Recomendaciones

Recomendaciones

Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas*

1. Los Estados ante la reforma política de la Unión Europea

- Los Estados deberían intensificar en 2018 el debate sobre el conjunto de temas sobre los que el Consejo Europeo ha de pronunciarse, especialmente la dimensión social de Europa, la unión económica y monetaria, la globalización, la defensa europea, las finanzas de la UE y las cuestiones institucionales más urgentes, reservando siempre un lugar adecuado en los debates a los modelos de funcionamiento de la Unión descritos, por ejemplo, en el *Libro blanco sobre el futuro de Europa*. Dicho debate ha de ser fuertemente apoyado, en términos organizativos y financieros suficientes, por las autoridades ejecutivas o legislativas centrales, regionales y locales, promoviendo al máximo la implicación de la sociedad civil y la opinión pública.
- Utilizando la contribución del Parlamento Europeo sobre el futuro de Europa (dos resoluciones de febrero de 2017), la Comisión Europea debería proyectar una iniciativa en términos jurídicos (incluido, donde sea necesario, un proyecto de reforma de los tratados a través de una Convención, a ser posible Constitucional) más profunda que la simple enunciación de escenarios políticos generales sobre el funcionamiento de la Unión, en la línea de avanzar hacia una unión política de naturaleza federal.
- Las listas transnacionales para las elecciones al Parlamento Europeo deberían ser vistas ante todo como un instrumento valioso para europeizar el debate político. Si no son posibles en 2019, deberían serlo necesariamente en 2024.

* El Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas está compuesto por: Diego López Garrido (presidente), Nicolás Sartorius, Juan Moscoso, Carlos Carnero, Vicente Palacio, Manuel de la Rocha Vázquez, José Candela, Jesús Ruiz-Huerta, Enrique Ayala, Carlos Closa, José Manuel Albares, José Luis Escario, María Muñoz, Emilio Ontiveros, Maria João Rodrigues, Francisco Aldecoa, Soledad Gallego, Irune Aguirrezábal, Josep Borrell, Doménech Ruiz y Xavier Vidal-Folch. En las reuniones del Consejo han participado como invitados permanentes Gero Maass, delegado en España de la Friedrich-Ebert-Stiftung y María Pallares, coordinadora de programas de la misma organización.

2. Los valores de la UE y el reto nacionalista

- Es necesario poner en marcha un mecanismo de seguimiento permanente del cumplimiento de los criterios de Copenhague de los Estados miembros, controlando el respeto de los valores y principios democráticos, de la misma forma que se controla el cumplimiento de los criterios económicos.
- Hay que oficializar la posibilidad de emplear los fondos comunitarios con una condicionalidad política, y no solo económica, adaptándolos –positiva o negativamente– al cumplimiento de obligaciones como la acogida de cuotas de refugiados, o al respeto de los elementos fundamentales del estado de derecho como la separación de poderes o la libertad de prensa.
- Las instituciones europeas, empezando por el Parlamento y la Comisión, deben ser beligerantes en la oposición a derivas antidemocráticas, xenófobas y antieuropeas, dedicando tanto la legislación adecuada como los recursos necesarios a programas que contrarresten las noticias falsas y campañas de desinformación e intoxicación emocional, que alimentan los populismos ultranacionalistas, por la misma vía en que estas campañas se producen, es decir, a través de las redes sociales, y con la intensidad necesaria.
- Frente al avance de los nacionalismos, la única alternativa es acentuar las políticas sociales de ámbito nacional y también europeo.

3. La reforma de la UEM

- El éxito del populismo al vender alternativas nacionalistas solo puede acabar mediante un cambio serio de la agenda neoliberal de los últimos 15 años. De ese modo, Europa puede servir como emblema de políticas de gobierno de la globalización.
- La reforma de la eurozona debe volver a las iniciales ideas de la Comisión presentadas en 2012. Fue un enfoque equilibrado hacia una unión fiscal. No obstante, sin mayores esfuerzos en una integración económica, la unión monetaria no será sostenible ante una posible próxima crisis. En este sentido, habría que empezar por lanzar un Fondo Europeo anticrisis, un fondo de resolución bancaria y un fondo de garantía de depósitos y, a medio plazo, eurobonos emitidos por un fondo monetario europeo.
- El nuevo gobierno alemán ha acordado una política de compromiso entre principios ordoliberales e inversión en necesidades de política social. Es una vía razonable para las reformas de la unión.
- La unión ha de conducir una firme política contra la evasión y la elusión fiscal, en concreto respecto a las grandes corporaciones tecnológicas, que están dirigiendo de facto la enorme revolución digital. La UE debe exigir la colaboración leal de EE. UU., hasta ahora insuficiente.

4. Pilar social europeo

- Deben aprobarse medidas a escala europea con contenido efectivo de garantía mínima en aspectos concretos sobre calidad del empleo (contratación, salarios, protección), atendiendo a los nuevos retos, como el de la robotización.
- Hay que incluir derechos sociales y laborales, como la universalidad del derecho a la negociación colectiva, en la legislación europea básica.
- Hay que crear un instrumento financiero europeo para impulsar políticas activas de empleo contracíclicas en los Estados miembros más castigados por la crisis, para complementar los presupuestos nacionales. Todo ello para llenar de contenido real y efectivo el pilar social europeo creado en la cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017.

5. Un verdadero sistema europeo de asilo

- La creación de una política común europea para las personas refugiadas, basada en el respeto de los derechos humanos y el derecho de asilo, es urgente para dar respuesta a la actual crisis humanitaria. El desarrollo de la política de asilo y migración europea en materia legislativa debe priorizar las garantías procedimentales de las personas migrantes y refugiadas.
- Es imprescindible garantizar la apertura de vías legales y seguras que garanticen el acceso al derecho de asilo a las personas refugiadas. Para ello, es necesario reforzar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de personas refugiadas existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los estados; garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados de terceros países; activar políticas de concesión de visados humanitarios; eliminar la exigencia de visados de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto y flexibilizar los requisitos de reagrupación familiar.
- Estas medidas, por sí solas, no serán suficientes si no se abordan las verdaderas causas que provocan los movimientos forzados. Ello implica un cambio de enfoque desde un punto de vista estructural de todas las políticas comunitarias más allá de las estrictamente migratorias.

6. Política exterior, gobernanza global y política contra el cambio climático

- En la constelación actual formada por líderes como Trump, Putin o Xi Jin Ping, la respuesta de la UE y sus estados miembros debería ser no

un *Europe First*, sino un multilateralismo para el siglo XXI, a imagen y semejanza de la UE. Algo que podríamos llamar eurolateralismo, en virtud del cual la UE haría valer todo su peso económico y político para presionar en favor de reglas más favorables a las posiciones, intereses y valores europeos: en favor de una gobernanza más equilibrada desde el punto de vista institucional, social y medioambiental.

- Tras las elecciones en Francia y la formación de gobierno de coalición en Alemania, el camino parece despejado para poner en marcha el motor franco alemán de las grandes reformas de la UE. En un momento en que Reino Unido se retira del club, e Italia pierde influencia sobre Bruselas tras las elecciones de abril de 2018 que dieron la mayoría a partidos populistas, España debería aprovechar esta ventana de oportunidad para incorporarse al núcleo del liderazgo europeo, plantear una política económica alternativa a la seguida hasta ahora, y fortalecer la proyección exterior comunitaria en los diversos ámbitos de la acción exterior.
- En el actual momento de renacionalización europeo, parece indicado que la figura del Alto Representante para la Política Exterior refuerce sus coordinaciones y compareencias no solo con los diversos comités del Parlamento Europeo, sino con los parlamentos nacionales de los estados miembros que lo soliciten, con el objetivo de dotar a su actividad de un sentido de unidad.
- La UE debe resistir en deslizarse hacia una guerra comercial con EE. UU., a pesar de los órdagos lanzados por la Administración Trump, pues ello podría acabar dañando gravemente la estrecha integración de la economía transatlántica en términos de inversión, filiales o empleo. Los estados miembros europeos deben unirse en apelar a su contraparte norteamericana para que se establezcan canales ad hoc sobre comercio entre la UE y EE. UU. Ahora bien, la UE debe mantenerse inamovible en su defensa de un comercio sin aranceles y del principio de reciprocidad.
- El comercio ha adquirido una gran relevancia política como uno de los pilares de la globalización, junto a las finanzas y la transformación tecnológica. Por ello, un nuevo modelo europeo de comercio debe estar en primera línea de la acción exterior de la UE, especialmente con los socios con los que les une valores. Respecto al CETA con Canadá, ya firmado y con entrada en vigor provisional, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales deberían ejercer una vigilancia estricta de su cumplimiento en términos de estándares sociales y medioambientales, y del mecanismo de resolución de conflictos estado-inversor. Respecto a la revisión del Acuerdo Global con México, los europeos deben mantener alto el listón de estándares mencionados para servir como alternativa al modelo del NAFTA, y, eventualmente, tender puentes con la

nueva Administración mexicana tras las elecciones presidenciales de Julio de 2018. Con respecto a Mercosur, para llegar a un acuerdo final es preciso mantener un pulso político elevado que permita adoptar una actitud flexible y paciente en las negociaciones.

- En Oriente Medio, ante la retirada parcial de EE. UU. y la irrupción de Rusia, la UE debe continuar unida y perseverar en su línea estratégica propia. Se debería defender sin fisuras el pacto nuclear con Irán; implicarse activamente en una solución alternativa –a la par que imaginativa– para el conflicto entre Israel y Palestina, manteniendo el rechazo a la iniciativa de Trump de trasladar su Embajada a Jerusalén; e incrementar la presencia civil, militar, financiera, política y diplomática de la UE y sus estados miembros en países clave como Siria e Irak.
- Respecto a Rusia, los europeos deben tener clara la actitud revisionista de su vecino del Este. Asimismo, países como Francia o Alemania deben hacer un esfuerzo conjunto por escuchar más las distintas sensibilidades, y aportar garantías de seguridad a los países del Este y los países Bálticos en el marco del proyecto de la Europa de la Defensa. Ahora bien, al mismo tiempo debe evitarse la demonización del régimen de Putin –menos aún tras su nueva victoria en las elecciones de marzo de 2018 que lo consolidan para otro periodo más– y dejar la puerta abierta a un futuro entendimiento estratégico.
- En cuanto a las políticas de ampliación, la UE debe centrarse en dos frentes:
 - Los Balcanes Occidentales: el contexto de Brexit no debe llevar a Bruselas a tratar de contrarrestarlo por la vía de nuevas adhesiones problemáticas, que implican cuestiones pendientes en reformas económicas, disputas internas, o derechos humanos. La nueva Estrategia para los seis países lanzada por la Comisión y el presidente Juncker, que marca el 2025 como fecha de incorporación, se debería modular cuidadosamente. escalonando el proceso de adhesiones mediante una monitorización muy estricta.
 - Respecto a Turquía, la UE debería efectuar un giro hacia una relación pragmática y esforzarse por abrir canales diplomáticos y políticos para resolver asuntos concretos –migraciones, Chipre, Grecia, Oriente Medio– que puedan restaurar a medio plazo un mejor clima político.
- En América Latina, la política de la UE debe favorecer los procesos de integración económica y política latinoamericana. En Cuba, la acción europea debe mantenerse firme en los términos del Acuerdo de Diálogo y Cooperación. Con la Venezuela del presidente Maduro, la UE debe mantener la presión vía sanciones selectivas. Pero lo más importante es concitar masa crítica y diplomática regional (CELAC, Unasur).

- Respecto a la nueva relación con África, la UE debe incrementar exponencialmente su capital político y económico empleado en la región, de acuerdo con el nuevo planteamiento consagrado en 2017 en el G20 de Hamburgo y más tarde en la Cumbre Unión Africana-UE de Abiyán: considerar la región como oportunidad, y no como un problema.
- En la agenda del cambio climático, la UE debe mantenerse firme frente a la Administración Trump en lo que es hasta ahora uno de los mayores logros diplomáticos de su historia: el Acuerdo de París. Deben actualizarse los compromisos en forma de una estrategia que permita que los Estados hagan efectiva la dotación financiera comprometida en el marco de sus planes nacionales para la reducción de gases de efecto invernadero; se deben reforzar las alianzas con ciudades, estados, regiones y empresas (muy especialmente en EE. UU.); e incrementar los canales de influencia bilaterales y comunitarios con Beijing para blindar a China dentro del pacto.

7. Seguridad y defensa

- La UE debe desarrollar con decisión las líneas derivadas de la estrategia aprobada en 2017, entre cuyos objetivos debe figurar: la autonomía estratégica de la Unión Europea y un cuartel general capaz de planear misiones civiles y militares, ejecutivas y no ejecutivas.
- Hay que fortalecer la cooperación estructurada permanente (PESCO) lanzada y los proyectos a ella vinculados sobre capacidades de la unión en los aspectos industriales y operativos.
- Las competencias, composición y regulación del Comité Europeo de las Regiones deben ser revisadas para que los entes territoriales y locales tengan una influencia mayor en las decisiones que les afecten y puedan hacer valer sus intereses eficazmente en la UE sin necesidad de disponer de un Estado propio.
- En la Europa después del *brexit*, la UE y el Reino Unido han de lograr firmar un acuerdo sobre seguridad y defensa bajo la forma de un tratado internacional.
- Debemos aspirar a construir una Unión Europea de la Seguridad y Defensa, con proyección institucional en un consejo de ministros de Defensa.

Biografías

Francisco Aldecoa es catedrático de Relaciones Internacionales en el departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (2000), y anteriormente lo fue en la Universidad del País Vasco (1990). Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea desde 1994. Doctor (Ph.D) *Honoris Causa* por la Universidad de National School of Political and Administrative Studies en 2009. Discípulo del profesor Antonio Truyol y Serra (es codirector del Centro de Excelencia de la Universidad Complutense que lleva su nombre), es conocido en España por ser uno de los teóricos académicos sobre el proceso de construcción de la Europa Comunitaria. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid desde mayo de 2002 hasta mayo de 2010. Ha ocupado también la presidencia de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales desde 2005 hasta 2009. Director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid (2012-2016). Desde 2013 es vicepresidente del Consejo Federal del Movimiento Europeo. Desde 2001 es miembro del Comité Científico del Real Instituto Elcano. Desde 2012 es miembro del Consejo Académico Eurolatinoamericano. Desde 2015 forma

parte del Advisory Board, United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM).

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.

El profesor universitario **Daniel Buhr** es el director del Steinbeis Transfercenter para la Innovación Social y Tecnológica y profesor asociado de Análisis de Políticas y Economía Política en la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Eberhard Karls de Tübingen (Alemania). Realiza investigación transdisciplinaria y ejerce su labor docente entre la política y la economía con especial énfasis en las políticas económicas y de innovación (por ejemplo, Industrie 4.0, IoT) así como en las políticas sociales, sanitarias y de cuidados. Daniel Buhr ha asesorado a diferentes ministerios, parlamentos, asociaciones y *think tanks* a nivel regional, nacional e internacional.

Antes de retomar su puesto universitario, Daniel Buhr trabajó en varios puestos de marketing y comunicación, como periodista y editor, director de marketing, asesor de relaciones públicas y portavoz de prensa, fundador y ejecutivo en *start-ups*, consultoras y empresas internacionales de informática.

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. Ha sido también asesor del secretario de Estado español para la Unión Europea. Ha impartido numerosos cursos y conferencias y publicado diversos capítulos de libros colectivos y artículos sobre derecho comunitario y gobernanza europea en revistas tales como la *Revue du Marché Unique Européen*, la *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* o la *Revista Española de Derecho Europeo*. Es profesor titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Carlos Carnero es director gerente de la Fundación Alternativas. Ha sido eurodiputado (1994-2009), embajador de España en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea (2009-2012) y vicepresidente

del Partido Socialista Europeo (2006-2009). Fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Ha escrito, en colaboración, varios libros: *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, *Manual de Instrucciones de la Constitución Europea*, *Europa en la encrucijada*, *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior y Gobernanza económica de la Unión Europea y salida de la crisis*. Diplomado universitario en Turismo, es profesor en el Máster de UE de la Universidad CEU-San Pablo y ha dirigido diversos cursos de verano sobre la UE en la Universidad Complutense de Madrid. Es articulista habitual en diversos medios de comunicación. Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. Por su labor europea y de política exterior, ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo.

José Luis Escario Díaz-Berrio. Licenciado en Derecho y máster de Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lovaina. Ha trabajado en la Comisión Europea, en el Parlamento Europeo y en la Administración española. Ha sido también responsable de fiscalidad para el sector privado en Oxfam Intermón y coordinador del Área Unión Europea en la Fundación Alternativas. Actualmente es consultor del Parlamento Europeo en temas tributarios, después de haber asesorado a miembros de las comisiones especiales y de investigación creadas tras los asuntos LuxLeaks y los papeles de Panamá. Es también miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y ha coordinado varios años el Informe sobre el estado de la Unión Europea. Ha publicado también libros e informes sobre temas relacionados con la Unión Europea, la gobernanza global y la lucha contra los paraísos fiscales.

Paloma Favieres es coordinadora del servicio jurídico estatal de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) desde el año 2012. Letrada ejerciente del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1990, abogada experta en Derechos Humanos, Migraciones y Asilo y desde 2017 directora del área de Políticas y Campañas de CEAR. Especializada en el asesoramiento legal a solicitantes de protección internacional y refugiados en territorio y puestos fronterizos, así como en el litigio antes los tribunales españoles y estancias europeas. Ha trabajado durante el año 2016 como experta ante el Comité Económico y Social Europeo en la Propuesta de Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo.

Jérémie Gagné es jefe de Análisis Político en *policy matters*, un instituto de investigación y consultoría política con sede en Berlín. Se dedica a realizar estudios cuantitativos y cualitativos sobre actitudes, participación y preferencias políticas en Alemania y Europa. Antes de ocupar este puesto, trabajó como jefe de proyecto para la Fundación Bertelsmann. Allí coescribió y publicó diversos trabajos sobre participación electoral que fueron muy bien recibidos. Cuenta con un Máster en Ciencias Políticas y Asuntos Europeos.

Estrella Galán es profesional del tercer sector, antropóloga y trabajadora social, experta en dirección de organizaciones sociales, derechos humanos, asilo, migraciones e intervención social con colectivos desfavorecidos. Responsable de la gestión y coordinación del módulo de inmigración y asilo del máster de Acción Solidaria Internacional de la Universidad Carlos III, colaborando como docente en diferentes másteres y cursos relacionados con migraciones y asilo en diversas universidades y centros de formación.

Ha sido colaboradora del programa *La Ventana* de la Cadena SER y otros medios de comunicación. Autora y colaboradora en numerosos artículos, estudios, informes y publicaciones en materia de asilo y migraciones. Actualmente es secretaria general de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), donde trabaja desde el año 1999.

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, por sus siglas en alemán) de Berlín desde 2014. Sus principales áreas de investigación incluyen la gobernanza económica europea, la teoría de integración europea y el estudio comparado de políticas de bienestar dentro de la UE. Antes del 2014, ha trabajado cubriendo temas de política económica y social en la Friedrich-Ebert-Stiftung de Berlín.

Richard Hilmer es el cofundador y director ejecutivo de *policy matters*, un instituto de investigación estratégica y consultoría política con sede en Berlín. Sociólogo de formación, empezó su carrera en 1982 como jefe de un proyecto científico para Infratest, en Múnich. En 1992, se convirtió en el director ejecutivo del departamento de

investigaciones políticas de Infratest en la antigua Alemania Oriental. Años más tarde, consiguió que su empresa fuese la encargada de cubrir las elecciones para la cadena pública alemana ARD. Bajo su mando, el instituto pasó a llamarse Infratest dimap en 1997 y se convirtió en líder del mercado alemán en investigaciones políticas. En 2013, la Asociación de Investigadores Alemanes en Asuntos Sociales y de Mercado le concedió el título de Investigador del Año. En junio de 2015, junto con Rita Müller-Hilmer, fundó *policy matters*.

Diego López Garrido preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la UE desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la UE de 2010. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Es autor de numerosos libros sobre derechos humanos, economía, política, historia contemporánea y derecho europeo. Colaborador habitual del diario *El País*. Sus últimas publicaciones son: *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar* (RBA, 2014), *The Ice Age. Bailing Out the Welfare State in the Era of Austerity* (London Publishing Partnership, 2015), *Paraísos fiscales. Veinte propuestas para acabar con la gran evasión* (La Catarata, 2016); también ha dirigido junto a D. Lucio Pegoraro y D. Marcos Massó *Derecho constitucional comparado* (Tirant Lo Blanch, 2017), así como *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea* (Tirant Lo Blanch, 2018).

Gero Maass es el actual representante de la Fundación Friedrich-Ebert en España. Estudió Ciencias Políticas y Economía en Hamburgo y es doctor en Economía. Al acabar sus estudios trabajó primero para el Instituto de Asuntos Africanos y luego para la Universidad de Hamburgo. Empezó a trabajar para la FES en Portugal (1985) y ha desarrollado su carrera tanto en la sede la Fundación en Alemania (ha sido director del departamento de los países industrializados del Oeste de la FES entre 2005 y 2006 y director del departamento de Análisis de Política Internacional, Internationale Politikanalyse en alemán [IPA]) como en el exterior (ha sido director de las oficinas de París, Londres y Estocolmo). Sus áreas de interés son el futuro del estado de bienestar, el proceso de integración europea, la política exterior y de seguridad común y el desarrollo de la socialdemocracia en Europa.

Sébastien Maillard ha sido periodista de *La Croix*, medio para el cual recientemente ha cubierto la campaña de Emmanuel Macron. Anteriormente, ha sido corresponsal del mismo periódico en Bruselas y luego en Roma, efectuando numerosos reportajes a través del continente. Es especialista en asuntos europeos, siendo profesor de esta asignatura en Sciences Po (París) y en el Boston College. También está muy comprometido en diversas acciones para y pro Europa (EuropaNova, Comece, Maison Robert Schuman), es autor de *Qu'avons-nous fait de l'Europe?* (éd. Salvator, 2013; con prefacio de Jacques Delors) y prepara un nuevo libro sobre Europa con el presidente del Instituto Jacques Delors, Enrico Letta, que saldrá en septiembre. Actualmente es director del Instituto Jacques Delors.

Guilherme d'Oliveira Martins es administrador ejecutivo (*executive trustee*) de la Fundación Calouste Gulbenkian y coordinador

portugués del Año Europeo del Patrimonio Cultural (2018). Ha sido presidente del Tribunal de Cuentas (2005-2015), presidente del Centro Nacional de Cultura (2002-2016), ministro de Presidencia (2000-2002), ministro de Hacienda (2001-2002), ministro de Educación (1999-2000), secretario de Estado de Administración Educativa (1995-1999), diputado en la Asamblea de la República de Portugal durante siete legislaturas (1980-2005) y miembro de la Convención para el Futuro da Europa. También ha presidido la comisión del Consejo que Europa que preparó la Convención sobre el valor del Patrimonio Cultural en la Sociedad Contemporánea (2005), vicepresidente de la Comisión Nacional de la Unesco (1988-1995), miembro del Consejo Nacional de Educación, presidente de SEDES (1985-1995), asesor político del presidente Mário Soares (1986-1991), doctor *honoris causa* por las Universidades de Lisboa, Aberta y Lusíada. Es Gran Cruz de la Orden de Cristo y de la Orden del Infante D. Henrique, Comendador de la Orden de Isabel la Católica. Es autor de diversas obras que cubren temas de derecho financiero, historia y ciencias políticas.

Vicente Palacio es actualmente es director del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, y profesor asociado de ciencia política en la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en filosofía por la Universidad Complutense. Anteriormente ha sido *visiting fellow* y *visiting researcher* en la Universidad de Harvard (EE. UU.). Ha impartido clases como profesor de Relaciones Internacionales en Syracuse University y en la School of International Relations del Instituto de Empresa en Madrid. Ha participado en numerosos informes, proyectos y documentos de trabajo sobre la Unión Europea y la proyección exterior de

España, y en publicaciones especializadas en estas áreas, además de otras como Estados Unidos, América Latina o la gobernanza global. Su libro más reciente es *Después de Obama: EE. UU. en tierra de nadie* (La Catarata, 2017). De próxima publicación es *Soberanía y soberanismo* (Marcial Pons). Colabora frecuentemente para el diario *El País* y otros medios de comunicación y redes sociales.

María Pallares es coordinadora de programas de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Madrid. Anteriormente, ha trabajado como investigadora Notre Europe (París), la Fundación Rafael Campalans (Barcelona) y consultora independiente. Es Máster de Asuntos Europeos por Sciences Po (París).

Manuel de la Rocha Vázquez. Economista con más de 20 años de experiencia profesional. Licenciado en Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid (1995), máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid (1996) y máster en Gestión de Política Económica por la Universidad de Columbia (2000). Ha trabajado para varias organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, la Comisión Europea o el Banco Africano de Desarrollo, y también ha ocupado diversos puestos en agencias y organismos públicos en España (ICEX, AECID, FIIAPP, Ministerio de Exteriores, Expansión Exterior, etc.). Ha vivido en España, Argentina, EE. UU., México y Kenia. De julio 2014 a octubre 2016 fue secretario de Política Económica del PSOE. Desde enero de 2018 es director de Innovación de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR). Colaborador regular en varios *policy think tanks*, como la Fundación Alternativas, Economistas frente a la Crisis, Fundación Felipe González, Policy Network,

FEPS, etc., Manuel ha publicado numerosos artículos y documentos sobre política económica, comercio internacional, gobernanza global, políticas de desarrollo o la crisis del euro, entre otros.

Nicolás Sartorius. Abogado y periodista de profesión, es vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas. Pasó varios años en la cárcel durante la dictadura franquista por su actividad política y sindical. Fue cofundador de Comisiones Obreras y diputado por el PCE e Izquierda Unida durante varias legislaturas hasta

1993. Participó en las negociaciones sociales y políticas durante la Transición. Desde entonces se dedica a escribir. Colabora en periódicos como *El País*. Es autor de varios ensayos como *El resurgir del movimiento obrero*, *El sindicalismo de nuevo tipo*, *Un nuevo proyecto político*, *Carta a un escéptico sobre los partidos políticos*, *La memoria insumisa: sobre la dictadura de Franco*, *El final de la Dictadura: la conquista de la libertad en España y el trabajo colectivo* y *Una nueva globalización: propuestas para el debate*.

Acrónimos y siglas

- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AEOI:** *Automatic Exchange of Information* (Intercambio automático de información fiscal)
- AfD:** *Alternative für Deutschland* (Alternativa para Alemania)
- AMLD:** *Anti-Money Laundering Directive* (Antiblancqueo de Capitales)
- ANEL:** *Anexártiti Éllines* (Griegos Independientes)
- ANO o ANO 2011:** *Akce nespokojených občanů 2011* (La Acción de los Ciudadanos Insatisfechos 2011)
- ARD:** *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (Consortio de instituciones públicas de radiodifusión de la República Federal de Alemania)
- BCE:** Banco Central Europeo
- BE:** *Bloco de Esquerda* (Bloque de Izquierda de Portugal)
- BEPS:** *Base Erosion and Profit Shifting* (Erosión de Bases Imponibles y Traslado de Beneficios)
- CBCR:** *Country-by-Country Reporting* (Reporte país por país)
- CDS:** *Partido do Centro Democrático Social* (Partido del Centro Democrático Social de Portugal)
- CDU-CSU:** *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (Unión Demócrata Cristiana de Alemania) y *Christlich-Soziale Union in Bayern* (Unión Social Cristiana de Baviera)
- CE:** Comisión Europea
- CEAR:** Comisión Española de Ayuda al Refugiado
- CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CEP:** Cooperación Estructurada Permanente
- CETA:** *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio e Inversiones con Canadá)
- CR:** Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos
- CRS:** *Common Reporting Standard* de la OCDE (Estándar Común de Reporte)
- DACA:** *Deferred Action for Childhood Arrivals* (Acción Diferida para los Llegados en la Infancia)
- DESI:** *Digital Economy and Society Index* (Índice de Economía y Sociedad Digital)
- DUI:** Declaración unilateral de independencia
- DUP:** *Democratic Unionist Party* (Partido Unionista Democrático)
- EASO:** *European Asylum Support Office* (Oficina Europea de Apoyo al Asilo)
- ECOFIN:** *Economic and Financial Affairs Council* (Consejo Económico y de Finanzas)
- ECRE:** *European Council on Refugees and Exiles* (Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados)
- EE. UU.:** Estados Unidos de América
- EFSD:** *European Fund for Sustainable Development* (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible)
- EN:** Europa de las Naciones y las Libertades
- EPA:** *Economic Partnership Agreement* (Acuerdo de Asociación Económica)
- Euratom:** Comunidad Europea de la Energía Atómica
- Eurodac:** Sistema de información diseñado para el tratamiento y almacenamiento de registros de huellas dactilares de solicitantes de asilo y refugio
- FATCA:** *Foreign Account Tax Compliance Act* (Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras de Estados Unidos)
- FDP:** *Freie Demokratische Partei* (Partido Democrático Libre)
- FEPS:** *Foundation for European Progressive Studies* (Fundación Europea de Estudios Progresistas)
- FES:** *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Fundación Friedrich Ebert)
- FIDESZ:** *Fiatl Demokraták Szövetsége* (Alianza de Jóvenes Demócratas)
- FIAP:** Fundación Internacional y Para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
- FME:** Fondo Monetario Europeo
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- FPÖ:** *Freiheitliche Partei Österreichs* (Partido de la Libertad de Austria)

- Frontex:** Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
- FUR:** Fondo Único de Resolución
- G20:** Grupo de los 20 (Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Rusia, México, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Turquía, India, China, Indonesia, Corea del Sur, Arabia Saudí, Australia y la Unión Europea)
- GAF:** Google, Apple, Facebook, Amazon
- GRU:** *Glávnoe Razvédyvatelnoe Upravlénie* (Departamento Central de Inteligencia)
- HTW:** *Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin* (Universidad de Ciencias Aplicadas de Ingeniería y Economía)
- I+D:** Investigación y desarrollo
- ICEX:** Instituto Español de Comercio Exterior
- IIT:** *Innovation capability indicator* (indicador para medir la capacidad innovadora)
- IoT:** *Internet of things* (Internet de las cosas)
- IPA:** *Internationale politikanalyse* (análisis de política internacional)
- IU:** Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
- LD:** Grupo de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa
- LEM:** *La République En Marche* (La República en Marcha)
- LV:** Los Verdes Europeos/Alianza Libre Europea
- MCAA:** *Multilateral Competent Authority Agreement* (Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes)
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad
- Mercosur:** Mercado Común del Sur
- NAFTA:** *North American Free Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)
- NHS:** *National Health Service* (Servicio Nacional de Salud del Reino Unido)
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OEA:** Organización de los Estados Americanos
- OMC:** Organización Mundial del Comercio
- ONG:** Organización no gubernamental
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- ÖVP:** *Österreichische Volkspartei* (el Partido Popular Austríaco)
- PCE:** Partido Comunista de España
- PCP:** *Partido Comunista Português* (Partido Comunista de Portugal)
- PCSD:** Política común de seguridad y defensa
- PEC:** Pacto de Estabilidad y Crecimiento
- PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común
- PESCO:** *Permanent Structured Cooperation* (Cooperación Estructurada Permanente)
- PESD:** Política Europea de Seguridad y Defensa
- Ph.D:** *Doctor philosophiæ* (doctor en filosofía)
- PIB:** Producto interior bruto
- PiS:** *Prawo i Sprawiedliwość* (Ley y Justicia)
- PP:** Grupo del Partido Popular Europeo,
- PS:** *Parti socialiste* (Partido Socialista)
- PS:** *Partido socialista* (Partido Socialista de Portugal)
- PSD/PPD:** *Partido Social Democrata/Partido Popular Democrático* (Partido Popular Democrático/Partido Social Demócrata de Portugal)
- PSOE:** Partido Socialista Obrero Español
- S&D:** Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
- SECA:** Sistema Europeo Común de Asilo
- SEDES:** *Associação para o Desenvolvimento Económico e Social* (Asociación para el Desarrollo Económico y Social)
- SPD:** *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Socialdemocrático de Alemania)
- TINA:** *There is no alternative* (No hay alternativa o No hay elección)
- TTP:** *Trans-Pacific Partnership* (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica)
- TTIP:** *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones)
- TUE:** Tratado de la Unión Europea
- UE:** Unión Europea
- UEM:** Unión económica y monetaria
- Unasur:** Unión de Naciones Suramericanas
- Unesco:** *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
- UNIR:** Universidad Internacional de la Rioja
- UNU-GMN:** *United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility* (Universidad de Naciones Unidas - Instituto de Globalización, Cultura y Movilidad)
- V4:** Grupo de Visegrado (formado por Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia)



El presente informe opera con una perspectiva diferente a las anteriores, es la perspectiva desde los Estados. No es una opción casual. Asistimos a lo que podríamos llamar "resurgimiento de los poderes nacionales", expresado en fenómenos como el nacionalismo populista, el autoritarismo o el proteccionismo.

Este conjunto de hechos alienta la enfermedad que más puede dañar a la Unión: la división entre los Estados miembros, la vuelta a la Europa de Westfalia.

Es verdad que existe el otro lado de la moneda, que es innegable el deseo de los ciudadanos y ciudadanas europeas de permanecer en la Unión y su satisfacción por formar parte del proyecto europeo (más del 70 % como media de la población). Pero la UE necesita reformas para afrontar los retos de la globalización.

¿Qué reformas? Básicamente cuatro aspectos: el euro, la Europa social, la política de asilo y la seguridad y defensa en una Europa *posbexit*.

Para llegar en las mejores condiciones a las elecciones de 2019, los Estados de la Unión han de mirar hacia un horizonte de largo alcance y superar esta coyuntura con tantos componentes nacionalistas, proteccionistas e insolidarios. Precisamente la alternativa a ello es el proyecto europeo.